

O MOVIMENTO DE MULHERES E OS NOVOS ESPAÇOS INSTITUCIONAIS ESTATAIS

WOMEN'S RIGHTS MOVEMENT AND NEW STATE INSTITUTIONAL OPPORTUNITIES

*Silvana Aparecido Mariano**

RESUMO:

O presente estudo analisa a relação do movimento de mulheres com o poder público local, em Londrina/Paraná, privilegiando a interação com os novos espaços institucionais estatais. A criação de órgãos como Secretaria Municipal da Mulher e Conselho Municipal dos Direitos da Mulher representa uma novidade na estrutura do aparelho estatal e em sua lógica burocrática. Tal novidade veio inspirar um esforço de análise e uma constante reflexão sobre a relação dos movimentos de mulheres com o Estado e suas conseqüentes implicações para o modo de participação do sexo feminino na arena pública. Esse contexto também é importante para se analisar o processo de empoderamento das mulheres e repensar o tema da autonomia dos movimentos de mulheres. Não obstante os limites e ambigüidades na experiência de Londrina, a interação entre organizações comunitárias femininas, a Secretaria Municipal da Mulher e o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, tem também forjado possibilidades de maior propagação dos debates sobre mulher e gênero, tanto no seio da sociedade, quanto no interior da administração municipal. Assim, não há apenas “tradução político-culturais” de gênero, mas também a politização de questões de gênero.

PALAVRAS-CHAVE: Feminismo, Movimento de Mulheres; Estado; Políticas Públicas; Gênero.

ABSTRACT:

This study analyzes the relationship between women's rights movement and local public power in Londrina, State of Paraná, focusing on the interaction with new state wise institutional opportunities. The foundation of institutions such as the Municipal Secretary of Women's Affairs and Municipal Council for Women's Rights, represents a novelty in the structure of the state apparatus and in its bureaucracy. Such novelty encourages an effort for analysis as well as constant reflection on the relationship between women's rights movements with the State, and the resulting implications for the participation of women in public affairs. Such context is also important for the analysis of the empowerment of women and the consideration of the autonomy of women's rights movements. In spite of the limits and ambiguities in this kind of experience in Londrina, the interaction between women's community organizations, the Special Secretary of Women's Affairs and the Municipal Council for Women's Rights, have created possibilities for greater discussion of women and gender issues, both in the community and in municipal administration. Thus, the debate is not limited to “political-cultural interpretations” of gender, but also includes the politization of gender related issues.

KEY WORDS: Feminism; Women's Movements; State; Public Policies; Gender.

*Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Londrina (1998), especialização em Sociologia e Sociologia da Educação pela Universidade Estadual de Londrina (2000) e mestrado em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (2001).

INTRODUÇÃO

Este é um “*paper*” resultante de pesquisa realizada em Londrina, nos anos de 2000 e 2001, para elaboração de uma dissertação de mestrado sobre a relação dos movimentos de mulheres com o poder público local** Vale destacar algumas das características sobre a situação local.

Em Londrina, o protagonismo dos movimentos de mulheres encontra-se nas organizações comunitárias femininas (OCFs), que se expandiram ao longo das décadas de 1980 e 1990. É também característica a ausência de grupos feministas atuantes na cidade (MARIANO e GALVÃO, 2000).

O poder público municipal apresenta algo ainda muito pouco comum nos municípios brasileiros: a existência de uma Secretaria Municipal da Mulher, com origem em uma Coordenadoria Especial da Mulher, implantada em 1993, e o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, implantado em 1999. Ao discutirmos a caracterização da relação entre o movimento de mulheres com o Estado, em Londrina, interessa-nos analisá-la a partir da interação entre estes três atores políticos: as organizações comunitárias femininas, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e Secretaria Municipal da Mulher.

O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, por ser um órgão de composição paritária, exige um tratamento analítico diferenciado. Embora seja uma instituição incorporada à estrutura da administração municipal, este órgão é também composto por representantes da sociedade civil, de forma geral, e dos movimentos de mulheres, em particular. Portanto, temos que levar em consideração que envolve, ao mesmo tempo, representação do governo e da sociedade civil. Por esta razão, este é um “palco” privilegiado de observação e de análise sobre a atuação dos movimentos de mulheres nos novos espaços institucionais estatais.

O Protagonismo das Organizações Comunitárias e o Enfoque do Gênero

O surgimento das organizações comunitárias femininas (OCFs) em Londrina, na década de 80, foi marcado pela influência da Igreja Católica, a exemplo do que ocorrera de modo geral no Brasil. Além dos tradicionais clubes de mães, havia uma organização denominada “Movimento Popular de Mulheres do Paraná” que tinha como principais bandeiras o incentivo à participação política feminina e a luta pela melhoria na qualidade do atendimento à saúde da mulher (MARIANO e GALVÃO, 2000).

No início da década de 90, uma liderança do Movimento Popular de Mulheres do Paraná, motivada pela experiência no Movimento e pela necessidade de buscar melhorias para sua região, e contando com o incentivo de uma assistente social da Prefeitura do Município de Londrina, articulou a formação da Associação de Mulheres Batalhadoras do Jardim Franciscato, criada em 1991. Esta Associação marca uma nova fase no movimento popular de mulheres em Londrina, diferenciando-se das experiências dos clubes de mães. Ela também serviu como exemplo e estímulo para formação de outras associações de mulheres de caráter comunitário.

**Tese de Mestrado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, sob a orientação da Profª. Drª. Ilse Scherer-Warren.

A partir deste período reduziu-se o papel desempenhado pela Igreja Católica na formação de grupos de mulheres e acentuou-se a influência dos órgãos públicos municipais, especialmente após a criação da Secretaria da Mulher, em 1993. Somando-se a atuação da Associação de Mulheres Batalhadoras do Jardim Franciscato, com a atuação da Secretaria da Mulher e da Secretaria de Assistência Social, assistiu-se, na década de 90, a um relativo afastamento da Igreja Católica no que diz respeito à iniciativa e estímulo para fomentar a criação de organizações de mulheres.

Este novo contexto produziu mudanças no perfil das organizações de mulheres criadas nas periferias de Londrina na década de 90. Elas passaram a empregar, preferencialmente, o nome de ‘associação de mulheres’ ou, por vezes, ‘grupo de mulheres’, numa tentativa deliberada de se diferenciarem dos clubes de mães e de substituir a terminologia “mãe” por “mulheres”. No entanto, esta tentativa não representou, necessariamente, a politização a respeito das diferenças de identidade entre ser “mãe” e ser “mulher”. Ao longo de seus discursos pode-se apreender uma noção de “mulher-mãe”. Com isto queremos destacar que o motivo desta mudança não tinha ligação com absorção das críticas feministas à associação da figura mulher com a maternidade. Ainda que essas possíveis identidades não sejam bem delineadas pelas mulheres, já se configura um avanço, do ponto-de-vista dos movimentos de mulheres, a substituição dos denominados “clubes de mães”.

Nas abordagens sobre os motivos e os objetivos para a criação das associações de mulheres, revela-se o domínio das demandas ‘de mulheres’ e ‘não para mulheres’. Por demandas de mulheres, seguindo Elizabeth JELIN, entende-se as questões que atingem o bairro com um todo, sem distinguir a forma como atingem diferenciadamente homens e mulheres (1994). Incluem-se nesta categoria as demandas por serviços de transporte coletivo, melhoria das moradias, asfalto, fornecimento de água, implantação de rede de esgoto, atendimento básico na área de saúde e de educação, entre outros.

Certamente estes são serviços que alteram o cotidiano das mulheres, mas estas, não os reivindicam a partir de uma óptica de gênero, justificando os benefícios pela condição feminina. Elas reivindicam com base na defesa do direito à qualidade de vida da família e de toda a comunidade, justificando-os pela condição de pobreza. Portanto, na fase de criação dessas organizações, as demandas dessas mulheres estão mais relacionadas às necessidades práticas, que também são influenciadas pela condição de gênero, mesmo não havendo uma politização quanto a isto.

Seguindo a tradicional divisão do trabalho entre os sexos – também chamada por Leda Machado de “divisão do trabalho por linhas de gênero”, como forma de incorporar a perspectiva de gênero em sua denominação – as mulheres historicamente se ocuparam com as atividades ditas reprodutivas, as quais engendraram as lutas por atendimento às necessidades práticas (MACHADO, 1995, 1999). As motivações estão presentes também no surgimento dessas associações de mulheres aqui analisadas, conforme explicitam as falas:

O motivo da criação foi determinado mais pela carência no bairro... na época. Aliás, continua sendo um bairro muito carente... e muito grande também. E a gente achou que precisava de uma organização de atividades no âmbito de uma associação. Como a gente não tinha água, não tinha ônibus, não tinha rua, não tinha nada, então a gente achou que a associação seria uma organização melhor para reivindicar... para não estar assim um a um resolvendo problemas individuais (E. T. – OCFs).

A preocupação no início era o desemprego, mas não só o desemprego, mas também o atendimento às famílias, porque aqui era assim: só tinha o posto de saúde e a escola. (...) Uma das coisas que eu mais adorei foi trabalhar na parte da desnutrição e também aquelas famílias assim... eles não 'tinha' roupa, eles não 'tinha' comida, eles não 'tinha' cobertor. Foi aonde que a associação trabalhou muito, fomos atrás de cobertor (M. J. – OCFs).

O objetivo que levou a gente a criar a associação foi a necessidade de ter uma organização que a gente pudesse lutar pela integração da mulher na sociedade, a busca de melhoria do bairro, a cidadania e o reconhecimento de nossos locais onde a gente morava. (...) Não tinha asfalto, não tinha escola, posto de saúde... então a luta da associação era em cima mais dessas necessidades básicas mesmo e de buscar a integração das famílias e da mulher dentro da sociedade (R. B. – OCFs).

A associação de mulheres também tem o objetivo de estar tirando as mulheres de casa um pouco, para estar conhecendo uma outra realidade, para ver que além da casa, de cuidar dos filhos, de cuidar de casa e do marido, tem outras coisas que elas podem conciliar junto com o trabalho de casa (C. B. – OCFs).

No entanto, algumas dessas mulheres esboçam em suas falas a introdução, também, de algumas questões relacionadas à situação da mulher, especialmente quanto à participação em atividades extra-lar, o que contribui de forma significativa para que essas mulheres pobres da periferia da cidade modifiquem as normas tradicionais que as limitam no âmbito privado do lar e, dessa forma, propiciam a delas inclusão na vida pública. Estas são situações em que, conforme Leda MACHADO, o prático pode atingir o estratégico (1995, 1999). Corroborando, também, Sônia ALVAREZ argumenta que a experiência com as mulheres nestas associações fornece uma base organizativa que tem o potencial de resultar em mobilização política em termos específicos de classe e gênero (1988). De fato, isto ainda não está sedimentado nestas associações, mas é uma possibilidade em aberto, a julgar pelas tentativas já encetadas.

Se a passagem para as demandas de gênero é improvável de ocorrer espontaneamente, é nossa opinião, contudo, que, diante de determinados contextos de interlocução com outras vertentes do movimento de mulheres, ou até mesmo com órgãos públicos voltados para essa temática, tal possibilidade pode ser forjada. Em Londrina, essa passagem pode ser identificada quando se analisam os motivos apontadas pelas lideranças para a criação das associações de mulheres associando-os às principais lutas dessas mesmas associações.

Se no primeiro caso os problemas gerais dos bairros centralizavam as preocupações das lideranças dessas associações, no segundo, conforme se pode interpretar, em certo sentido, as demandas de gênero aparecem como a categoria de maior representatividade dentre as reivindicações. Estas demandas compreendem os projetos de geração de renda para a mulher, as ações que visam ao resgate da auto-estima da mulher, a diminuição da violência contra a mulher e as reivindicações na área de saúde por parte da mulher.

Com as associações, essas mulheres pretendem ampliar a dimensão política de suas ações, participando de outras esferas que extrapolam o bairro e seus problemas locais; tanto é assim que a maioria delas desempenha múltipla militância, com participação nos movimentos de saúde, em partidos políticos e em outros tipos de movimentos.

Quando apontam as dificuldades encontradas pelas associações, as entrevistadas falam, principalmente, das carências de recursos físicos e financeiros para realizar cursos e desenvolver as atividades dos grupos de produção e geração de renda, bem como da ausência de um

espaço fixo e com localização privilegiada para a comercialização de seus produtos. Mas estas não são as únicas dificuldades. Esbarram também nos obstáculos culturais impostos pelo controle masculino sobre as mulheres casadas, exigindo com isso a aplicação de estratégias por parte dessas lideranças para promover a participação feminina. Este tipo de dificuldade está presente na avaliação de muitas das próprias lideranças:

Tem muitas mulheres que ainda chegam e dizem assim: ‘ah, eu não posso ficar em cargo na diretoria porque o meu marido não deixa eu assumir cargo de diretoria. Eu posso vir participar, assistir palestra e tudo, mas se ele ver meu nome na chapa da diretoria ele vai brigar comigo quando eu chegar em casa. Eu não vou participar, eu não posso pegar cargo. Gostaria, adoraria participar, mas não posso’. Nós fomos à Usina Três Bocas, porque elas queriam constituir uma associação de mulheres, e não criou, não teve mulher suficiente para montar uma diretoria, porque muitas esbarram de que o marido não deixa ela pegar cargo numa diretoria de associação, estar ali representando a comunidade (C. B. – OCF).

A gente tem caso... aconteceu isso com a gente. Tem a tesoureira da associação que teve que deixar de ser tesoureira... ela teve que deixar quase de ser amiga da gente, por causa que o marido dela não deixou ela participar. Ele achou que ela estava mudando demais, que ela saía demais, que ela ficava fora de casa muito tempo e que as coisas ‘ficava’ lá, e que ele chegava e não tinha nada feito e que ele tinha que ajudar em casa. Então ele não deixou ela participar mais e na maioria das vezes ele não deixou ela nem ser amiga da gente, porque se ele pegasse a gente na casa dele conversando com ela, ele chegava falando lá do portão já (M. C. – OCF).

Nesta associação, as lideranças falam em mudanças na condição de vida das mulheres em relação à dominação masculina, mas ao mesmo tempo procuram demonstrar que não há radicalidade e que, acima de tudo, as mudanças no comportamento das mulheres redundarão em melhorias para toda família. Esta forma de conduzir a participação de homens e de mulheres, buscando alternativas para evitar os conflitos de gênero, representa uma estratégia que busca a flexibilização das relações de autoridade entre os cônjuges. Creio que este seja o começo do que Beatriz SCHMUKLER chama de “negociação de gênero”, em que as mulheres com práticas participativas promovem negociações em suas casas, visando melhorar suas posições de autoridade e promover representações e acordos de gênero dentro da família que resultem numa maior paridade (1995).

A negociação de gênero representa uma transgressão dos papéis tradicionais e uma forma de luta contra a opressão das mulheres. Portanto, é também uma forma de promover mudanças na estrutura patriarcal, mesmo que estas não sejam ideologicamente bem articuladas nos discursos das mulheres participantes das organizações femininas. A superação da condição de subordinação feminina não é uma categoria discursiva muito presente entre essas lideranças femininas, mas o desejo da igualdade entre homens e mulheres o é, o que indica a introdução de elementos politizadores sobre a questão de gênero.

Quando levantam as conquistas obtidas, as mulheres dessas organizações comunitárias apontam também a importância da visibilidade política e da participação junto aos órgãos públicos, quebrando a ‘impermeabilidade’ do Estado. Assim aparecem as conquistas:

Eu acho que a maior conquista da associação é o reconhecimento do nome, a marca da associação das mulheres batalhadoras. (...) Eu acho que isso é a conquista maior de todo o mundo, porque era em cima disso que a gente lutou para que a gente buscasse a cidadania e que fosse reconhecida na sociedade. Quando você consegue buscar o nome da associação no nível de divulgação fora do país, do estado, isso eu acho que é a maior conquista que a gente tem no mundo (R. B. – OCF).

Eu acho que a gente teve muita conquista, as conquistas boas o conhecimento com os órgãos públicos, tanto prefeitura, câmara de vereadores, que eu não tinha conhecimento. (...) E foi uma conquista muito grande os ‘curso’ que a gente fez... as formaturas, foram coisas boas e foram conquistas delas também, que muitas estão hoje trabalhando, muitas têm até o seu estabelecimento de trabalho, através do trabalho que ela aprendeu com a gente na associação, nesse determinado tempo. Então para mim a maior conquista foi essa, porque não foi só minha, foi minha e delas como um todo (M. C. – OCF).

Eu acho que a primeira conquista que a gente teve foi a criação do ônibus, dessa linha de ônibus, porque não tinha ônibus aqui e foi uma conquista muito grande. Outra conquista foi o reconhecimento do povo hoje ... do atendimento social. E o outro é o trabalho dos grupos mesmo. Porque hoje a gente tem muita ligação com os grupos, com as próprias secretarias.(...) Isso para mim é uma grande conquista que nós teve. O conhecimento de como é trabalhar com o poder público (M. J. – OCF).

O surgimento dessas organizações comunitárias femininas esteve marcado pela indistinção entre as questões dos bairros e as questões das mulheres. Atualmente, no entanto, as diferenças existentes nas falas das entrevistadas no que diz respeito ao processo de formação, de um lado, e às lutas, conquistas e projetos futuros, do outro, sinalizam a incorporação de elementos que projetam a possibilidade de que as demandas dos bairros e das mulheres sejam abordadas como distintas.

Como consequência dessa incorporação da perspectiva de gênero, elas também têm incorporado a defesa das políticas públicas como campo de poder para a participação feminina:

Acho que para o movimento o grande desafio é a gente conquistar as grandes ‘decisão’, que estão ainda muito... aquela cultura de nós ‘fazer’ e os outros ‘decidir’. Acho que o movimento tem que começar a trabalhar uma nova estratégia, como que a gente vai estar nas grandes decisões, nas políticas. Começar a trabalhar essa questão de decisão de políticas públicas, de ações... que ainda a gente participa muito atrás ainda dos outros. Acho que o grande desafio hoje da mudança dos movimentos é ainda como nós podemos entrar nas grandes decisões (R. B. – OCF).

A politização de gênero, assim como de outras temáticas, exige experiências participativas em áreas de atuação que permitem a abordagem sobre as relações de gênero e a subordinação da mulher. Em Londrina, os principais campos para esse debate são, sem dúvida, a Secretaria Municipal da Mulher e o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher.

Secretaria Municipal da Mulher

A Secretaria Municipal da Mulher – SEM, com origem na Coordenadoria Especial da Mulher, criada em 1993, propunha-se tanto a implementar ações executivas próprias, quanto a interferir na proposição de políticas a serem executadas por outros órgãos da administração municipal. Em seu decreto de regulamentação, assim era definida sua finalidade:

(...) propor, coordenar e acompanhar políticas públicas pela ótica de gênero, assim como desenvolver projetos, visando combater a violência, a discriminação e o preconceito contra a mulher, além de defender seus direitos.

Dessa forma, este órgão tem um duplo desafio: influenciar as ações e programas de outros setores do poder executivo e implantar projetos de sua própria responsabilidade.

Em que pese a sobrevivência deste órgão desde 1993, é fato que sua manutenção na estrutura da Administração Municipal é fruto de resistência dos movimentos de mulheres, particularmente das OCFs, e de conflitos destes com os governos municipais. As várias tentativas de extinção da Secretaria da Mulher, em todos os governos, demonstram muito bem esta tensão e a importância dos movimentos de mulheres para assegurar a existência desses novos espaços institucionais no interior do aparelho estatal.

Para tratarmos do desempenho da Secretaria da Mulher, pode-se afirmar que sua capacidade em exercer influência no conjunto das políticas públicas ou programas governamentais foi tênue em seus impactos. No entanto, no atendimento à mulher em situação de violência e no estímulo às práticas associativas entre as mulheres, a Secretaria tem obtido maior êxito, pois depende mais diretamente de seu próprio empenho. Em virtude dos objetivos da presente pesquisa, interessa aqui a atuação da Secretaria junto às organizações comunitárias femininas – OCFs.

Da parte da Secretaria, desde sua criação em 1993, sempre houve o claro interesse em articular ações junto às associações de mulheres, em especial as da periferia da cidade. Com as mudanças de governo e de secretárias, algumas alterações ocorreram quanto às estratégias para se construir essa articulação. Foram diferenças assentadas no seguinte debate: apoiar com mais ou com menos recursos os grupos de produção das OCFs; estimular a criação de mais e novas OCFs ou dedicar-se mais à consolidação das existentes.

As diferentes respostas definiram-se muito mais pela conjuntura em cada governo, do que por diferenças nas orientações políticas em si. No primeiro governo do período estudado (1993-1996), várias associações de mulheres contavam com apoio da Secretaria de Assistência Social, o que reduzia a demanda por recursos financeiros da então Coordenadoria da Mulher. Por outro lado, era ainda pequeno o número de OCFs existentes, o que gerava para a Coordenadoria a necessidade de estimular a disseminação de organizações de mulheres para o fortalecimento do movimento e, conseqüentemente, do próprio órgão.

No segundo governo (1997-2000), já era considerada significativa a quantidade de OCFs existentes em Londrina, o que ocasionava grande demanda à Secretaria da Mulher no que diz respeito às orientações técnicas e ao apoio financeiro para garantir a estrutura mínima de funcionamento das associações. Sendo assim, reduziu-se na Secretaria o empenho em fomentar novos grupos de mulheres e cresceu a pressão por ações que contribuíssem para a consolidação dos grupos existentes.

No conjunto, as ações da Secretaria neste período de 1993 a 2000, contribuíram para o desenvolvimento e manutenção de organizações comunitárias femininas, ocupando um espaço onde antes atuavam mais a Igreja Católica e a Secretaria de Assistência Social. O objetivo, ao privilegiar a atuação junto às OCFs, era aproveitar uma área que concentrava boa parte da participação da mulher e fomentar nesses espaços o debate e a politização sobre a situação da mulher, enfocada a partir da tematização sobre as relações de gênero. O fortalecimento das organizações femininas é também uma estratégia de fortalecimento da própria Secretaria da Mulher, na medida em que se firmam relações de reciprocidade.

Face às características locais, a Secretaria da Mulher é o principal ator externo na interlocução com as OCFs, juntamente com a Associação de Mulheres Batalhadoras do Jardim Franciscato que sempre procura estender sua ação política de forma a envolver mulheres de outros grupos. Neste contexto, foi claramente a Secretaria quem assumiu a incumbência de introduzir nesses setores as temáticas sobre gênero, cobrindo, em parte, a ausência de grupos feministas na cidade.

Além destas questões, a existência desta nova instituição estatal tem contribuído para que muitas mulheres pobres da periferia da cidade conquistem acesso à participação na arena pública estatal, como demonstram algumas entrevistadas nas seguintes falas:

Bom, eu acho que a Secretaria (da Mulher) foi uma grande parceira que nós ‘encontrou’... porque... eu criei todos os meus filhos e eu não conhecia a Prefeitura. Hoje a gente se torna... a secretaria... tipo uma casa, você vai lá, você entra... entra e sai e todos ‘recebe’ a gente como a gente é mesmo. Porque antigamente você falava assim: ‘ah, eu sou pobre, o que eu vou fazer lá?’. Hoje a gente não vê isso (M. J. – OCF).

A secretaria deu... além do apoio da secretária, das pessoas que trabalham na secretaria, tem o conhecimento técnico, que muita associação não tem, sabe. Ajudou a conduzir alguns trabalhos, a buscar as coisas para a associação. Eu acho que a relação da associação com a Secretaria da Mulher foi muito boa, foi uma fase que eu vejo de grande proveito para nós. Porque a gente teve outros espaços também, saímos do bairro para participar em outros espaços, de outras coisas, cursos, palestras, várias coisas, as atividades que a secretaria estava proporcionando (C. B. – OCF).

Acho que a coordenadoria foi uma grande alavancadora, porque tinha o espaço, tinha pessoas ‘capacitada’ para estar acompanhando esses trabalhos. Porque o maior problema de criar o grupo, ele é fácil, agora o problema é a capacitação e a manutenção dessa proposta. Que se você não tem o acompanhamento do técnico para estar fazendo esse trabalho, você acaba da noite para o dia está sendo acabado esse trabalho (R. B. – OCF).

Além do contato com o poder público, possibilitado via Secretaria da Mulher, essas mulheres revelam também nessas falas a valorização que atribuem ao papel deste órgão como suporte técnico e político para as atividades das associações de mulheres.

A criação de um órgão, tal como a Coordenadoria Especial da Mulher ou Secretaria Municipal da Mulher, é, indubitavelmente, uma inovação na estrutura do aparelho estatal e em sua lógica burocrática. A característica de ser um órgão estatal, porém produto de uma proposta política de um movimento social, no caso o movimento de mulheres, coloca a Secretaria da Mulher em uma posição desafiadora: identifica-se ao mesmo tempo com o Estado e com o movimento de mulheres, mesmo sendo um órgão executivo e não representativo.

Para Virginia GUZMÁN, a tarefa dessas novas estruturas governamentais revela-se complexa, ao lidar com as lógicas distintas do movimento de mulheres e do Estado. As mulheres participantes do movimento contam com maior liberdade de posicionamentos e defesa de valores subjacentes à discriminação de gênero. Ao contrário, “... as mulheres que integram a instituição devem conformar suas propostas às linhas gerais do governo e ter em conta a lógica de outros setores do Estado (2000, p.75)”. Isto implica em sempre fazerem mediações entre os aspectos burocráticos e a correlação de forças políticas. Com isto,

A tarefa da nova institucionalidade resulta ser então bastante complexa, na medida em que tem de se legitimar diante do movimento de mulheres que lhe deu origem e também das restrições de um Estado sem experiência e conhecimento, nem muita sensibilidade para com o tema (GUZMÁN, 2000, p.76).

A criação destas estruturas governamentais produz mudanças na relação entre os movimentos de mulheres e o Estado. No caso de Londrina, analisando os posicionamentos das mulheres das OCFs e da Secretaria da Mulher, verifica-se que há uma mútua legitimidade entre elas, o que tem favorecido a proliferação da linguagem de gênero. Entretanto, a maioria das ex-secretárias apresenta uma outra faceta desta relação, que diz respeito às possíveis fragilidades, envolvendo a escassez de propostas por parte das OCFs.

O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher

A partir de 1993, sempre que se colocava em pauta a defesa da Coordenadoria ou Secretaria da Mulher, suscitava-se entre as mulheres a importância de se criar um organismo de representação do movimento de mulheres, como forma de fortalecê-lo e dar suporte político às ações dentro do poder executivo. Disso resultou a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher em 1999, o qual é paritário, com metade da representação composta por indicações do Poder Executivo e Legislativo e metade por mulheres eleitas por instituições da sociedade civil organizada, entre vários segmentos sociais***.

A co-existência da Secretaria Municipal da Mulher (SMM) e do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM) representa uma distinção, ao menos conceitual, quanto ao papel de cada uma dessas estruturas. Na prática, a convivência é ainda confusa e as mediações sobre o nível de interferência de um órgão sobre o outro acaba, muitas vezes, gerando conflitos entre Secretaria e membros do Conselho.

Em termos gerais, a atuação do Conselho é de estagnação. Duas questões principais explicam a situação: a fragilidade da participação das representantes da sociedade civil e a dependência estrutural e política em relação à Secretaria. A maior dificuldade é que esses dois fatores tendem a formar um círculo vicioso: a Secretaria se sobrepõe ao Conselho porque as representações da sociedade civil não estão capacitadas para disputar espaço, no mesmo nível em que se encontram as representantes da Secretaria; a atuação das representantes da sociedade civil é frágil porque a Secretaria domina e centraliza o saber técnico; ou ainda, a Secretaria domina o Conselho porque, se não o fizer, a “paralisia” seria ainda maior, face ao despreparo da maioria das conselheiras.

***Quando de sua criação, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher era composto por 26 membros titulares e 26 suplentes.

Estas são questões refletidas por conselheiras, tanto da sociedade civil como do governo; em especial, as representantes da Secretaria da Mulher. Mas os dilemas inerentes ao problema ainda não foram resolvidos. A maioria das mulheres entrevistadas acredita que cabe à Secretaria a melhor preparação do conjunto de conselheiras, a fim de potencializar as ações do CMDM. Este é o caso de E. C., que aborda a proposta com mais objetividade em sua fala:

Eu acho que é de grande responsabilidade da Secretaria da Mulher estar discutindo com as conselheiras, com quem participa do Conselho, o necessário desatrelamento e a necessária autonomia que o Conselho tem que ter diante do governo. Não é um conselho do governo. É um conselho do qual participam pessoas... é paritário, participam pessoas do governo, mas é um conselho que tem que ter a sua autonomia e a sua independência, o que não tem, não tem mesmo, ninguém prova para mim que tem. (...) O conselho tem que ser autônomo, independente, tem que elogiar o prefeito ou o governo quando ele acerta, tem que cacetejar, exigir, criticar, quando for necessário. Um conselho acéfalo que tem medo de criticar o governo e que tem medo de colocar as suas posições não é conselho, conselho é instrumento de democracia, e não um instrumento para ser usado de acordo ... ao bel prazer do interesse do governo. É isso que tá acontecendo com o Conselho da Mulher, acontece com os outros conselhos ... de modo geral (E. C. – CEM e CMDM).

No entanto, esta é uma alternativa muitas vezes ingênua, pois implica que a Secretaria deveria desencadear uma ação que resultaria na redução do seu poder dentro do Conselho. A rigor, seria isto possível por parte de quem detém os instrumentos de poder? Em virtude das características da Secretaria, com sua composição de especialistas burocratas e, muitas vezes, sob a liderança de mulheres sem vínculo anterior com os movimentos de mulheres, muito menos com o feminismo, creio ser esta uma possibilidade remota. Não se trata de atribuir uma política maniqueísta à SEM, mas também não se pode desprezar os empecilhos impostos pela lógica estatal.

Diferentemente desta expectativa, creio que as iniciativas pró-autonomia do Conselho devam partir das próprias mulheres do Conselho, preferencialmente daquelas sem vínculos com a Secretaria. Isto é, da mesma forma que o conjunto da administração precisa ser pressionado para responder às demandas das mulheres, a Secretaria também precisa de pressão para reduzir seu domínio no Conselho.

A conseqüência desta forma de atuação do Conselho e de relação com a Secretaria é percebida na avaliação que as mulheres das OCFs fazem a respeito dos dois órgãos. Das nove entrevistadas, cinco não identificam diferenças entre os dois órgãos, sendo que duas destas disseram não conhecer atividades específicas do Conselho. Por outro lado, e, em parte em decorrência desta indistinção, cinco das nove entrevistadas julgam que a Secretaria é mais importante que o Conselho. Esta é uma situação que reduz a importância dos espaços de participação direta, no caso o Conselho, o que compromete o potencial democratizador da proposta.

Acompanhando o cotidiano do Conselho, a impressão que se tem, via de regra, é de que as conselheiras “delegam” à Secretaria a tarefa de conduzir os trabalhos e propor ações. Trata-se do mesmo risco da delegação do movimento aos instrumentos estatais, como apontado por Eva BLAY (1999), mas, desta vez, ocorrendo dentro do próprio Conselho, que, a rigor, é o instrumento estatal. O fato de muitas das conselheiras “delegar” à SEM a tarefa de condução do Conselho reforça um formato de participação passiva. Este é um quadro que envolve represen-

tes da sociedade civil e do poder público****.

As OCFs, embora não sejam as únicas representantes da sociedade civil no Conselho, também recebem uma parcela dessa responsabilidade, uma vez que estão diretamente envolvidas com as questões da mulher e são o segmento com maior número de representantes no Conselho, sendo cinco titulares e cinco suplentes. Os demais segmentos que compõem este órgão têm todos uma vaga de titular e uma vaga de suplente, exceto a própria Secretaria da Mulher que possui duas vagas de titulares e duas de suplentes*****.

A dificuldade em “definir papéis” entre o Conselho e a Secretaria é sempre muito destacada pelas mulheres entrevistadas que participam do Conselho, sejam das OCFs, sejam da Secretaria. Um de seus reflexos são os conflitos gerados entre os dois órgãos quanto à definição de pertinência de determinadas ações, geralmente eventos. Estes conflitos são explicitados na fala de uma das entrevistadas:

E aí é que eu acho que a gente ficou um pouco prejudicada, quando a gente fazia ação do Conselho e a Secretaria queria abocanhar como proposta da Secretaria e que não pode. A Secretaria tem seu espaço, ela tem que muitas vezes executar ações que o Conselho levanta, mas o Conselho tem que ser soberano às secretarias. (...) As razões assim de não consultar o Conselho para ações ou quando o Conselho deliberava as coisas, elas não tinham prioridade. O Conselho ainda depende da estrutura da Secretaria, então muitas questões que o Conselho deliberou, isso foi de certa maneira jogado para o lado, para que o Conselho não aparecesse mesmo, as ações do Conselho (R. B. – OCF e CMDM).

Em resumo, algumas conselheiras acreditam que a Secretaria ofusca as ações do Conselho, enquanto as representantes da Secretaria acreditam que o Conselho espera iniciativas da Secretaria para ter visibilidade.

Em termos de influências do Conselho nas políticas públicas, os resultados obtidos foram algumas ações na área da saúde, que inclusive recebe atenção especial de boa parte das conselheiras, em virtude dos vínculos que estas possuem com os conselhos comunitários de saúde.

O Conselho consome bastante de seu tempo com questões administrativas internas e não obteve resultados significativos quanto à implantação, por parte do governo municipal, das diretrizes aprovadas na Conferência. Entretanto, isto não implica em dizer que este órgão seja ineficaz.

****Sobre esta discussão ver as análises de Guilherme O'Donnell a respeito da democracia delegativa, que resulta na supremacia do Poder Executivo nas relações de participação (O'DONNELL, 1996 e 1998).

*****Composição do CMDM em 2000: Sociedade civil – um representante de organizações não-governamentais; um de organizações comunitárias de idosos; um de conselhos regionais de saúde; um de entidades do movimento negro; um de entidades do ensino superior; um de sindicatos de trabalhadores; um de associações profissionais; um da Federação de Associações de Moradores; cinco de organizações comunitárias femininas. Poder Público – um representante do Poder Legislativo Municipal e 12 representantes do Poder Executivo Municipal, assim discriminados: dois representantes da Secretaria Especial da Mulher; um da Secretaria de Ação Social; um da Autarquia do Serviço Municipal de Saúde; um da Secretaria de Cultura; um da Secretaria de Educação; um da Secretaria de Agricultura e Abastecimento; um da Companhia de Habitação de Londrina; um da Secretaria de Planejamento e Fazenda; um da Companhia de Desenvolvimento de Londrina; um da Secretaria de Recursos Humanos e um da Autarquia Municipal do Ambiente (Lei Municipal nº 7.652 de 23 de outubro de 1998, com alterações introduzidas pela Lei Municipal nº 8.802, de 31 de março de 2000).

É importante avaliarmos a eficácia da ação desses organismos, não somente pelas vitórias obtidas e pelas políticas implantadas, mas também pelo campo político de poder conquistado. Neste caso, a implantação do Conselho, por si só, já amplia a legitimidade política da temática sobre a mulher e gênero, na agenda pública. No campo político, o Conselho eventualmente se posicionava publicamente sobre questões que atingiam a mulher, durante o período investigado nesta pesquisa. Dessa forma ele tem obtido alguma visibilidade, o que possui um importante valor político no sentido de marcar presença no debate público e contribuir para a proliferação da temática: mulher e gênero, visando transformar a questão da mulher em uma questão social.

A própria existência do Conselho revela, em certo sentido, a aceitação em torno das questões das mulheres. Converter esta aceitação em ações e políticas públicas efetivas é um desafio que continua atual e cabe às conselheiras – e preponderantemente aos movimentos de mulheres – seu enfrentamento.

Reivindicar é Preciso: os Dilemas da Atuação das Organizações Comunitárias Femininas Frente ao Estado

A relação entre as OCFs com os órgãos públicos municipais voltados para a mulher, em Londrina, tem uma positividade na medida em que possibilita um grande ganho em termos de espaço político e legitimidade para as questões relacionadas à mulher e para as questões de gênero. Entretanto, quando tratamos da formulação e implantação de políticas públicas com a perspectiva de gênero, o cenário é bem menos favorável.

As mulheres das OCFs solicitam recursos material e financeiro para as atividades das associações, orientações administrativas e palestras para a comunidade da área de abrangência. São solicitações relacionadas às suas próprias atividades. Neste caso, é antiga a reivindicação por um espaço físico permanente, para comercialização dos produtos artesanais e de alimentação, confeccionados por mulheres que trabalham nos grupos de produção e geração de renda das OCFs. Até a ocasião da pesquisa de campo em 2001, o que conquistaram foram locais para feiras que se realizam a cada mês, organizadas pela Secretaria e pelo Conselho.

Em termos de políticas públicas ou projetos sociais com relativa duração, não houve, no período de 1993 a 2000, demandas articuladas pelas mulheres das OCFs. A escassez na formulação de demandas por parte das mulheres das OCFs, sendo elas as principais representantes do movimento de mulheres em Londrina, é mais um fator que compromete o sucesso esperado da parte dos novos órgãos institucionais. Algumas autoras, como Sonia Alvarez, Céli Regina Pinto, Eva Blay e Virginia Guzmán, insistem que as pressões externas ao governo, por demandas que atendam aos interesses das mulheres, é fundamental para o desempenho desses órgãos governamentais (ALVAREZ, 1988; PINTO, 1994b; BLAY, 1999; GUZMÁN, 2000) como é o caso da Secretaria e do Conselho. Seguindo Guzmán,

Acreditamos que as profissionais no Estado ou as especialistas em determinados temas precisam do apoio de um movimento maior, que lhes dê força como minoria consistente, que lhes permita atuar como massa crítica e neutralizar as pressões à sua adaptação às lógicas institucionais prevalentes (GUZMÁN, 2000, p.73).

Nesta perspectiva, as propostas de políticas públicas devem ser forjadas nos movimentos ou na sociedade civil, portanto fora do Estado, engendrando assim um caráter democratizador do campo político institucional com demandas que se formam de fora para dentro do Estado.

Na ausência de um movimento de mulheres organizado que exerça pressão sobre o governo, as políticas relacionadas às mulheres com a perspectiva de gênero são mais facilmente cooptadas ou anuladas no interior do Estado, uma vez que este abriga também forças políticas conservadoras (ALVAREZ, 1988, 2000; BLAY, 1999). A cooptação representaria a incorporação de gênero com conteúdo ressignificado, eliminando assim o sentido crítico e emancipador (ALVAREZ, 1988, 2000b; BLAY, 1999) e reforçando os papéis tradicionais, com “...*políticas públicas com perspectiva de gênero que pouco têm a ver com a equidade e muito menos com o feminismo*” (ALVAREZ, 2000b, p.22). Sonia Alvarez denomina este fenômeno de “tradução político-cultural de gênero”.

Além destes, há também o risco de debilidade da capacidade de formular propostas no interior desses órgãos institucionais. A Secretaria e o Conselho precisam de interlocução com os movimentos de mulheres a fim de alimentar seu *rol* de intenções dentro do governo municipal. Desta relação também depende o projeto de democratização do Estado proposto pelo movimento de mulheres e que prevê a capacidade das mulheres de participar na definição das políticas públicas.

Partindo da premissa sobre a importância de pressões do movimento de mulheres para a efetividade das propostas de políticas públicas, Eva BLAY analisa que o baixo desempenho dos instrumentos estatais criados, deve-se em grande parte ao afastamento do movimento de mulheres, dizendo que:

(...) o movimento passou a ‘delegar’ aos governos a execução de novas políticas públicas, imaginando que os instrumentos criados (Conselhos, Delegacias) dariam continuidade à política implantada. (...) Os resultados mostram que o poder executivo, essencialmente dirigido por homens e por uma cultura masculina, inconsciente das discriminações de gênero e desprovido de pressões dos movimentos de mulheres, ignorou as políticas públicas que evitariam problemas essenciais como mortes no parto, assassinatos de mulheres, câncer de colo de útero, desigualdades salariais, falta de aprendizado profissional, para não falar no baixo patamar de participação em cargos políticos do executivo, legislativo ou judiciário. Os movimentos organizados de mulheres no Brasil abriram seu espaço de pressão antes da consolidação das conquistas, acreditando na eficácia da ação democrática (1999, p.138-9).

No caso de Londrina, se houvesse mais iniciativas dos movimentos de mulheres em geral e, se houvesse presença de movimentos feministas em particular, no sentido de pressionar o governo municipal para implantar políticas públicas com perspectiva de gênero, provavelmente seria diferente o quadro de dificuldades enfrentado pela Secretaria e Conselho, no âmbito da administração municipal.

Apesar dos limites políticos em suas ações, os movimentos de mulheres em Londrina, na maioria das vezes, têm oferecido seu apoio à manutenção desses órgãos. Neste caso, mais uma vez, destacam-se as OCFs. Um fator que marca substantivamente as ambigüidades da relação entre o movimento de mulheres e o poder público local em Londrina, no que diz respeito às

políticas públicas com perspectiva de gênero, é certamente a ausência de organizações feministas na cidade.

A relação entre o movimento de mulheres e o Estado é ainda marcada pelas possibilidades de avanços e retrocessos, sendo que os riscos ainda se revelam mais presentes do que as potencialidades de avanços. Nesta correlação, é o potencial dos movimentos de mulheres que pode melhor contribuir para uma interação com o Estado, mais favorável às questões de gênero e das mulheres.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Sônia E. Politizando as relações de gênero e engendrando a democracia. In: STEPAN, A. (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p.315-380, 1988.

ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR (Orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000a.

ALVAREZ, Sônia E. Em que *Estado* está o feminismo latino-americano? Uma leitura crítica das políticas públicas com ‘perspectiva de gênero. In: FARIA, Nalu; SILVEIRA, Maria Lúcia; NOBRE, Miriam (Orgs.). *Gênero nas políticas públicas: impasses, desafios e perspectivas para a ação feminista*. São Paulo: SOF, p.9-25, 2000b.

BLAY, Eva A. Gênero e políticas públicas ou sociedade civil, gênero e relações de poder. In: SILVA, Alcione Leite da; LAGO, Mara Coelho de Souza; RAMOS, Tânia Regina Oliveira (Orgs.). *Falas de gênero: teorias, análises, leituras*. Florianópolis: Editora Mulheres, p.133-146, 1999.

GUZMÁN, Virgínia. A equidade de gênero como tema de debate e de políticas públicas. In: FARIA, Nalu; SILVEIRA, Maria Lúcia; NOBRE, Miriam (Orgs.). *Gênero nas políticas públicas: impasses, desafios e perspectivas para a ação feminista*. São Paulo: SOF, p.63-86, 2000.

JELIN, Elizabeth. Mulheres e direitos humanos. *Estudos feministas*. Rio de Janeiro: CIE/ECO/UFRJ, v.2, n.1/94, p.117-49, 1994.

MACHADO, Leda M. V. *Atores sociais: movimentos urbanos, continuidade e gênero*. São Paulo: Annablume, 1995.

MACHADO, Leda M. V. *A incorporação de gênero nas políticas públicas: perspectivas e desafios*. São Paulo: Annablume, 1999.

MARIANO, Silvana Aparecida e GALVÃO, Elaine. *Mulheres de Londrina: lutas sociais e políticas de 1970 a 2000*. Londrina: PML/SEM/CDPSM, 2000.

O’DONNELL, Guilherme. *Uma outra institucionalização: América Latina e alhures*. Lua Nova, n.37, p.5-31, 1996.

O’DONNELL, Guilherme. Poliarquias e a (in) efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos – CEBRAP*. São Paulo, n.51, p.37-61, julho/1998.

PINTO, Céli Regina Jardim. Movimentos sociais: espaços privilegiados da mulher enquanto sujeito político. In: COSTA, Albertina de Oliveira e BRUSCHINI, Cristina (Orgs.). *Uma questão de gênero*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, p.127-150, 1992.

PINTO, Céli Regina Jardim. Participação (representação?) política da mulher no Brasil: limites e perspectivas. In: SAFFIOTI, Heleieth I.B.; MUÑOZ-VARGAS, Monica (Orgs.). *Mulher brasileira é assim*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, p.195-230, 1994a.

PINTO, Céli Regina Jardim. Mulher e política no Brasil: os impasses do feminismo, enquanto movimento social, face às regras do jogo da democracia representativa. *Estudos Feministas* (número especial). Rio de Janeiro: CIE/ECO/UFRJ, p.257-70, 1994b.

SCHMUKLER, Beatriz. Las mujeres en la democratización social. *Estudos Feministas*. Rio de Janeiro: CIE/ECO/UFRJ, v.3, n.1, p.136-155, 1995.

SCHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo (Orgs.). *Uma revolução no cotidiano?* São Paulo: Brasiliense, 1987.

SCHERER-WARREN, Ilse; LEIS, Hector; COSTA, Sérgio; *et al.* *Cidadania e multiculturalismo: a teoria social no Brasil contemporâneo*. Lisboa: Socius, 2000.