

PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES: NECESSIDADES PRÁTICAS OU INTERESSES ESTRATÉGICOS?

Agatha Marina Azzolin *
Silvia Cristina Yannoulas **

Resumo

Este artigo analisa, utilizando as categorias Necessidades Práticas (das mulheres) e Interesses Estratégicos (de gênero), a efetividade das ações incluídas nos três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (período: 2003-2015), considerando especificamente o eixo sobre o mundo do trabalho. A pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, evidenciou que essa recente política pública, executada pelo Estado brasileiro, não alterou substancialmente a realidade vivenciada pelas trabalhadoras. No artigo, defendemos a utilização das categorias Necessidades Práticas e Interesses Estratégicos como método de análise para a formulação, monitoramento e avaliação de políticas de gênero a fim de orientar as transformações para além do atendimento às necessidades básicas das mulheres, visando à superação da divisão sexual do trabalho.

Palavras-chave: políticas públicas; Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres; mercado de trabalho; necessidades práticas; interesses estratégicos.

Abstract

This article analyze, using the categories Practical Women Needs and Gender Strategic Interests, the effectiveness of the actions of the three National Plans of Policies for Women (2003-2015), emphasizing the axis of job market. The qualitative research, support on literature revision and documents analysis, revealed that recent public policy carried out by the Brazilian government, has not substantially altered the reality experienced by women workers. We advocate the use of categories Needs Practice and Strategic Interests as an analytical method for the formulation, monitoring and evaluation of gender policies to guide the transformation further the women practical needs to overcome the sexual division of work.

Keywords: public policies; National Plans of Policies for Women; job market; practical needs; strategic interests.

* Especialista em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça, pela Universidade Brasília (UnB). Assistente Social, graduada pela UnB em 2014. Assistente de Pesquisa do grupo TEDis (Trabalho, Educação e Discriminação) do departamento de Serviço Social / UnB.

** Possui graduação em Ciências da Educação pela Universidade de Buenos Aires (UBA), mestrado em Ciências Sociais com área de concentração em Educação pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais Sede Acadêmica Argentina (FLACSO/Argentina), doutorado em Sociologia com área de concentração em Sociologia da América Latina e Caribe pelo Programa de Doutorado Conjunto FLACSO/Brasil - Universidade de Brasília (UnB), e Pós-Doutorado pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FAE/UFMG). Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós Graduação em Política Social da Universidade de Brasília-Brasil (PPGPS/SER/UnB).

Introdução

Este artigo discute os resultados de pesquisa realizada por Azzolin (2016), no contexto do curso de especialização em políticas públicas de gênero e raça da Universidade de Brasília.¹

O estudo busca refletir a efetividade dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM) para a inserção das mulheres no mercado de trabalho². Para isso, realizou-se uma análise documental dos três PNPM (sendo o primeiro executado entre 2004 e 2007; o segundo, entre 2008 e 2011; e o terceiro, entre 2012 e 2015) e dos seus respectivos relatórios, comparando-os com as estatísticas elaboradas pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o trabalho masculino e feminino. As reflexões realizadas foram elaboradas a partir das categorias *Necessidades Práticas* das mulheres e *Interesses Estratégicos* de gênero, sobre as quais explanaremos em tópico específico.

No Brasil, há diversas legislações ordenando o tratamento igual entre mulheres e homens, sem distinção de qualquer natureza como acontece na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, no qual homens e mulheres são iguais perante a lei. Quanto à igualdade no trabalho, o artigo 7º da

referida Carta Magna, inciso XXX proíbe a diferença de salários, de exercícios de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor, estado civil, tanto nas zonas rurais como em meio urbano.

A questão do trabalho das mulheres foi colocada ao longo do século XX em diversos instrumentos legais. Por exemplo, a Consolidação das Leis do Trabalho, a conhecida CLT de 1943, contém um capítulo totalmente direcionado à “proteção do trabalho da mulher” (Capítulo III). Em seu artigo 373-A, parágrafo único, prevê ações afirmativas³ através da “adoção de medidas temporárias que visem ao estabelecimento das políticas de igualdade entre homens e mulheres, em particular as que se destinam a corrigir as distorções que afetam a formação profissional, o acesso ao emprego e as condições gerais de trabalho da mulher”. Há também o artigo 377, que prevê que “a adoção de medidas de proteção ao trabalho das mulheres é considerada de ordem pública, não justificando, em hipótese alguma, redução de salário”.⁴

Contudo, apesar de haver normativas assegurando igualdade entre os sexos, dados estatísticos e estudos sobre trabalho feminino e masculino no Brasil mostram que as mulheres, embora tenham mais anos de estudos, ainda recebem salários menores em relação aos dos homens. Além disso, elas estão mais propensas a compor as taxas de desemprego e as de trabalhos informais e são alocadas em atividades laborais pouco valorizadas socialmente, as quais reproduzem a sociedade patriarcal onde são destinadas aos espaços privados, de cuidados da casa e dos filhos (Yannoulas, 2004 e 2013).

¹Agradecemos às professoras do curso e especialmente às professoras que participaram da defesa do Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização, que ajudaram à melhora da apresentação dos resultados da pesquisa e sua transformação atual em artigo científico. Também agradecemos à equipe do Projeto Políticas em Movimento e Saberes Situados - Desafios práticos e interesses estratégicos das mulheres no capitalismo (1995-2015), do Grupo de Pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação - TEDIS, pelos numerosos debates que permitiram estruturar o estudo.

²A pesquisa teve por finalidade estudar e compreender os impactos do patriarcado sobre as mulheres no mercado de trabalho brasileiro. Contudo, de forma alguma, deixamos de entender que o machismo atinge de maneiras diversas a toda população e, em especial, a população LGBTQTTTI (lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, travestis, transexuais e intersexuais), que sofre cotidianamente com a homofobia que violenta, mata e também os exclui de participar do mercado formal de trabalho.

³Para Nascimento (2003), ações afirmativas são políticas temporárias e específicas de promoção de igualdade de oportunidades e condições concretas de participação na sociedade. Elas são políticas de universalização de direitos.

⁴Maruani (2009) distingue trabalho (atividade de produção de bens e serviços) de emprego (modalidade de entrada e saída do mercado de trabalho). O emprego é um dos elementos estruturantes do funcionamento das sociedades atuais, pois ter emprego significa ter trabalho, aceder a um salário e ter um espaço na sociedade.

Por exemplo, de acordo com IBGE (2014), no ano de 2013, a taxa de desocupação feminina era de 8,3% contra 4,9% da masculina. Nos afazeres domésticos, 88% das mulheres ocupadas com 16 anos ou mais de idade realizavam essas atividades em casa e 46% deles as faziam. Assim, a jornada de trabalho feminina média semanal, considerando o trabalho externo e interno ao domicílio, totalizava 56,4 horas, superior a cerca de cinco horas à jornada masculina. Nos dados referentes à escolaridade mostra que as mulheres com 25 anos ou mais de idade tinham 7,9 anos de estudo contra 7,5 anos dos homens na mesma faixa etária em 2013.

Sabendo dessas particularidades de inserção feminina e masculina no mundo do trabalho, este artigo trabalha com o seguinte *ponto de partida*: o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, no eixo referente ao mercado de trabalho, procura minimizar ou atenuar as diferenças entre o trabalho feminino e o masculino no que se refere às diferenças remuneratórias e às atividades desempenhadas, atendendo fundamentalmente as *Necessidades Práticas* das mulheres. No entanto, a superação das desigualdades de gênero permeia outros aspectos de emancipação feminina como a transformação da cultura patriarcal; a valorização dos espaços privados; a divisão das tarefas domésticas entre mulheres e homens; enfim, elementos que alcançam a categoria *Interesses Estratégicos* de gênero.

A pesquisa realizada é qualitativa, bibliográfica e documental, feita a partir de dados existentes, disponibilizados pela Secretaria de Políticas para as Mulheres *online*. Na análise das ações dos PNPM, no eixo autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania, as classificamos em *Necessidades Práticas* ou em *Interesses Estratégicos*; e para isso, elaboramos um quadro contendo o número de cada ação; a ação; a categoria classificada; a justificativa, baseada na literatura sobre o tema; e os comentários sobre o critério utilizado.

No artigo, sequencialmente, apresentamos os resultados atingidos nas três etapas do trabalho, quais sejam:

- I. Exploramos os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, os documentos de avaliação e monitoramento correlatos e suas regulamentações que buscam garantir a igualdade entre os sexos no mercado de trabalho entre o período de 2003 até 2015⁵. Foi realizada uma comparação entre os três planos e seus respectivos documentos de avaliação e monitoramento, com intuito de averiguar as alterações, os avanços, os limites e os retrocessos de modo geral e, especialmente, no eixo autonomia, igualdade do mundo do trabalho e cidadania.
- II. Mapeamos as características do trabalho feminino no Brasil para o período 2003-2015⁶, isto é, antes do primeiro PNPM, durante a implementação dos três planos e na atualidade, visando apontar as desigualdades de gênero no trabalho, a sua evolução e seus impactos. Nesse sentido, foram analisadas as estatísticas disponíveis sobre o mercado de trabalho brasileiro, entre o período 2003 e 2015, com intuito de verificar as alterações do perfil do trabalho feminino e masculino.
- III. Sugerimos novas alternativas para a caminhada à igualdade de gênero no mercado de trabalho, considerando as mencionadas categorias. Assim, foram desenvolvidas reflexões espelhadas nas categorias *Necessidades Práticas* e *Interesses Estratégicos* a fim de compreender se os planos atendem às *Necessidades Práticas* das mulheres brasileiras – isto é, as necessidades que se originam de suas convivências cotidianas inseridas em uma sociedade patriarcal na qual suas necessidades imediatas são consequências da divisão sexual do trabalho, dos cuidados aos outros onde espaços de decisões não possuem – ou aos *Interesses*

⁵Todos os documentos publicados referentes aos planos, ou seja, os anais das Conferências Nacionais das Mulheres, os Relatórios de Implementação dos Planos e os próprios Planos. Contudo, por questão de limites impostos pelas normas acadêmicas para elaboração de artigo científico, somente os documentos aqui efetivamente citados se encontram incluídos nas Referências Bibliográficas.

⁶A escolha em iniciar a pesquisa em 2003 se deve ao fato da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM) ter sido criada nesse ano. E o ano de 2015 foi escolhido porque é o último ano concluído do PNPM.

Estratégicos de gênero, ou seja, se o plano propicia emancipação das mulheres, garantindo a elas igualdade e reconhecimento no mercado de trabalho; ou ainda se os PNPM atendem às duas categorias concomitantemente.

Para melhor compreensão dos resultados apreendidos pela pesquisa, o artigo foi dividido em três partes, seguindo a estrutura acima citada. Assim, a primeira parte contém um apanhado da análise dos PNPM e de seus respectivos documentos de avaliação e monitoramento. A segunda parte expõe, de forma resumida, o perfil do trabalho feminino brasileiro entre o período de 2003 e 2015, em comparação com o trabalho masculino. E, por último, são apresentadas algumas reflexões sobre os planos a partir da utilização de categorias *Necessidades Práticas* das Mulheres e *Interesses Estratégicos* de Gênero.

PNPM e seus documentos correlatos

A adoção de medidas que promovam a igualdade entre homens e mulheres, em âmbito nacional, consolidou-se no ano de 2003. Foi nesse ano que ocorreu a criação da SPM⁷, com *status* de ministério. Logo em seguida, em 2004, houve a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (onde foram construídos a Política Nacional para as Mulheres⁸ e o I PNPM) e a inclusão do desafio de reduzir as desigualdades de gênero e de raça no Plano Plurianual 2004-2007. Isso aconteceu a partir de um processo de mobilização de organizações de movimentos

sociais e da sociedade civil, como esclarece a publicação do CFEMEA (2014).

Em uma avaliação, de modo geral, é notório que o Plano de Políticas para as Mulheres é uma conquista dos movimentos feministas e de mulheres. No entanto, para o IPEA (2014), há críticas de que a SPM não conseguiu avançar para além da pauta do combate à violência contra as mulheres e implementar ações em outras áreas de combate a desigualdades de gênero com a mesma força que aplica contra a violência. Nos eixos da saúde, educação, trabalho, participação política e seguridade social, a atuação é bastante limitada e suas campanhas de sensibilização e parcerias em projetos são de pequeno alcance.

Em resumo, o PNPM surgiu timidamente, em 2003, sem destinação orçamentária para sua implementação, porém, foi o início da incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas e o começo de uma ampla consulta às mulheres sobre os problemas, necessidades e interesses em jogo, pois sua elaboração foi realizada a partir de consultas por meio de conferências municipais, estaduais e nacional, com representantes de cada uma dessas instâncias. Sendo, portanto, a primeira vez que aconteceu a formulação de um plano com essas características. O documento gerado cumpriu seu papel de estimular o debate e construir consensos entre grupos de mulheres específicos, com diferentes necessidades e interesses.

Em seguida, percebe-se um grande entusiasmo dos órgãos e dos movimentos feministas quanto aos resultados iniciais e apresenta “um salto na adoção de termos que indicam o fortalecimento de políticas de gênero” (SILVA, 2015). De modo geral, ocorreram mudanças significativas na estrutura no segundo plano em relação ao primeiro com intuito de ampliar as intervenções para a igualdade de gênero. Esse plano adquiriu um formato mais estratégico ao separar os objetivos em geral e em específicos, ao ampliar os eixos estratégicos e as ações, ao fortalecer parcerias e ao definir a destinação orçamentária e seus órgãos parceiros.

⁷A SPM, com *status* de ministério, não existe mais. Em 2016, ela foi reduzida a uma secretaria vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania por meio da Medida Provisória nº 726 de 2016. Devido ao contexto de instabilidade política e econômica em que o país vivencia, outras secretarias importantes como a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Secretaria de Direitos Humanos e a Secretaria Nacional da Juventude também sofreram com sua perda de *status* de ministério, o que quer dizer que a prioridade quanto às questões de gênero, raça, direitos humanos e juventude foram deixados em segundo plano pelo governo atual.

⁸A Política Nacional para as Mulheres norteia com seus postulados gerais e os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres especifica seus princípios, pressupostos, metas e diretrizes.

E a sua terceira versão esteve com menos força, além de ter havido um recuo quanto à transversalidade, como aponta Silva (2015). O quadro de ações, no eixo sobre o mercado de trabalho, foi reduzido drasticamente: havia 76 ações no I plano, reduziu-se para 72 no II plano e neste, apenas 46. Ainda nessa última versão, a questão orçamentária sofre um retrocesso, haja vista que no II PNPM constava o prazo para a execução da ação, o produto resultante e a destinação orçamentária (ainda que não o valor específico) e no III PNPM, esses elementos foram suprimidos. Entende-se como um retrocesso porque são aspectos que permitem monitorar e controlar, como afirmou IPEA (2014).

Perfil do Trabalho Feminino brasileiro entre 2003 e 2015

No período entre 2003 e 2015, de modo geral, houve uma evolução no sentido de acesso à previdência, à educação e a bens (Brasil, 2012). Todavia, ainda são persistentes as diferenças entre mulheres e homens no mundo do trabalho, que aumentam quando analisamos os dados considerando a raça/cor (discriminação composta⁹).

Assim, o perfil do trabalho feminino brasileiro configura-se da seguinte forma: o rendimento médio mensal feminino é inferior ao masculino, apesar delas estudarem mais que os homens; elas lideram as taxas de desemprego e são impulsionadas para os trabalhos informais em peso cujas atividades não são contributivas à Previdência Social, inexistindo garantias contra acidentes de trabalho e aposentadorias, por exemplo; desempenham profissões e ocupações

pouco valorizadas socialmente, como o emprego doméstico remunerado.

Isso em dados significa que, por exemplo, em 2011, as mulheres ganhavam 30% a menos que os homens (Brasil, 2012). Quer dizer também que, em 2009, as mulheres brancas tinham, em média, 9,7 anos de estudo; seguidas das mulheres negras com 7,8 anos de estudo. Os homens brancos estudavam 8,8 anos e, por último, com menos anos de estudos estão os homens negros com 6,8 anos, segundo o IPEA (2011). Revela ainda que, em 2009, a taxa de desemprego para homens brancos era de 5,3%; para os homens negros, 6,6%; para as mulheres brancas era 9,2%; e mulheres negras, 12,5% (IPEA, 2011).

Quanto à proteção social da Previdência, no ano de 2009, ainda para o IPEA (2011), 43% dos homens brancos possuíam carteira de trabalho assinada; já as mulheres negras apresentavam o pior índice, 25% delas tinham suas carteiras assinadas.

Já o emprego doméstico, por exemplo, o IPEA (2004) aponta que, em 2003, 16,3% das mulheres ocupadas estavam nessa ocupação. Isso equivale dizer que 5,7 milhões de mulheres eram empregadas domésticas. Dessas, 3,2 milhões eram negras. Em 2009, as mulheres eram 17,1% nessa atividade, ou seja, houve um aumento, enquanto os homens eram apenas 1%.

Em termos teóricos, Saffioti (1976) explica que a maior parte das mulheres trabalhadoras não fazem carreira, pois preferem empregar-se temporariamente com a finalidade de oferecer rendimentos suplementares aos maridos e aos filhos. As mais jovens engajam-se em um emprego pouco valorizado à espera do casamento. O casamento e a necessidade de interromper o trabalho para cuidar da família com probabilidade de retorno após os filhos alcançarem a idade adulta são aspectos decisivos para o encaminhamento das mulheres a ocupações subalternas às dos homens.

Porém, a menor qualificação profissional delas e seu direcionamento voluntário às atividades que possam ser facilmente interrompidas não justificam toda a desigualdade entre o trabalho

⁹Para a Yannoulas (2004, 2013), a discriminação se torna maior quando associada a outras dimensões como, por exemplo, raça/etnia, classe social, entre outras possíveis. As três dimensões (gênero, classe e raça) são estruturantes das desigualdades mais profundas das sociedades latino-americanas, envolvendo, no Brasil, não apenas minorias, mas 70% da população economicamente ativa – PEA (Abramo, 2008). Isso não significa que essas desigualdades agem de maneira idêntica ou que as discriminações decorrentes podem ser interpretadas no mesmo sentido, conforme destacado pela autora.

feminino e masculino. Outro elemento que pesa como justificativa para tal submissão feminina é a valorização da força física masculina. Esse é um argumento falso, pois quando os homens desempenham atividades que não exigem força muscular ou até mesmo quando há dispêndio de força, inovações tecnológicas as reduzem consideravelmente. Ainda para a autora, são os preconceitos de sexo e de raça que representam um papel relevante para a hierarquização entre homens e mulheres no mundo do trabalho, na conservação do domínio do homem branco e na acumulação capitalista.

A descontinuidade da força de trabalho feminina fornece aos empregadores argumentos que explicam a menor hierarquia feminina de posições nas empresas, assim como a preferência de homens para postos de responsabilidade. Esses motivos são legítimos do ponto de vista do empregador porque muitas vezes as empresas se encarregam de qualificar suas trabalhadoras as quais terminam deixando o emprego ao casarem ou ao se tornarem mães. Assim, o investimento da empresa se torna pouco rentável. Além disso, as mulheres se ausentam mais do trabalho que os homens por motivo de doenças leves. Mas para agravar o problema, quando os homens adoecem as mulheres também não comparecem ao trabalho para cuidar do marido enfermo e o mesmo acontece quando seus filhos ficam na mesma situação. Ademais, há razões de ordem natural como a gravidez pelo fato das mulheres terem um período mais longo de licença maternidade.

Destaca-se que, apesar de Saffioti ter escrito essas explicações em 1976, elas ainda permanecem sendo reproduzidas na realidade contemporânea. Contudo, ressalta-se que as mulheres atualmente possuem mais escolaridade que os homens, como já analisado. A literatura mais recente, do século XXI, disserta sobre as alterações no mundo do trabalho feminino em comparação com a força de trabalho masculina, como observamos em Yannoulas (2013).

Yannoulas (2013) explica que houve mudanças qualitativas no tipo de inserção das mulheres nos mercados de trabalho e quantitativa na remuneração feminina. Isso foi possível devido à

transformação das famílias e dos paradigmas tecnológicos, à reestruturação produtiva e a estabilidade no mercado de trabalho e nas trajetórias profissionais e ocupacionais¹⁰ delas, que agora acumulam a atividade profissional e a vida familiar/pessoal.

Para a autora, atualmente a maioria das mulheres não param de trabalhar quando seus filhos nascem ou quando casam¹¹ e, portanto, não há uma descontinuidade da trajetória profissional da forma como ocorria antes, como foi argumentado por Saffioti (1976). Todavia, essas alterações não afetaram a hierarquia das desigualdades no mundo do trabalho (em termos de remunerações, condições de trabalho, *status* social e outras qualidades advindas do emprego) e, em alguns casos, até aumentaram. Yannoulas explica que isso ainda se perpetua haja vista que não foram alteradas as representações do emprego feminino e a própria divisão sexual do trabalho doméstico, já que as mulheres acumulam a atividade profissional/ocupacional com os afazeres domésticos, sem compartilhá-la com as figuras masculinas de suas famílias.

Castro e Guimarães (1997) salientam o caráter socialmente construído da assimetria nas relações de gênero presentes na divisão sexual do trabalho, especialmente na sua redefinição no momento da emergência do capitalismo. Na sistematização elaborada por Kergoat (2009), haveria dois princípios organizadores da divisão sexual do trabalho presentes universalmente e aplicados sempre no mesmo sentido: o da separação em trabalhos de homens e de mulheres e o da hierarquização sendo que os trabalhos de homens possuem mais prestígio e reconhecimento do que os trabalhos realizados por mulheres. Entretanto, para Kergoat, o enfoque da divisão sexual do trabalho ultrapassa a constatação e descrição das

¹⁰Yannoulas (2013) explica que há diferenças entre profissões e ocupações, utilizando a referência de Kergoat, Picot e Lada (2009) na qual as profissões são conhecidas como as verdadeiras profissões, pois são dotadas de direitos e legislações específicas que organizam e controlam seu exercício.

¹¹Porém, esse aspecto pode variar de acordo com a classe social, raça e as diferentes realidades vivenciadas pelas mulheres. Isso quer dizer, que as mulheres, na contemporaneidade, acumulam, de forma mais intensa, mais atividades domésticas com suas profissões e ocupações.

desigualdades existentes, pois envolve refletir sobre como as sociedades diferenciam e hierarquizam as atividades de homens e de mulheres.

Destarte, as transformações nas inserções das mulheres nos mercados de trabalho registradas desde o século passado, sem dúvida, são significativas, mas ainda há manutenção do tipo de profissão e ocupação assumidas por elas e, além disso:

o trabalho da reprodução humana continua sendo invisível e fundamentalmente desenvolvido pelas mulheres, o que preserva o modelo profissional masculino (“livre” dos afazeres da reprodução, “ajudante” na melhor das hipóteses) e mantém, com altíssimo custo para as mulheres, um modelo doméstico feminino (“conciliador”, dividido e subjugado entre as múltiplas jornadas de trabalho) (YANNOULAS, 2013, p. 37).

Necessidades Práticas ou Interesses Estratégicos? Reflexões sobre a Igualdade de Gênero no Mercado de Trabalho

As categorias *Necessidades Práticas* e *Interesses Estratégicos* foram originalmente criadas por Molyneux (2003) ao pesquisar em 1985 os efeitos da Revolução Sandinista de Nicarágua na situação das mulheres. Em seguida, Moser (1993) as desenvolveu para inseri-las no planejamento e no desenvolvimento em gênero, que foram adotadas em projetos elaborados por organismos internacionais e por governos, atingindo grande popularidade nessa área cuja perspectiva foi discutir o desenvolvimento humano com o olhar de gênero, no entanto, os fez de forma simplificada, como adverte Anderson (1992).

Essas categorias ainda são pouco exploradas no contexto brasileiro para a formulação de Políticas Públicas de Gênero. Nós encontramos apenas um estudo brasileiro, realizado por Machado (1997), que as avaliou em relação a programas existentes em cidades de São Paulo, porém, a autora problematizou as *Necessidades Práticas* e os *Interesses Estratégicos* como categorias isoladas, sem aprofundar na reflexão sobre o tema.

As *Necessidades Práticas* (das mulheres) se referem às necessidades imediatas decorrentes das atividades cotidianas das mulheres cujas tarefas

são derivadas da divisão sexual do trabalho tradicional na qual elas reproduzem e mantêm o espaço privado, isto é, o cuidar da casa, dos filhos, dos deficientes e os idosos e do marido. Em outras palavras, nessa categoria estão todas aquelas demandas que perfazem as funções socialmente atribuídas às mulheres como a existência ou não creches e escolas; a vacinação e cuidados com saúde de seus filhos, a busca por alimentação e habitação adequadas.

Já os *Interesses Estratégicos* (de gênero) decorrem do questionamento da posição das mulheres frente a esta sociedade patriarcal na qual possibilita uma alternativa à sua subordinação em relação aos homens, tais como a abolição da divisão sexual do trabalho, o alívio da jornada do trabalho doméstico e do cuidado com os filhos, a eliminação das formas institucionalizadas de discriminação, o estabelecimento de igualdade política, liberdade na escolha sobre a maternidade e adoção de medidas adequadas contra a violência e o controle masculino sobre a mulher (Young, 1992).

Young (1992) destaca que não se deve tratar as duas categorias separadamente, assim, as *Necessidades Práticas* podem impulsionar a ocorrência dos *Interesses Estratégicos* e vice-versa. Entretanto, é preciso enfatizar que não existe apenas uma única necessidade ou um único interesse entre as mulheres e, sim, diversos que variam de classe social, raça, idade, crenças religiosas e entre outros aspectos que diferenciam as mulheres. Ainda para a autora, o Estado não deve tentar solucionar todos os problemas identificados pelas mulheres, mas sim, deve se limitar aos problemas que tenham mais impactos nos aspectos da vida econômica e social delas. A necessidade de definir prioridade para a formulação de políticas públicas de gênero deve a limitação de recursos que tem o Estado.

Young (1992) recomenda que o Estado deva mobilizar e organizar as mulheres para que elas produzam pressões políticas e que seus interesses se tornem políticas públicas. Ainda, mulheres organizadas podem assumir atividades educativas não escolarizadas com intuito de promover consciência e exercício de seus direitos. As

atividades educativas promovidas pelas mulheres se dirigem mais aos Interesses Estratégicos que às Necessidades Práticas. O financiamento dessas atividades, bem como assumir responsabilidade para que elas aconteçam, pode ocorrer pelo Estado, pelo setor privado ou pelo terceiro setor.

A respeito da falta de unidade das mulheres, Young (1992) afirma que várias literaturas a explicam, dentre elas, a mais universal é que as mulheres não enxergam a ideologia que as cercam ou são vítimas de uma consciência deturpada. Apesar de compartilharem a opressão e subordinação, as experiências cotidianas as levam concluir que não podem mudar sua situação ou que ao tentar fazê-lo podem piorá-la e, por isso, nem sequer apoiam aquelas que tentam mudar. Isso leva vários grupos de mulheres a apoiarem as estruturas e instituições dominantes masculinas e a considerarem as outras mulheres como inimigas.

Anderson (1992) também disserta sobre esse mesmo questionamento, pois o nível de consciência de mulher é variável e para que haja alguma mudança no campo dos Interesses Estratégicos, exigem-se custos no plano mais imediato: “avanzar hacia la igualdad implica pérdidas para todas las mujeres en los sistemas de vida que ella han desarrollado bajo las condiciones de desigualdad” (Anderson, 1992, p. 11).¹² A exemplo, são as cortesias cotidianas feitas tradicionalmente pelos homens, a dependência econômica, recompensas emocionais.

Anderson (1992) disserta que as primeiras leituras sobre Necessidades Práticas e Interesses Estratégicos foram deslumbrantes, pois acreditava que as desigualdades de gênero seriam, a partir de então, rapidamente resolvidas, mas que posteriormente, em uma análise mais aprofundada, foram percebidas discordâncias e conflitos entre grupos e setores de mulheres diversas. Anderson alerta para o perigo de simplificar e reduzir o “paradigma dos interesses”. Ele não pode ser reduzido a um livro de receitas ou a pílulas.

Fraser (1999) analisa o discurso das necessidades práticas no capitalismo contemporâneo, e quais as oportunidades e os obstáculos que o tema das necessidades traz para movimentos que procuram transformações sociais profundas, como o feminismo. Assim, distingue três momentos diferentes na política das necessidades: a luta por estabelecer ou negar uma dada necessidade (luta dos movimentos sociais pelo reconhecimento da necessidade); a luta pela interpretação da mesma, pela sua definição (luta dos especialistas para estabelecer o que deverá se transformar em política pública); e o terceiro momento seria a luta pela satisfação ou impedir sua satisfação, transformando a necessidade em direito (administração de direitos e benefícios sociais). Necessidades essas que, ao final de contas, na sua maioria são decorrentes da condição social das mulheres de cuidadoras do espaço doméstico e dos outros (crianças, anciãos, deficientes, entre outros). Mas sua re-politização teria como desdobramento a conscientização necessária à compreensão dos interesses estratégicos de gênero.

O conteúdo das necessidades e interesses seriam variáveis em contextos sócio históricos específicos, motivo pelo qual é necessária a contextualização conjuntural das interpretações de uma bandeira de luta como necessidade prática ou interesse estratégico, bem como a recuperação permanente das bandeiras de lutas históricas dos movimentos.

Na análise realizada, classificamos cada ação do eixo referente ao mercado de trabalho dos três PNPM em apenas uma das categorias, ou seja, cada ação recebia apenas uma classificação: ou *Necessidades Práticas* das mulheres ou *Interesses Estratégicos* de gênero. Apesar de considerar que as duas categorias caminham juntas, fizemos o esforço de mensurar as ações com intuito de verificar para qual direção caminhavam os planos no eixo sobre o mundo do trabalho. E para isso criamos um critério, qual seja:

a) *Interesses Estratégicos* – aquelas ações que com certeza modifica a estrutura da divisão sexual do trabalho e que, portanto,

¹² Tradução: “Avanços no sentido da igualdade implica perdas para todas as mulheres no sistema de vida que elas têm desenvolvido nas condições de desigualdade” (Anderson, 1992, p. 11).

colocam em questão a estrutura e a dinâmica das relações de gênero;

b) *Necessidades Práticas*—aquelas ações que são claramente identificadas como tal (ou seja, ações que não alteram a divisão sexual do trabalho) ou aquelas que não podemos afirmar com certeza que é Interesse Estratégico, por exemplo, “priorizar a intermediação de mão-de-obra feminina nas ações do Sistema Nacional de Emprego – SINE”, sem dúvidas, estabelece formas de inserção das mulheres no mercado de trabalho, o que é determinante para o fim da submissão feminina, porém, não sabemos quais foram os postos de trabalho assumidos por elas, isto é, não sabemos se a profissão ou ocupação modifica ou mantém da divisão sexual do trabalho.

Durante a realização da análise encontramos muitas dificuldades para realizar o julgamento, pois tais categorias, assim como a realidade, são dinâmicas, isto é, podem ser modificadas com o tempo, variando conforme a cultura do país, dependem da variável estudada e das necessidades e dos interesses dos grupos.

Agora, vamos aos resultados!¹³ As ações estão contidas nas prioridades. Assim, o I PNPM, no eixo sobre o mercado de trabalho, possui 76 ações divididas em 5 prioridades, sendo que 3 prioridades possuem predominância da categoria *Necessidades Práticas* e 2, da categoria *Interesses Estratégicos*. Prevalendo, portanto, as *Necessidades Práticas* na análise das prioridades.

O II PNPM, possui 72 ações divididas em 8 prioridades, sendo que 5 delas têm predominância das *Necessidades Práticas* e 2 com *Interesses Estratégicos* e 1 prioridade tem o mesmo número de ações com ambas categorias. Logo, no eixo sobre o mercado de trabalho do II plano, há maioria das prioridades classificadas como *Necessidades Práticas*.

E, por fim, o III PNPM possui 46 ações divididas em 7 prioridades, sendo que 4 delas têm a predominância dos *Interesses Estratégicos* e 3 com *Necessidades Práticas*. Assim, pela primeira

¹³O quadro abaixo é um resumo do conjunto de resultados da pesquisa realizada e foi adaptado para este artigo.

vez, aparece a categoria *Interesses Estratégicos* em destaque na análise das prioridades, provavelmente, em decorrência do amadurecimento do planejamento e das avaliações realizadas nas Conferências Nacionais que contou com militantes e movimentos feministas.

Quadro 1- Resumo da análise pelas prioridades dos três PNPM (2003-2015, Brasil)

PNPM	Categoria Classificada	Nº de prioridades ¹⁴
I PNPM no eixo sobre o mercado de trabalho	Necessidades Práticas	5 prioridades, sendo 3 NP e 2 IE
II PNPM no eixo sobre o mercado de trabalho	Necessidades Práticas	8 prioridades, sendo 5 NP, 2 IE e 1 com ambas
III PNPM no eixo sobre o mercado de trabalho	Interesses Estratégicos	7 prioridades, sendo 4 IE e 3 NP

Fonte: elaboração própria com base na classificação das ações dos três PNPM no eixo referente ao mercado de trabalho, sendo observadas as prioridades.

Além da análise realizada inicialmente considerando as prioridades e ações elencadas no plano, também foi possível observar analiticamente os documentos a partir de outra perspectiva, mais restrita: a investigação de todas as ações do eixo sobre o mercado de trabalho de cada plano *sem considerar as prioridades*. Em outras palavras, na segunda fase de análise fizemos a contagem das ações, dispensando a classificação destas pelas prioridades¹⁵. E obtivemos os seguintes resultados: o I PNPM e o III PNPM têm a mesma quantidade de ações classificadas em *Necessidades Práticas* e *Interesses Estratégicos*. E o II PNPM tem maioria

¹⁴NP é a sigla para *Necessidades Práticas* e IE, para *Interesses Estratégicos*.

¹⁵Tal análise não foi considerada no mencionado Trabalho de Conclusão de Curso, sendo esta observação elaborada posteriormente para este artigo.

das ações classificadas em *Necessidades Práticas*, conforme o quadro a seguir.

Quadro 2 - Resumo da análise pelas ações dos três PNPM (2003-2015, Brasil)

PNPM	Categoria classificada	Nº das ações
I PNPM no eixo sobre o mercado de trabalho	Necessidades Práticas e Interesses Estratégicos <i>empatados</i>	38 NP e 38 IE (76 ações)
II PNPM no eixo sobre o mercado de trabalho	Necessidades Práticas	42 NP e 30 IE (72 ações)
III PNPM no eixo sobre o mercado de trabalho	Necessidades Práticas e Interesses Estratégicos <i>empatados</i>	23 NP e 23 IE (46 ações)

Fonte: elaboração própria com base na classificação das ações dos três PNPM no eixo referente ao mercado de trabalho, sendo observadas apenas as ações.

Assim, notamos que este resultado se diferencia do anterior; ao analisar desta forma, não há predominância dos *Interesses Estratégicos* no III PNPM como aconteceu na análise pelas prioridades. E o I PNPM, que antes foi verificado um sobressalto *das Necessidades Práticas*, agora empata.

Se considerarmos apenas esta última análise – excluindo a classificação das prioridades, significa que no I PNPM houve uma proposta mais ousada, já que na segunda perspectiva registramos uma aproximação a formulação de *Interesses Estratégicos*. E no III PNPM apresentou um recuo, haja vista que antes apresentava um destaque dos *Interesses Estratégicos* para as prioridades e nesta nova análise o resultado é o empate entre as duas categorias.

Contudo, ao ponderar as duas formas de análise, temos que as prioridades eram, isso mesmo, prioridades e, portanto, a SPM dedicou mais tempo, recursos e esforços para o alcance delas. As ações eram formas de concretizar as prioridades, uma vez que elas estão inseridas nas prioridades. Desse modo, percebemos que cada prioridade possuía uma finalidade a qual não necessariamente suas ações a efetivaram.

Considerações Finais

Este artigo buscou compreender a efetividade dos PNPM, nas suas três versões (sendo o primeiro executado entre 2004 e 2007; o segundo, entre 2008 e 2011; e o terceiro entre 2012 e 2015), utilizando para a reflexão os documentos referentes aos planos, como os Relatórios de Implementação e os anais das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres. Também mostramos por meio de dados estatísticos a evolução da inserção das mulheres no mercado de trabalho brasileiro entre os anos 2003 e 2015, isto é, desde a criação da SPM até o último ano completo de execução do terceiro plano. E, por fim, avaliamos os PNPM a partir das categorias *Necessidades Práticas* das mulheres e *Interesses Estratégicos* de gênero, pouco desenvolvidas pela academia feminista no Brasil.

Tais categorias possuem um rico significado para a formulação de políticas públicas com enfoque em gênero, haja vista que permitem direcionar as ações planejadas para os interesses de gênero cuja finalidade é superar a submissão feminina. Porém, tal modelo, proposto inicialmente por Molyneux (2003), leva a acreditar que o problema de desigualdade entre os sexos será facilmente resolvido, como aconteceu com Anderson (1992).

Percebemos, ao longo deste estudo, que tanto as *Necessidades Práticas* como os *Interesses Estratégicos* não são fórmulas mágicas que acabam com as discriminações das mulheres de uma hora para outra, mas são conceitos que permitem direcionar o planejamento e a ação de Estado que, dependendo da postura política e econômica adotada, podem contribuir para a manutenção, ou até mesmo, para o reforço da sociedade patriarcal como também para a sua superação. Assim, com esta pesquisa, almejamos sensibilizar e instigar gestores públicos na utilização das categorias *Necessidades Práticas* e *Interesses Estratégicos* sem, contudo, repeti-las de forma simplificada como fez Moser. Por não haver uma solução milagrosa, essas categorias foram rejeitadas pelos estudos de gêneros

brasileiros (possivelmente esse foi o motivo), pois são difíceis de serem classificadas e necessitam de ampla justificativa.

Apesar das dificuldades em classificar as ações dos três PNPM, no eixo referente ao mercado de trabalho, a complexidade das categorias é uma reflexão que queríamos provocar, pois elas foram descartadas pelos movimentos feministas, estudiosos/as de gênero por: a) terem sido excessivamente simplificadas para se adequar ao planejamento e desenvolvimento de gênero, como elaborou Moser (1993); b) serem de difícil aplicação já que exigem argumentação detalhada para cada classificação. No Brasil, essas categorias foram pouco desenvolvidas por serem esquematizadas por autoras como Machado (1997) que queria encaixar as Necessidades Práticas e os Interesses Estratégicos em fórmulas pré-definidas.

Todavia, Necessidades Práticas e os Interesses Estratégicos possibilitam avaliar se a política (ou plano) desenvolvida superará a divisão sexual do trabalho ou reproduzirá a cultura patriarcal vigente. Portanto, nosso propósito com a análise das ações dos PNPM, no eixo do mercado de trabalho, baseada nessas categorias, foi tornar possível aos gestores a utilização das categorias como instrumentos de trabalho para o planejamento, desenvolvimento, avaliação e monitoramento de políticas públicas de gênero de forma que não haja a reprodução e manutenção das desigualdades entre mulheres e homens.

Assim, sintetizando e ponderando nosso *ponto de partida*, podemos afirmar que o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, no eixo referente ao mercado de trabalho, procura minimizar ou atenuar as diferenças entre o trabalho feminino e o masculino no que se refere às diferenças remuneratórias e às atividades desempenhadas, atendendo fundamentalmente as *Necessidades Práticas* das mulheres. No entanto, a superação das desigualdades de gênero permeia outros aspectos de emancipação feminina como a transformação da cultura patriarcal; a valorização dos espaços privados; a divisão das tarefas domésticas entre mulheres e homens; enfim, elementos que alcançam a categoria *Interesses Estratégicos*.

Apesar das prioridades do eixo referente ao mundo do trabalho do III PNPM terem sido classificadas predominantemente como *Interesses Estratégicos*, suas ações empatam. Tendo em vista que o perfil das mulheres no mercado de trabalho não se alterou de forma substancial no período analisado, ainda há um longo percurso de caminhada no sentido da igualdade no trabalho e de gênero, o que com a continuidade e o aperfeiçoamento do planejamento de gênero pode contribuir.

Contudo, ressaltamos aqui que o estudo das relações gênero e de trabalho é indispensável para a compreensão das desigualdades entre mulheres e homens, já que nos oferece instrumentos para compreender a divisão sexual do trabalho, a dupla (ou tripla) jornada de trabalho das mulheres, o trabalho doméstico, o impacto do trabalho nas vidas delas. Sendo esse quadro retratado, por exemplo, por Saffioti (1976) cuja valorização do trabalho resulta na inteiração entre natureza e homem (mulheres e homens), transformando-os, possibilitando a tomada de consciência— fator essencial para superação da desigualdade entre homens e mulheres.

Referências

- ABRAMO, Laís. Trabajo, género y raza. Un tema presente en la agenda brasileña. *Nueva Sociedad*, Número 218, noviembre-diciembre de 2008. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3573_1.pdf> Acesso: 30 de março de 2017.
- ANDERSON, Jeanine. Intereses o Justicia. Adónde valadiscusión sobre lamujer y El desarrollo? In: *Entre Mujeres*, Perú, páginas 7-46, 1992.
- AZZOLIN, Agatha Marina Murari. *Reflexões sobre o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres para a inserção das mulheres no mercado de trabalho: utilizando as categorias de Necessidades Práticas e Interesses Estratégicos*. Monografia Final do Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça, Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, 2016.
- BRASIL. Consolidação das Leis Trabalhistas. Decreto-lei nº 5.452 de 1º de maio de 1943.

- _____. Constituição Federal. 1988.
- _____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Anais da 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004a.
- _____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004b.
- _____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Agendas Transversais: Monitoramento Participativo. Plano Mais Brasil. PPA 2012-2015. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2012.
- _____. Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.
- CASTRO, Nadya A. e GUIMARAES, Iracema B. Divisão Sexual do Trabalho, Produção e Reprodução. In: SIQUIERA, Deis E. et al. *Relações de Trabalho, Relações de Poder* Brasília/DF: Editora UnB, 1997, p. 177-211.
- CFEMEA. VIEIRA, Celia; CABRAL, Gilda; OLIVEIRA, Guacira. *Orçamento Mulher*. Uma história de 12 anos de incidência política do CFEMEA. CFEMEA. Brasília, 2014.
- FRASER, Nancy. A luta pelas necessidades: Esboço de uma teoria crítica socialista-feminista da cultura política do capitalismo tardio. *Debate Feminista*, México, 1999, p. 105-141.
- IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira*. Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 34, Rio de Janeiro, 2014.
- IPEA. *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*. 1ª ed. Brasília, 2004.
- _____. *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*. 4ª ed. Brasília, 2011.
- _____. Capítulo 9. Igualdade de Gênero. In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. BPS, n. 22. Brasília, 2014.
- KERGOAT, Daniele. Divisão Sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: HIRATA, Helena et al.(Orgs.). *Dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: Unesp, 2009, p.67-75.
- KERGOAT, Prisca; PICOT, Genevieve; LADA, Emmanuelle. Ofício, profissão, “bico”. In: HIRATA, Helena et al.(Orgs.). *Dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: Unesp, 2009, p.159-166.
- MACHADO, Leda M. V. *Políticas Públicas e Gênero: A questão das necessidades práticas e estratégicas*. São Paulo: Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas, Relatório de Pesquisa N. 10, 1997.
- MARUANI, Margaret. Emprego. In: HIRATA, Helena et al. (Org.). *Dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: Unesp, 2009, p. 85-90.
- MOLYNEUX, Maxine. *Movimientos de Mujeres em América Latina*. Estudio Teórico Comparado. Madrid: Ediciones Cátedra, 2003.
- MOSER, Caroline O.N. *Gender Planning and Development*. London: Routledge, 1993.
- NASCIMENTO, Alexandre do. As Políticas de Ação Afirmativa como instrumentos de universalização dos direitos. *Lugar Comum* (UFRJ), v. 18, p. 55-62, 2003.
- SAFFIOTI, Heleieth. *Mulher na Sociedade de Classes: Mito e Realidade*. Petrópolis: Vozes, 1976.
- SILVA. Ismália. Gênero e Transversalidade no Eixo Igualdade no Mundo do Trabalho e autonomia econômica, do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. In: *XVIII Simpósio Baiano de Pesquisadoras(res) sobre Mulher e Relações de Gênero*. Territorialidades: dimensões de gênero, desenvolvimento e empoderamento das mulheres. Salvador, 2015.
- YANNOULAS, Sílvia (coordenadora). *A Convidada de Pedra: mulheres e políticas públicas de trabalho e renda: entre a descentralização e a integração supranacional*. Um olhar a partir do Brasil 1988-2002. Brasília: FLASCO, 2004.
- YANNOULAS, Sílvia (coordenadora). *Trabalhadoras – Análise da Feminização das Ocupações e Profissões*. Brasília: Abaré, 2013.
- YOUNG, Kate. Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de las mujeres. In: GUZMAN, Virginia et al. (comps). *Una nueva lectura: género em el desarrollo*. Lima, Ed. Entre Mujeres, Flora Tristán, páginas 15-54, 1992.