

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

FERNANDA DE CARVALHO PAPA

**TRANSVERSALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO BRASIL –
PERCURSOS DE UMA PRÉ-POLÍTICA**

São Paulo

2012

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

FERNANDA DE CARVALHO PAPA

**TRANSVERSALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO BRASIL –
PERCURSOS DE UMA PRÉ-POLÍTICA**

Dissertação apresentada à Escola de
Administração de Empresas de São Paulo da
Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a
obtenção do título de mestre em Administração
Pública e Governo.

Linha de pesquisa: Governo e Sociedade Civil em
Contexto Subnacional

**Orientadora:
Prof. Dra. Marta Ferreira Santos Farah**

**São Paulo
2012**

Papa, Fernanda de Carvalho.

Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – Percursos de uma pré-política / Fernanda de Carvalho Papa – 2012

177 f.

Orientador: Marta Ferreira Santos Farah

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Violência contra a mulher. 3. Transversalidade. 4. Mulheres - Política governamental. I. Farah, Marta Ferreira Santos. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 396(81)

FERNANDA DE CARVALHO PAPA

**TRANSVERSALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO BRASIL –
PERCURSOS DE UMA PRÉ-POLÍTICA**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Data de aprovação:
18/05/2012

Banca examinadora:

Profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah (Orientadora)
FGV-EAESP

Profa. Dra. Maria Lúcia da Silveira

Prof. Dr. Peter K. Spink
EAESP-FGV

AGRADECIMENTOS

São muitas as mulheres que admiro e a quem agradeço a inquietação gerada para realizar esta pesquisa. Refiro-me aos “sujeitos políticos coletivos” a quem sou grata pelos aprendizados e referências até aqui. Às feministas e gestoras do PT, pela oportunidade de me aproximar do feminismo e do tema das políticas públicas para as mulheres. Às jovens mulheres do Forito, cujas amizades, confiança e solidariedade estimularam novos vãos, entre eles, o acadêmico. Jovens - senhoras ☺ - feministas presentes e queridas para sempre! Ao Ilu Obá de Min, pelo caminho com feminismo negro em arte, e pela força que nos protege “com alegria e muito respeito”.

Agradeço especialmente as pessoas que foram fundamentais nestes dois anos de FGV: À professora Marta Farah, minha referência e orientadora, pelo trabalho cuidadoso, estimulante e preciso em todos os momentos. Obrigada pela paciência e dedicação para nossa empreitada juntas.

Ao professor Peter Spink, pelas “aulas de alma”, ou de metodologia, chaves para estruturar este trabalho. Agradeço ainda suas contribuições e do professor Mario Aquino na qualificação, e a todos os professores e professoras do programa com quem tive a oportunidade de estudar.

Aos amigos e amigas do mestrado e para a vida, Aninha Pedrosa, Marthoca Ribas, Sar Faleiros, Lui Otavio Assis, Ana Pê Massonetto, Lyoca Porto, Paulie Ballesteros, Heber Rocha e Fab Angélico, e também a Fabi Bento, Paty Magdalena e Manu Ribeiro, pelos momentos de estudos sérios e divertidos em nossa jornada inesquecível de GV. A ela devo ainda as amizades muito preciosas - e contribuições generosas a este trabalho - de Eli Barbosa e Beni Trojbic. Agradeço ainda as ajudas super bem-vindas de Sergio Praça e Maria Cecília Gomes, e também de Marta Andrade, em nome da equipe da Secretaria de Pós Graduação, pelo carinho e disposição sempre. Muito obrigada, gente querida! À FGV, enfim, pela bolsa de estudos que me permitiu realizar o mestrado.

Também imprescindíveis a este processo, sou muito grata:

Às gestoras e gestores e às militantes feministas que cederam seu valioso tempo para conversar comigo ou para viabilizar contatos para este estudo – em especial às interlocutoras da SPM, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e de mulheres muito especiais.

À FES Brasil pela paciência nos períodos de minha licença, mas sobretudo por ter me proporcionado viver os processos que motivaram a pesquisa, em muitos anos de trabalho nesta instituição que tanto admiro. Querid@s Cassio Fran(ça), Wal Melleiro, Gonz Berron, Jeany Tible, Sy Richer, Jackie Pecchi, Margô Teraguchi, Linhos Colonello, Lu Uemura, Tina Hennecken e Chefe Yesko, “danke sehr”! Aqui também agradeço a Toninho Brito e Lari Borges, irmão e irmã de caminhada.

À Secretaria Nacional de Juventude, nas pessoas de Seve Macedo, Diva Basílio e Lena Abramo, em nome da valorosa equipe, pela compreensão do meu tempo acadêmico antes de assumir o novo desafio do qual já me sinto honrada.

Agradeço muito à amiga-comadre-professora Gabi Lotta, pelas acolhidas importantes e confortantes. À Magi Freitas, Lud Borges, Lívia di Tommasi, Anna Nascimento, Laura Mattar, Paulo Prado e Betinho Dantas, pela torcida e apoio ao longo do caminho. À Dani Paiva, pelas transcrições com emoções, à Ana Flavia Pinto pela cuidadosa revisão, ao Clóvinhos Souza, pela ideia dos percursos e pela escuta amiga sempre, e à Paulie Miraglia pelos diálogos pertinentes. Ao Elias Gomes pelos cuidados bem humorados, ao Dani de Lucca, pelos saberes localizados, ao Nichan “de sobrenome insofribível”, pelo fenomenológico acompanhamento do meu processo. À Kiki Mori, Rach Quinti, Marjorie Bastos e Ana Lobato, pela presença querida na reta final e no caminho novo que se inicia.

Meu carinho especial para as amigas e comadres que compreenderam minhas ausências nestes tempos em que morri de saudades das comemorações, confidências e dos pequenos que tanto amo. Com amor sempre, à Tati Mott e Di Gabanyi, minhas irmãs, a Jô Curvo, brava amica de tutte le ore, Ci Shibuya e Fabí Barbosa, Sil Morales, Dani Kuperman e Valerinha Corbucci. “Miles gracias” ao Willy Filgueiras, amigo querido, e à Ana Leite, mesmo de longe, por quem eres.

Um agradecimento infinito às amigas e anjinhas-da-guarda Maria Camila Florêncio, Iara Schwester Santos, Elizete dos Reis Araújo, Raq Souza e Rack Melo – amadas afilhadas -, pois sem a ajuda de vocês, não teria sido possível chegar até aqui.

Agradeço também à minha querida irmã Paula, pelo olhar de professora ao projeto e pelo suporte de alegria, com Vivi e Marcão por perto sempre que possível. Danke, Peipinha! Ao meu querido irmão Rodrigo, pelo carinho constante e as acolhidas bacanas durante a pesquisa de campo em Brasília. Valeu “gióvane”!

O meu principal agradecimento para minha mãe Rose e a meu pai Tarcio, a quem dedico este trabalho, pelo apoio emocional, material, incondicional e verdadeiramente “transversal”, em um momento em que todos nós precisamos nos apoiar. Amo muito vocês.

RESUMO

Esta dissertação discute a transversalidade como instrumento estratégico para a gestão de políticas públicas para as mulheres no Brasil. Parte de uma reconstituição histórica, que leva em conta o surgimento das políticas para as mulheres com a redemocratização do país, e os caminhos percorridos para desenvolvê-las em governos locais e no nacional. Destaca o papel de organismos governamentais específicos de políticas para as mulheres, bem como de atores internacionais, que pautam a transversalidade como estratégia para a promoção da igualdade de gênero nas políticas de instituições governamentais e não governamentais. A discussão conceitual sobre transversalidade é seguida de análise sobre os fatores que a influenciam na prática, uma lacuna da literatura ainda incipiente sobre o tema. Os fatores foram identificados a partir de entrevistas-conversas com gestoras e gestores envolvidos com o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, criado em 2007. Conclui-se que, entre constrangimentos e oportunidades trabalhadas a partir do cotidiano entre gestores de diferentes políticas setoriais, a transversalidade pode contribuir para o avanço das políticas para as mulheres no Brasil, mas está distante do que se propõe normativamente a seu respeito.

Palavras-chave: Políticas públicas; transversalidade; “*gender mainstreaming*”; políticas para as mulheres; Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; organismos específicos de políticas para as mulheres.

ABSTRACT

This dissertation discusses gender mainstreaming as a strategic tool for the management of public policies for women in Brazil. We start from a historical reconstruction, which takes into account the emergence of policies for women with the democratization of the country, and the paths taken to develop them in local and national governments. The research highlights the role of specific government bodies of policies for women, as well as the influence of international actors, that try to mainstream the strategy to promote gender equality policies in governmental and nongovernmental organizations. The conceptual discussion is followed by the analysis of the factors that influence the practice of gender mainstreaming, which is a gap in the scarce literature on this subject. The factors were identified from chat-interviews with policy managers involved with the National Pact to Combat Violence against Women, established in 2007. It is possible to conclude that, in spite of constraints and considered the opportunities that arise from everyday intersections among policy makers from different areas, gender mainstreaming may contribute to the advancement of policies for women in Brazil, but is far from what is proposed normatively about it.

Keywords: Public policies; mainstreaming; "gender mainstreaming"; policies for women, the National Pact to Combat Violence against Women; specific mechanisms of policies for women.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF – Advocacy Coalition Framework

ACORD – Agency for Cooperation and Research in Development

ANL – Aliança Nacional Libertadora

ANPAD – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração

Asian DB – Asian Development Bank

CEDAW – Convenção de Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe

CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria

CIDA – Canadian International Development Agency

CNDM – Conselho Nacional de Direitos da Mulher

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DEAM – Delegacia Especializada de Atendimento a Mulher

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional

DFID – Department International Development

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

ECOSOC – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

ENANPAD – Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD)

FES – Fundação Friedrich Ebert

GEPAM – Gerenciamento Participativo de Áreas Sociais

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDB – Inter-American Development Bank

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

JOC – Juventude Operária Católica

LMP – Lei Maria da Penha

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MJ – Ministério da Justiça

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MS – Ministério da Saúde

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PAISM – Programa de Assistência Integral a Saúde da Mulher

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNPM – Plano Nacional de Política para as Mulheres

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança e Cidadania

PT – Partido dos Trabalhadores

Sdia – Swedish International Development Cooperation Agency

SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

SEDIM – Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SINCOV – Portal Nacional de Convênios

SNJ – Secretaria Nacional de Justiça

SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres

SRJ – Secretaria de Reforma do Judiciário

UnB – Universidade de Brasília

UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância

WID – Women in Development

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	PG 13
1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES NO BRASIL	PG 19
1.1. ORIGEM NA LUTA DAS MULHERES NO BRASIL	PG 23
1.2. REDEMOCRATIZAÇÃO: AGENDA DE REFORMA E A PAUTA DAS MULHERES	PG 25
1.3. CNDM INAUGURA PRESENÇA NO ESTADO	PG 26
1.4. A INFLUÊNCIA DA AGENDA INTERNACIONAL	PG 30
1.5. O MODELO DE ORGANISMOS GOVERNAMENTAIS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES	PG 32
1.5.1. Redistribuição e reconhecimento nas políticas públicas para as mulheres	PG 37
1.6 O AVANÇO NÃO É LINEAR	PG 41
1.7 JANELA DE OPORTUNIDADE: CRIAÇÃO DA SPM	PG 43
1.8 COALIZÕES ADVOCATÓRIAS	PG 46
1.8.1 Coalizões e políticas para as mulheres	PG 47
SÍNTESE	PG 50
2. TRANSVERSALIDADE COMO ESTRATÉGIA PARA A GESTÃO	PG 52
2.1 O CONCEITO DE TRANSVERSALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	PG 53
2.2 TRANSVERSALIDADE COMO DIRETRIZ NO GOVERNO FEDERAL	PG 57
2.3 O CONCEITO DE <i>GENDER MAINSTREAMING</i>	PG 61
2.4 CRÍTICAS AO <i>GENDER MAINSTREAMING</i>	PG 65
2.5 <i>GENDER MAINSTREAMING</i> NO BRASIL?	PG 70
2.6 INFLUÊNCIA DE GOVERNOS LOCAIS	PG 73
2.6.1 Feminismo no Estado	PG 76
2.6.2 A agenda internacional encontra o local	PG 78
2.7 PERCURSO DE UMA PRÉ-POLÍTICA	PG 79
2.8 A SPM E A TRANSVERSALIDADE	PG 84
2.9 O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL	PG 85
2.10 INSTRUMENTOS PARA FAVORECER A TRANSVERSALIDADE	PG 87

SÍNTESE	PG 88
3. REFERENCIAL METODOLÓGICO: O PERCURSO DA PESQUISA	PG 91
3.1. CAMPO-TEMA COMO OPÇÃO METODOLÓGICA	PG 92
3.2. COMO A PESQUISADORA SE COLOCA NESTE CAMPO-TEMA	PG 93
3.3. OS SUJEITOS DA PESQUISA	PG 96
3.4. REGISTRO E ANÁLISE DAS ENTREVISTAS-CONVERSAS NO CAMPO-TEMA	PG 102
SÍNTESE	PG 105
4. ANÁLISE SOBRE A TRANSVERSALIDADE NO PACTO NACIONAL PELO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES	PG 106
4.1 ORGANIZAÇÃO DA AGENDA PERANTE A SOCIEDADE	PG 106
4.2 ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NA AGENDA	PG 109
4.3 O PACTO NACIONAL PELO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES	PG 110
4.4 PERCEPÇÕES GERAIS SOBRE O PACTO	PG 116
4.5 CONTROLE SOCIAL	PG 122
4.6 O PACTO OLHADO POR SEUS PARES	PG 124
4.7 TRANSVERSALIZAR COALIZÕES POR IGUALDADE	PG 126
4.8 PERCEPÇÕES E ANÁLISE SOBRE A TRANSVERSALIDADE NO CAMPO-TEMA	PG 135
4.8.1 As vozes do campo-tema	PG 137
4.8.2 A igualdade como meta das políticas	PG 144
4.8.3 Outros fatores que favorecem a transversalidade	PG 147
4.8.4. Fatores que dificultam a transversalidade	PG 158
4.9 PROCESSO EM CONSTRUÇÃO	PG 161
SÍNTESE	PG 165
CONSIDERAÇÕES FINAIS	PG 168
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	PG 182
ANEXOS	

INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objetivo contribuir para o debate sobre a transversalidade nos estudos sobre administração pública e sobre políticas públicas para mulheres no Brasil. Considera a construção do campo das políticas para as mulheres no país como resultado da ação dos movimentos de mulheres e feministas, que ao longo das últimas décadas têm demandado do Estado iniciativas para o enfrentamento das desigualdades que marcam as relações de gênero em diferentes esferas da sociedade.

Assumimos a transversalidade como um instrumento estratégico para a gestão de políticas públicas que dependem de um organismo específico para dialogar com as demais áreas do governo às quais se pretende levar a perspectiva transversal de determinado tema. Neste estudo, a transversalidade é entendida como estratégia para que as políticas setoriais incorporem a perspectiva da igualdade de gênero em suas etapas de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação. Partindo da compreensão de que relações de gênero são construções históricas e sociais, mediadas por papéis diferentes exercidos por homens e por mulheres, as quais revelam desigualdades de poder entre eles, a igualdade de gênero busca reconhecer necessidades e prioridades diferentes entre os sexos e lhes assegurar iguais condições de realizar seus direitos humanos e de participar da vida em sociedade.

As políticas públicas para as mulheres são criadas, com o processo de redemocratização do Brasil, com o intuito de contribuir para a superação das desigualdades e o reconhecimento das mulheres como sujeitos de direito. Entre outras estratégias, contam com a transversalidade para fazer conhecer sua agenda e construir apoios às suas iniciativas.

Para ser realizada, a transversalidade depende da sinergia entre um organismo específico de políticas para as mulheres e demais ministérios ou secretarias, além da articulação entre diferentes níveis da federação e com movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Os primeiros são fundamentais para dar capilaridade às políticas e entregá-las aos cidadãos e cidadãs. Os segundos são fundamentais para pressionar pela formação da agenda, para o controle social e a qualificação técnica das políticas.

O processo de construção da transversalidade em princípio avalia os impactos das políticas sobre mulheres e homens, mirando a promoção da igualdade de gênero a partir das ações levadas a cabo pelas diferentes instituições, com objetivo de contribuir para a não perpetuação das desigualdades de gênero. A transversalidade surge como conceito e estratégia para a implementação de políticas públicas no final dos anos 1990. É resultado de processos de mobilização de diferentes atores de todo o mundo, em especial do movimento feminista em diálogo com agências internacionais e governos nacionais, no contexto da IV Conferência Mundial da ONU sobre a Mulher, realizada na China em 1995 e conhecida como Conferência de Beijing. Ganha visibilidade com a divulgação de sua respectiva Plataforma de Ação, em que aparece nomeada pelo conceito anglo-saxão de *gender mainstreaming* - traduzido ao português como transversalidade. A partir de então, tornou-se uma das principais estratégias a ser adotada por atores engajados com a transformação das instituições, buscando colocar a perspectiva de igualdade de gênero na definição de suas políticas.

No Brasil, o termo passou a ser usado a partir do trabalho de agências da ONU, de outras organizações da cooperação internacional para o desenvolvimento e do próprio movimento feminista presentes nas arenas de definição das políticas públicas depois da Conferência de Beijing. De projetos de organizações não governamentais à criação de organismos governamentais voltados à promoção de políticas públicas para as mulheres, a transversalidade passou a fazer parte do discurso de pessoas e organizações engajadas na promoção da agenda das mulheres. Aparece em geral como um instrumento a ser utilizado, mas na prática é bem pouco resolvido, isto é, carece de nítida compreensão sobre como pode ser aplicada na prática e com resultados concretos. As principais “reclamações” ligadas à sua aplicação, do ponto de vista da gestão e da disputa política que se estabelece no interior dos governos, relacionam-se com a dificuldade de as áreas mulher construírem parcerias com outros setores governamentais para desenvolver políticas em conjunto.

A maior parte dos estudos acadêmicos realizados sobre este tema são de autoras europeias, voltadas aos debates do sistema ONU ou da União Europeia, e que se dedicaram na última década a observar se a estratégia da transversalidade tem alcançado ou não seu objetivo de impactar as instituições e suas políticas com a perspectiva da

igualdade. As avaliações revelam que “algo se moveu” do ponto de vista da criação de instrumentos e espaços dentro das instituições para levar a cabo a estratégia de promoção da igualdade. Todavia estas se mostram céticas aos resultados obtidos com a utilização destes instrumentos no que diz respeito à elevação concreta do status das mulheres, consideradas as diferenças entre as próprias mulheres, e à redução das desigualdades em relação aos homens. Estas desigualdades persistem e são verificadas cotidianamente nas relações desiguais de poder presentes, por exemplo, a partir da divisão sexual do trabalho, cujas conseqüências podem ser encaradas como barreiras para a vida em uma sociedade democrática.

A literatura pouco se dedica a explicar o que poderia garantir avanços na aplicação desta estratégia, com vistas a mudanças no processo das políticas e nos valores que os sustentam, e se existem exemplos que possam demonstrar tais mudanças. Do ponto de vista acadêmico, menos ainda se conhece sobre a experiência da aplicação da transversalidade no processo das políticas públicas para as mulheres do Brasil. Verifica-se carência de pesquisas que possam ajudar a compreender se a estratégia é válida para os objetivos de combater as desigualdades de gênero, combinadas às dimensões de raça e classe.

São praticamente inexistentes as pesquisas acadêmicas dedicadas a observar a questão da transversalidade do ponto de vista da administração pública e dos novos arranjos institucionais criados para este fim. Observa-se um distanciamento entre a prescrição da estratégia nos documentos internacionais e no discurso de gestores públicos e sua aplicação no cotidiano da gestão. O presente estudo se propôs a contribuir para a superação desta lacuna, buscando conhecer os caminhos trilhados, as estratégias e os obstáculos enfrentados pelas empreendedoras da agenda das mulheres para trabalhar com a transversalidade.

Procuramos identificar como foi concebida a transversalidade e como esta tem sido entendida pelos atores envolvidos em sua aplicação, fora e dentro do Brasil. Buscamos também discutir por que a transversalidade foi cogitada como estratégia, voltando-se para a atuação das instituições, especialmente aquelas ligadas ao Estado, e observamos os problemas que se propôs a enfrentar, notadamente em decorrência da necessidade de alargar os espaços de participação das mulheres e a inclusão de suas

necessidades e demandas na definição das políticas. Para isso, debruçamo-nos também sobre os fatores que potencializam e limitam a sua aplicação concreta, com foco sobre a experiência brasileira. Com o objetivo de discutir qual o significado da transversalidade nas políticas públicas para as mulheres, como se desenvolve no Brasil e se funciona como estratégia para a implementação destas políticas, este trabalho procura responder às seguintes perguntas:

1. Qual o histórico da transversalidade no Brasil?
2. A prática da transversalidade tem contribuído para a promoção da perspectiva da igualdade de gênero na definição das políticas públicas na experiência brasileira?
3. Que fatores facilitam e que fatores dificultam a utilização desta estratégia no desenho e na implementação destas políticas?

De forma específica, nos propomos a investigar estas questões a partir da observação de uma iniciativa do governo federal, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, desenhado em 2007 com o propósito de engajar diferentes áreas da gestão para “atacar” dimensões diversas da violência contra a mulher. A transversalidade é apresentada como uma das premissas desta iniciativa, a ser construída a partir do trabalho intersetorial entre diferentes órgãos governamentais, impulsionado pelo organismo nacional específico de políticas para as mulheres, a SPM. Viabilizar a incorporação da perspectiva da igualdade e dos direitos das mulheres em diferentes ações previstas no Pacto era o objetivo da utilização da estratégia da transversalidade.

Alguns motivos justificam a escolha dela como o foco desta pesquisa. O primeiro deles é a ausência de uma reflexão acadêmica sobre a experiência brasileira a seu respeito, conforme indicado acima. O segundo vem de discursos informais, a partir de contato com algumas gestoras governamentais de políticas para as mulheres na primeira década dos anos 2000, que afirmam que a transversalidade é um dos grandes desafios para o seu trabalho. Em decorrência disso, parece ser relevante para o estudo sobre as políticas para as mulheres analisar se esta estratégia tem encontrado condições para ser utilizada e se fortalece estas políticas no país, contribuindo para a consolidação da experiência democrática brasileira. Em terceiro lugar, a crescente presença da

transversalidade em documentos oficiais, apontada como elemento inovador para o processo de gestão de políticas públicas relativamente “recentes”, suscita o questionamento sobre o que precisa ser viabilizado neste processo para que a estratégia potencialize de fato mudanças na definição das políticas, em benefício de grupos historicamente desfavorecidos em relação à ação do Estado.

A pesquisa foi desenhada de maneira a apresentar primeiramente o contexto em que a transversalidade surge no campo das políticas públicas para as mulheres no Brasil. Para isso, a primeira sessão foi dedicada a uma breve descrição sobre o processo histórico em que mulheres organizadas nos movimentos sociais demandam do Estado políticas pelo reconhecimento de seus direitos. Para discutir de maneira breve como estas políticas são geridas, recorreremos a autoras brasileiras e de outros países americanos que se apóiam no referencial teórico feminista para questionar a pretensa neutralidade das políticas governamentais e a necessidade de disputa no interior do Estado para garantir ações que contribuam para a superação das desigualdades entre homens e mulheres.

O capítulo 1 também faz referência ao modelo teórico de Coalizões Advocatórias proposto por Sabatier e Jenkins (1998) e atualizado por Sabatier e Wieble (2007), como ferramenta que discute a articulação de atores em subsistemas com o objetivo de provocar mudanças no processo de definição das políticas, a exemplo do ambiente institucional de um governo, ou em relação a um tema. Este referencial se mostra útil para a análise da transversalidade como elemento fortalecedor da construção da agenda das mulheres.

No capítulo 2, apresentamos o histórico e as definições da transversalidade localizadas na literatura, como conceito e estratégia de gestão, buscando identificar como esta foi concebida e tem sido entendida pelos atores envolvidos em sua aplicação. Isso nos levou a descrever o conceito e sua trajetória fora do país, em que se destaca o papel de organismos internacionais e dos movimentos de mulheres e feminista para influenciar a formação da agenda de políticas para a igualdade nas instituições do Estado e fora dele.

Esta também é uma característica do percurso da questão no Brasil, em que buscamos mostrar por que foi cogitada como estratégia para a ação governamental. Antes de chegar à descrição da experiência no governo federal brasileiro, observamos uma experiência de governo local, um dos exemplos que influenciou o desenho das políticas

nacionais para as mulheres no país. Já a experiência do âmbito nacional da gestão com relação à transversalidade é descrita a partir de análise documental, considerada insuficiente para a descrição sobre a prática da transversalidade nas políticas para as mulheres e se ela tem conseguido responder ao que se propõe na experiência brasileira: facilitar a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas setoriais, a partir da ação articuladora do organismo específico de políticas para as mulheres.

Descrevemos no capítulo 3 a opção metodológica de entrevistas-conversas no campo-tema, desenvolvida por Spink, em que privilegiamos a escuta de atores envolvidos com a transversalidade na prática da gestão pública brasileira para conhecer mais de perto o processo que a envolve. O objetivo foi captar o que emerge das falas das pessoas ouvidas a respeito do tema – e não por indução de categorias pré-determinadas. Além das pessoas ouvidas para a reconstituição do percurso da transversalidade no Brasil, foram buscadas pessoas com atuação em uma iniciativa específica da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres do governo de federal, para estudo de caso no campo das políticas para as mulheres. Justificamos a escolha do objeto de estudo por estar baseado na premissa de construção transversal e apresentamos os caminhos percorridos pela pesquisa para continuar a responder às perguntas que a orientam.

Enquanto os capítulos 1 e 2 foram necessários para a reconstituição do histórico da transversalidade no Brasil e o Capítulo 3 apresenta os caminhos da pesquisa, dedicamos o Capítulo 4 para apresentar inicialmente o objeto do caso estudado, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, criado em 2007 como uma das prioridades da Agenda Social do segundo Governo do Presidente Lula. Em seguida, buscamos conhecer e analisar a percepção que gestores e gestoras governamentais têm da transversalidade e dos fatores que a potencializam ou a limitam a partir de suas vivências com a articulação e gestão do Pacto.

Uma das hipóteses aventadas é de que o papel do organismo específico de políticas para as mulheres é imprescindível para que estas políticas se realizem de forma transversal. Outra hipótese é que as relações entre agentes governamentais envolvidos em iniciativas em que se pretende transversalizar a perspectiva da igualdade de gênero é um fator importante para o seu sucesso. Para isso, faz-se necessário articular apoios à agenda das mulheres tanto dentro quanto fora do governo.

Se os organismos de políticas para as mulheres são parte de coalizões advocatórias ainda frágeis nas estruturas governamentais, quais as estratégias utilizadas para ganhar novos aliados e fortalecer sua agenda? Esta pesquisa se propôs a verificar, especialmente no período de execução do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, se o arranjo do Pacto, coordenado pela SPM, contribuiu para o fortalecimento da coalizão pró-direitos das mulheres e se influencia outras áreas do governo para a implementação de políticas para este grupo da população, neste caso, as políticas de enfrentamento à violência.

Com estes elementos, esta dissertação também se volta à transversalidade a partir da ótica dos gestores e gestoras que a vivenciam na prática, propondo-se a ser mais uma voz no campo-tema das políticas para as mulheres no Brasil.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES NO BRASIL

“Mas não é uma coisa como beber água e ir ao médico.
Não é. Estamos lutando por um direito que uma parte
sente.
Outra parte não.”

Ivete Garcia

As políticas para as mulheres no Brasil são uma conquista dos movimentos sociais de mulheres e feminista, que, ao longo das últimas décadas e especialmente após a Constituição de 1988, têm demandado do Estado ações para a superação das desigualdades de gênero – assim como de raça e de classe –, estruturais na sociedade brasileira.

O conceito de gênero chega por influência do feminismo como campo teórico e como campo de engajamento político à gramática e à prática da administração pública no Brasil, embora seja interpretado de forma distinta por diferentes correntes do feminismo¹. Como afirma Maria do Carmo Delgado (2007), as políticas de gênero levadas a cabo por organizações governamentais, sob a influência do movimento social, caracterizam-se por iniciativas que contribuem para a alteração das relações de poder desiguais entre homens e mulheres, em resposta à “pretensa neutralidade das políticas”.

Para representantes do movimento feminista, o conceito de “políticas para as mulheres” está ligado à ideia de políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade e da justiça social: “Políticas favoráveis à mudança das condições de vida das mulheres, considerando que esse é um grupo submetido à exploração e à opressão capitalista, patriarcal e racista” (AMB, 2011, p. 19).

Existem muitas abordagens sobre o conceito de políticas públicas, cuja origem vem das ciências sociais, para depois ser assumido também como importante objeto da administração pública². As definições sobre políticas públicas têm em comum uma

¹ Ver PISCITELLI, Adriana em “Recriando a (categoria) mulher?” In: ALGRANTI, Leila (Org.). *A prática feminista e o conceito de gênero*. Campinas: IFCH-Unicamp, 2002. (Textos Didáticos, n. 48) e “Ambivalência Sobre Os Conceitos De Sexo E Gênero Na Produção De Algumas Teóricas Feministas” in AGUIAR, Neuma (org). “Gênero e Ciências Humanas - desafio às ciências desde a perspectiva das mulheres”. Rio de Janeiro: Record: Rosa dos Tempos, 1997. p. 49-66.

² Ao recuperar o histórico da disciplina Administração Pública e de sua relação com as políticas públicas, Farah (2011) chama a atenção para o fato de, nas últimas décadas, a noção de administração pública estar

referência à importância das decisões e das ações realizadas a partir do Estado e que afetam a vida das pessoas. Outra característica mencionada por mais de um autor diz respeito ao fato de que tais decisões podem ser influenciadas por diferentes atores, ligados ao Estado ou não (FREY, 2000; SARAVIA, 2006; SOUZA, 2006; FARAH, 2012).

Entendemos por política pública um conjunto articulado de ações governamentais, orientado para o tratamento de um problema público, tal qual descreve Farah (2012). Incorporamos ainda a ressalva de Souza sobre a ideia de que a formulação das políticas públicas se dá quando governos democráticos realizam suas plataformas eleitorais em programas e ações que buscam produzir mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

É igualmente importante para este estudo a perspectiva apresentada por Frey (2000), que aponta para o fato de as políticas públicas resultarem de disputa política – como veremos adiante no caso das políticas públicas para as mulheres. Segundo o autor: “As disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados” (FREY, 2000, p. 219). O autor afirma ser necessário usar diferentes instrumentos para analisar as políticas públicas em países em desenvolvimento, como o Brasil, e se refere a estes instrumentos por meio dos conceitos de *policy*, *politics* e *polity*, além de *policy network*, *policy arena* e *policy cycle* (*ibidem*, p. 216).

Enquanto *polity* é usada em referência ao sistema político delineado pela estrutura institucional do sistema político-administrativo e pelo sistema jurídico, *politics* é definida como o processo político, em geral conflituoso, em que são definidos os objetivos das políticas. Já a *policy* se refere aos conteúdos concretos das políticas públicas, que são balizados por questões técnicas e materializados por decisões políticas. “São dimensões entrelaçadas que se influenciam mutuamente” (*ibidem*, p. 217).

Estas interações podem ser observadas, segundo Frey, nas *policy networks*, tidas como espaços importantes para os processos decisórios dos sistemas político-administrativos nas democracias modernas. Trata-se de redes em que interagem

sendo transformada e ampliada. Segundo a autora, “o ‘público’ da administração pública foi redefinido, ampliando suas fronteiras para *além do Estado*, passando a incluir organizações governamentais, entidades do setor privado e da comunidade e instituições voltadas à inclusão dos cidadãos no processo de formulação, implementação e controle de políticas públicas” (FARAH, 2011, p. 820).

diferentes instituições e grupos, tanto do executivo, do legislativo como da sociedade, desde a concepção até a implementação e avaliação de determinada política pública (HECLO 1978 p. 102 apud FREY, 2000 p. 221).

As *policy arenas*, introduzidas por Lowi (1972), também são destacadas por Frey como o espaço em que os diferentes atores interagem para negociar seus interesses, em meio a conflitos e busca de consensos na definição de diferentes tipos de políticas. O *policy cycle* observa os diferentes estágios do processo das políticas públicas, ou seja, o seu ciclo, desde a definição da agenda e da elaboração de programas, passando pela implementação até a avaliação, reconhecendo que pode haver mudanças nas redes e nas arenas das políticas à medida que decorre o seu ciclo (FREY, 2000, p. 226).

Farah (2012) apresenta uma síntese sobre o que considera central para discutir política pública, em diálogo com contribuições de diferentes autores: considerar que se trata de uma ação do Estado ou governamental, derivada de autoridade legítima. Esta ação deve ter objetivos bem definidos, que traduzem o “jogo de interesses” da política (*polity*), e que devem ser perseguidos por meio de ações concretas que contribuam para a vida em sociedade (FARAH, 2012).

Estas são características que se aplicam às políticas públicas identificadas com o campo da igualdade de gênero. Trata-se de políticas que se propõem a contribuir para a superação das desigualdades de ordem material, política e simbólica entre homens e mulheres, esta última se referindo às representações histórico-culturais que sustentam a manutenção da subordinação feminina em relação ao masculino.

As políticas públicas para as mulheres teriam o potencial de contribuir com a igualdade de gênero, compreendida a partir de:

um consenso geral que se refere ao reconhecimento de que mulheres e homens têm diferentes necessidades e prioridades e que as mulheres e os homens devem ter a experiência [de vida] em iguais condições de realizar seus direitos humanos, e ter a oportunidade de contribuir e se beneficiar do desenvolvimento nacional, político, econômico, social e cultural (CIDA, 1999 *apud* MOSER, 2005, p. 12).

Na definição de especialistas do Conselho Europeu (2004), a igualdade de gênero expressa a igual visibilidade, o empoderamento e a participação de ambos sexos em todas as esferas das vidas pública e privada. É o oposto de desigualdade de gênero, e não de

diferenças de gênero, de modo que deve orientar a promoção da participação das mulheres e homens na sociedade, tendo como pano de fundo a eliminação das discriminações que são impeditivos para isso (EUROPEAN COUNCIL, 2004 : 8).

1.1. ORIGEM NA LUTA DAS MULHERES NO BRASIL

Há registros da organização das mulheres em torno de seus direitos desde a Primeira República (1889-1930), pela ação das sufragistas, que conquistaram o voto feminino em 1932. É neste período também que se inicia o envolvimento de operárias em greves em São Paulo e se dá a criação da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, liderada por Bertha Lutz (TELES, 1999). A Segunda República (1930-1964) também foi cenário do engajamento de mulheres, sobretudo em movimentos de esquerda, como a Aliança Nacional Libertadora (ANL) e a Federação das Mulheres do Brasil, ligada ao Partido Comunista Brasileiro. As mulheres também estavam presentes no movimento sindical, especialmente metalúrgico, lutando no início dos anos 1960 por creches nas empresas e igualdade salarial (CAPELLIN, 2004; HIRATA, 2004; PITANGUY, 2003).

Com o golpe militar, em 1964, as associações femininas praticamente desapareceram, só voltando a se reorganizar a partir de 1975, com o Ano Internacional da Mulher, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), marcando a realização da I Conferência Mundial da Mulher, no México, e impulsionando a retomada da organização das mulheres no Brasil (TELES, 1999). Durante os anos do regime militar, muitas mulheres participaram dos grupos de esquerda de resistência à ditadura, o que fez com que várias brasileiras fossem ao exílio em países latino-americanos ou europeus, a exemplo da França, onde foram influenciadas pela segunda onda – ou fase – do feminismo (FARAH, 2004; TELLES, 1999).

Esse movimento e corrente teórica chegaria ao Brasil por meio dessas militantes a partir da segunda metade dos anos 1970 (DELGADO, 2007; PITANGUY, 2003). Conforme informa Pitanguy (2003), o movimento chegou para expandir o debate público sobre poder, igualdade e democracia. Em grupos, coletivos e associações, para além dos direitos civis e políticos, as militantes discutiam a democracia também em relação à família, ao trabalho, à educação, à violência e à saúde, questionando os alicerces culturais

que desvalorizavam a mulher em práticas institucionalizadas e simbólicas que garantiam a manutenção de relações de gênero desiguais.

Outra característica destacada por Pitanguy sobre o feminismo brasileiro foi a sua prioridade em influenciar o governo desde os anos 1970, por meio da interlocução com o legislativo. Em 1976, as feministas apresentaram projeto de mudança do Código Civil ao Congresso Nacional, além de um conjunto de demandas e propostas aos partidos nas eleições diretas para governos estaduais de 1982, chamado de “Alerta Feminista para as Eleições” (*Ibidem*, 27).

Ao mesmo tempo, o contexto era de um movimento social intenso, em que as mulheres de movimentos de base retomavam suas lutas por creche e contra a carestia. Mesmo que com pautas diferentes, os movimentos de mulheres de periferias e mulheres em movimentos de esquerda estabeleciam relações tensas com o Estado “opressor”.

Diferentes autoras, como Alvarez (2000), Souza-Lobo (1991), Barsted (1994), Farah (2002, 2004a, 2004b), Pitanguy (2003) e Delgado (2007), descrevem esse período destacando que o movimento de mulheres de base e o movimento feminista tiveram papel importante na negociação com representantes do Estado no contexto de redemocratização. Esse foi o cenário de construção de um campo de poder em que coexistiam práticas democráticas e autoritárias, como afirma Barsted (1994). A década da mulher estabelecida pela ONU, que durou de 1975 a 1985, foi marcada por denúncias de discriminações no Brasil, sobretudo com relação à denúncia da violência doméstica contra as mulheres.

O movimento de mulheres se organizava em torno dos desafios de resistir à ditadura e de lutar pelo enfrentamento de um conjunto de problemas que afetam as mulheres, violam seus direitos humanos e a sua condição de sujeito político e social. Do acesso a condições dignas de moradia, creches para apoiá-las no trabalho reprodutivo e de cuidado com a família – em geral combinado com jornada de trabalho externa ao domicílio – até o direito a uma vida livre de violência e com possibilidade de maior representação feminina em cargos eletivos, as bandeiras de luta das mulheres foram sendo consolidadas.

Em uma multiplicidade de expressões, conviviam, não sem conflitos, esforços por autonomia em relação ao Estado e, ao mesmo tempo, se dava a vinculação de feministas

a partidos que disputavam projetos políticos para ocupar o Estado, além da presença ativa de mulheres ligadas a setores religiosos aliados na luta contra a ditadura. Em comum, havia o questionamento das estruturas públicas e privadas de poder, na família e entre os sexos (BARSTED, 1994; DELGADO, 2007; FARAH, 2002, 2004a, 2004b; SCHUMAHER e VARGAS, 1993).

Os anos 1980 foram, portanto, muito férteis para o engajamento das mulheres e a construção de suas agendas de reivindicação ao Estado. Entre grupos de reflexão feministas, centros de estudo, o Movimento Feminino pela Anistia e os clubes de mães nas periferias, as lutas estavam organizadas em diferentes frentes, que denunciavam a subordinação das mulheres e reivindicavam melhores condições de vida. As mulheres se constituíam como sujeitos políticos e coletivos no Brasil (BARSTED, 1994; FARAH, 2004b). E isso ao lado de outros “novos personagens que entram em cena”, como definiu Eder Sader, sobre a “noção de sujeito vir associada a um *projeto* [de esquerda], a partir de uma realidade cujos contornos não estão plenamente dados [...], é a ideia de *autonomia*, como elaboração da própria identidade e de projetos coletivos de mudança social a partir das próprias experiências” (SADER, 1988, p. 53)³.

1.2. REDEMOCRATIZAÇÃO: AGENDA DE REFORMA E A PAUTA DAS MULHERES

O período da redemocratização foi marcado pela crise do nacional-desenvolvimentismo e por mudanças nas políticas públicas. Segundo Farah, desde a década de 1970, uma agenda de reforma do Estado vinha sendo forjada, com a participação de diversos atores. A agenda no processo de redemocratização do país foi marcada pela democratização dos processos decisórios, com a ampliação do leque de atores envolvidos no processo das políticas públicas, e pela inclusão de novos segmentos da população brasileira entre os beneficiários das políticas públicas (FARAH, 2004a). Em um segundo momento, na década de 1990, prevaleceu a perspectiva neoliberal, orientada por processos de privatização de empresas estatais e pelo chamado Estado

³ Em *Quando novos personagens entram em cena*, Eder Sader exemplifica a efervescente década de 1980 com o nascimento dos novos movimentos sociais nas periferias da Grande São Paulo. Além dos clubes de mães da periferia da Zona Sul, descreve a Oposição Metalúrgica, o movimento de saúde na Zona Leste e o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo (SADER, 1988).

mínimo. Uma série de questionamentos sobre o funcionamento do Estado veio à tona, com críticas quanto à centralização decisória e financeira na esfera federal, a penetração de interesses privados na esfera estatal, a exclusão da sociedade civil dos processos de tomada de decisão, entre outros pontos (*Ibidem*).

Sobre a relevância do movimento feminista neste contexto, Farah aponta:

O feminismo, diferentemente dos ‘movimentos sociais com participação das mulheres’, tinha como objetivo central a transformação da situação da mulher na sociedade, de forma a superar a desigualdade presente nas relações entre homens e mulheres. O movimento feminista – assim como a discriminação nos movimentos sociais urbanos de temas específicos à vivência das mulheres – contribuiu para a inclusão da questão de gênero na agenda pública, como uma das desigualdades a serem superadas por um regime democrático (*Ibidem*, p. 51).

A implantação das primeiras políticas públicas com perspectiva de gênero no Brasil precede a Constituição de 1988. Apesar da dificuldade de intervenção unificada de militantes feministas que passaram a integrar partidos políticos e daquelas que optaram por não fazê-lo, a atuação das mulheres no poder público se inicia com a criação dos Conselhos da Mulher, em um primeiro momento no estado de São Paulo (Conselho Estadual da Condição Feminina), em 1983, e pouco depois em Minas Gerais, ambos com governos do PMDB (BARSTED, 1994; FARAHA, 2004; DELGADO, 2007).

1.3. CNDM INAUGURA PRESENÇA NO ESTADO

Em 1985, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Conforme explica uma militante feminista que participou do processo à época:

A política de ignorar ou de rejeitar o Estado como interlocutor foi substituída, em meados da década de 80, pela compreensão de que a cidadania só se concretiza com o diálogo Estado/sociedade, tendo como cenário a democracia (BARSTED, 1994, p. 42).

Os conselhos da mulher representaram esta primeira aproximação do movimento feminista com as instituições do Estado, sobre as quais recaía até então total desconfiança em razão de seu caráter autoritário e violador de direitos, contra o qual os movimentos de mulheres lutaram durante o período do Regime Militar. A criação de um

organismo dentro das estruturas do Estado, conferindo-lhe inédita institucionalidade, em função de um novo arcabouço institucional e regulatório dentro do Estado (DRAIBE, 1997, p. 3), marcava um novo momento para as estratégias políticas dos movimentos de mulheres e feminista.

O CNDM foi criado em 29 de agosto de 1985, no contexto de abertura política trazido pela Nova República, quando novos atores se manifestam claramente pela inclusão de novos beneficiários nas políticas promovidas pelo Estado (FARAH, 2004a).

A finalidade do CNDM era:

promover, em âmbito nacional, políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país (BRASIL, 1985, p. 1).

Seguia, pois, a recomendação da III Conferência Mundial da Mulher (Nairóbi, 1985), como mecanismo nacional a ser criado para a promoção dos direitos da mulher (PITANGUY, 2003, p. 30). Entre suas atribuições, descritas no artigo 1º de seu regimento interno, estava:

Formular diretrizes e promover políticas em todos os níveis da administração pública [...] visando a eliminação das discriminações que atinjam a mulher; prestar assessoria ao Poder Executivo, emitindo pareceres e acompanhando a elaboração e execução de programas de Governo no âmbito federal, estadual e municipal [...]; estimular, apoiar e desenvolver o estudo e o debate da condição da mulher brasileira [...]; sugerir ao Presidente da República a elaboração de projetos de lei que visem assegurar os direitos da mulher [...]; fiscalizar e exigir o cumprimento da legislação [...]; promover intercâmbio e firmar convênios com organismos nacionais e estrangeiros [...] com o objetivo de implementar políticas e programas do Conselho; receber e examinar denúncias relativas à discriminação da mulher e encaminhá-las aos órgãos competentes exigindo providências efetivas; manter canais permanentes de relação com o movimento de mulheres [...] sem interferir no conteúdo de suas atividades; desenvolver programas e projetos em diferentes áreas de atuação, no sentido de eliminar a discriminação, incentivando a participação social e política da mulher (BRASIL, 1985, p. 1).

O CNDM era atrelado ao Ministério da Justiça, mas respondia também ao presidente da República, que designava a sua composição. Conforme descrito em seu regimento, tal composição deveria assegurar a participação de grupos autônomos de

defesa dos direitos da mulher, de movimentos femininos de associações civis, da comunidade acadêmica voltada a estudos da condição feminina e outros setores interessados nos direitos da mulher (*Ibidem*).

O CNDM realizava seis reuniões ordinárias anuais de seu conselho deliberativo, desde que observada a presença de pelo menos nove das dezessete conselheiras, cujo mandato durava quatro anos, bem como o da presidenta do CNDM. Ela também era designada pelo presidente da República, entre as integrantes do Conselho Deliberativo. À presidenta cabia a gestão, a representação e a comunicação com o ministro da Justiça e demais autoridades representativas a respeito das recomendações do Conselho. Cotidianamente, ele funcionava por meio de comissões consultivas, divididas entre Diretoria de Articulação Política, Assessoria Técnica e Secretaria Executiva, tendo previstos em seu regimento oito cargos de coordenadores para a execução de suas atividades finalísticas, a exemplo de estudos, projetos, programas e articulação regional. Cabia à presidenta solicitar a contratação de recursos humanos para diferentes ações.

Para Sonia Montañó, o modelo dos conselhos pretendia manter a flexibilidade dos movimentos sociais e incidir sobre o Estado de forma híbrida: “estar sem estar no governo” (BLAY, 1998 *apud* MONTAÑO, 2003, p.12). Era próprio das feministas que lideravam o processo à época o conceito de autonomia do movimento, sob a visão de que o modelo do CNDM “se adequava a um país recentemente saído da ditadura que não confiava na estrutura do Estado e dos governos” (*Ibidem*). Segundo Montañó, as conselheiras eram definidas com influência do movimento de mulheres e, da mesma forma que a presidenta do conselho, eram designadas aos respectivos postos pelo presidente da República:

O Conselho foi, por um lado, uma espécie de órgão de poder no espírito das organizações surgidas da política de massas dos anos setenta e, por outro lado, um instrumento de gestão caracterizado por uma forte incidência da sociedade civil no processo de criar um imaginário novo sobre as relações de gênero (*Ibidem*, p. 10).

Na avaliação de Montañó, o CNDM combinava a entrada de militantes feministas no Estado com sua capacidade de criar redes de relações para catalisar demandas das mulheres em propostas de políticas públicas. Além do contexto internacional, o ambiente de mudança institucional brasileiro, com a abertura política a partir de 1985, e o iminente

processo Constituinte legitimavam a defesa dos direitos da mulher (*Ibidem*).

A autora afirma que o feminismo brasileiro se tornou um dos referenciais da América Latina naquele momento, pois pela primeira vez feministas autônomas, que atuavam sob essa identidade coletiva, mas sem vínculos com partidos políticos, passaram a ocupar espaços público-estatais, como resultado de sua mobilização também nas ruas, de pressões no Parlamento e perante o partido que estava no governo. Montañó não ignora, todavia, o papel dos partidos políticos nesta construção: “Não afirmo com isto que não houve negociação com os partidos; houve e muita, sendo a mais importante, sem dúvida, a que levou à inclusão das reivindicações feministas na reforma constitucional de 1988” (*Ibidem*, p. 9).

Durante a Constituinte, as mulheres se mobilizaram intensamente apresentando a Carta das Mulheres Brasileiras, com propostas dos movimentos nas áreas de saúde, trabalho, família, violência, discriminação, cultura e propriedade da terra, que posteriormente foram incorporadas em boa parte à nova Constituição (PITANGUY, 2003; FARAH, 2004a). Montañó (2003, p. 9) relata que as demandas sociais em matérias de direitos, entre eles os direitos sexuais e reprodutivos, desafiavam as formas tradicionais de se fazer política. Farah informa que “as pressões dos movimentos se dirigiram a diferentes níveis de governo, dependendo da distribuição de competências em cada campo de política pública” (FARAH, 2004a). Enquanto a questão da violência contra a mulher deveria ser tratada prioritariamente pelos níveis estadual e municipal, por exemplo, a saúde estaria em um primeiro momento sob a alçada do Governo Federal. Segundo Farah, com o processo de descentralização, ocorreu um redirecionamento com novas pressões se deslocando parcialmente para os municípios e governos estaduais.

Farah (2004a), Barsted (1994) e Delgado (2007) chamam a atenção ainda para uma aproximação entre o movimento feminista e os movimentos de mulheres de base, que influenciou a formulação feminista dos partidos de esquerda. Esses partidos passaram a se organizar para disputar governos locais, com programas de governo orientados à inclusão social e à participação, em contraposição aos partidos de orientação liberal-conservadora, que privilegiavam em seus governos a eficiência com cortes de gasto na área social, privatizações, focalização e modernização gerencial (FARAH, 2004a, p. 53).

1.4. A INFLUÊNCIA DA AGENDA INTERNACIONAL

No plano internacional, em função da Década da Mulher, os anos 1980 contaram com uma série de processos impulsionados pela ONU e suas agências para influenciar políticas públicas pela promoção da mulher e pela igualdade entre mulheres e homens. Desde a I Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada no México, em 1975, recomendava-se que os Estados assumissem a responsabilidade de criar estruturas em prol “do avanço das mulheres.” (ONU, 2005). Em 1979 foi aprovada a Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), ratificada pelo Brasil em 1984, e considerada a “Lei dos Direitos da Mulher”, que passa a orientar os documentos internacionais a partir de então:

A expressão “discriminação contra a mulher” significará toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo (ONU, 1979).

Na III Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1985, em Nairóbi, foram aprovadas as “Estratégias de Nairóbi Orientadas para o Futuro para o Avanço da Mulher até o Ano 2000”. Antes disso, na América Latina, o Plano de Ação Regional de 1977, construído no âmbito da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), propunha a entrada do gênero nas instituições do Estado, por meio da criação de organismos governamentais, dotados de orçamento e capacidade técnica.

A proposta foi consolidada em 1995, com a elaboração da Plataforma de Ação de Beijing⁴, na qual os países signatários são convocados novamente a criar mecanismos nacionais para o avanço da mulher e para a coordenação de políticas dos governos. “Sua tarefa principal é prestar apoio na incorporação da perspectiva da igualdade de gênero em todas as esferas de política e em todos os níveis de governo” (ONU, 1995).

Esta orientação, conforme veremos mais detidamente, caracterizou a formalização

⁴ A Plataforma de Ação de Beijing é o documento final da IV Conferência Mundial da ONU sobre a Mulher, realizada em Pequim, China, em 1995. Adota-se aqui o nome Plataforma de Ação de Beijing – e não de Pequim, que seria a tradução correta do português – pelo fato de o documento ser conhecido e citado como tal por militantes feministas e em diversos textos, inclusive em português.

de um compromisso internacional, a partir do âmbito das Nações Unidas, pelo que na América Latina viria a ser chamado de transversalidade de gênero nas políticas. Tal concepção vinha da estratégia de “espalhar” a perspectiva de gênero para o conjunto das instituições e não mais limitá-la a um grupo de especialistas ou projeto específico voltado à promoção das mulheres. Avaliava-se que, isoladas, tais iniciativas não afetavam as demais áreas de um governo e de instituições não governamentais, pelo fato de não haver uma conexão necessária entre elas. As entidades multilaterais, como a própria ONU e suas agências, tornaram-se “alvo” da nova estratégia, prevista na Plataforma de Ação de Beijing.

Seguiram-se conferências sub-regionais para impulsionar a implementação da plataforma, que propunha, entre outros pontos, a criação de organismos nacionais como elemento fundamental para a implementação da estratégia chamada de *gender mainstreaming* – nos documentos de língua inglesa. Recomendava-se que tais organismos fossem criados no mais alto nível de governo e dotados de recursos para cumprir sua finalidade de garantir a perspectiva de gênero na definição das políticas (*Ibidem*).

A principal característica da estratégia do *gender mainstreaming*, que será discutida com mais detalhes no próximo capítulo, está em condicionar todas as áreas de formulação de políticas, e não apenas uma área específica de promoção da mulher, para que a implementação de todas as ações governamentais incorporem a perspectiva de gênero. Com ela, a promoção da igualdade passa a ser um objetivo adicional aos demais objetivos de cada uma das áreas de atuação governamental (MOSER, 2005; SERRA, 2004; RAI, 2003).

A pressão de organismos internacionais, a exemplo de condicionantes para aprovação de projetos de agências da ONU, e a atuação dos movimentos de mulheres contribuíram para que o conceito de *gender mainstreaming* chegasse a vários países, com a proposta de criação de estruturas nacionais ligadas aos governos, em sua maioria.

O investimento das agências internacionais pôde ser observado no Brasil, onde foram criadas com apoio externo várias organizações não governamentais, grupos e redes feministas, que passaram a desenvolver programas nas áreas de prevenção e combate à violência, direitos sexuais e reprodutivos, geração de renda e educação não sexista.

“Progressivamente, tais organizações passaram também a dialogar com o Estado, propondo diretrizes de ação para políticas públicas” (FARAH, 2004, p. 53). A produção científica no campo de estudos de gênero também foi impulsionada com apoio externo, a exemplo da criação da *Revista de Estudos Feministas*, que contou com forte apoio da Fundação Ford (GROSSI, 2004).

1.5. O MODELO DE ORGANISMOS GOVERNAMENTAIS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

É importante observar que o processo de construção das instituições de governo voltadas para as políticas públicas para as mulheres no Brasil, entre os anos 1980 e 1990, apresenta um percurso próprio, que não apenas reflete a influência da agenda internacional, mas também o processo político marcado por disputas de diferentes projetos e em curso no país, com a possibilidade de criação de novas formas de dar vazão às demandas sociais a partir da ação de governos locais (FARAH, 2004a).

Essa disputa pode ser verificada com a proposição de um modelo alternativo aos conselhos da mulher conhecidos e associados aos governos do PMDB até então. A eleição de governos de esquerda, liderados pelo PT, a partir de 1989, deu origem aos primeiros organismos exclusivamente governamentais voltados para a formulação de políticas para as mulheres no âmbito do Poder Executivo⁵. As primeiras experiências nesse novo formato ocorreram nos municípios de São Paulo, Santo André, Belo Horizonte e, posteriormente, em Porto Alegre.

A característica principal de um organismo específico de políticas para as mulheres é ser uma instância governamental e não de representação da sociedade civil dentro do Estado, marca do modelo híbrido dos conselhos da condição feminina ou dos direitos da mulher descrito anteriormente. Os organismos específicos foram idealizados para ter o status de secretaria de Estado e funcionar como tal, isto é, com uma equipe técnica permanente, orçamento próprio para financiar suas iniciativas e mandato para participar da elaboração das prioridades do governo perante outras secretarias.

⁵ Na realidade, a primeira Secretaria de Estado da Condição Feminina foi criada em Goiás, em 1987, no governo de Henrique Santillo do Partido do PMDB. A Secretaria atuou até 1991, marcada por fragilidade institucional. Se, por um lado, contou com um programa com perspectiva feminista, por outro, não teve recursos e composição de equipe que pudessem tirar o projeto do papel. A Secretaria não permaneceu no desenho do governo seguinte (DELGADO, 2007).

Espera-se que sua principal dirigente, designada pelo/a chefe do Executivo, da mesma forma que o conjunto do secretariado, seja uma pessoa com legitimidade para dialogar com os demais setores do governo e da sociedade sobre a formulação e a implementação das políticas públicas.

A proposição de organismos específicos não substituiu a existência paralela dos conselhos da mulher, que foram mantidos como parte da política para as mulheres nos governos do PT, sendo compostos por representantes da sociedade civil e do movimento social e também do governo. Sua atribuição continuou a ser a de propor e monitorar as políticas públicas para as mulheres, mas em caráter consultivo no diálogo com as representantes governamentais – e não mais como sendo o próprio interlocutor do Estado, característica do outro modelo.

Os conselhos deliberativos do modelo do CNDM tinham atribuições de definir o plano de ação, as políticas e os programas a serem desenvolvidas pelo governo para a promoção da igualdade de gênero e a garantia dos direitos das mulheres, o que, no modelo de organismos específicos, passou a ser assumido por eles. Enquanto no modelo CNDM se elaboravam recomendações para a ação do governo, sem autonomia para que todas as deliberações fossem realizadas, o organismo específico figura como o responsável pela elaboração das próprias políticas, além da articulação dessas com outras áreas de governo.

Em ambos os casos, não existe a garantia de que todas as propostas impulsionadas por eles sejam acolhidas pelos demais interlocutores do governo. Por isso o modelo de organismo específico indica que este deve ser localizado no mais alto nível do organograma governamental, associado ao gabinete do chefe do Executivo por exemplo, sob o argumento de que a partir deste espaço terá maior respaldo político para negociar prioridades com o conjunto de secretarias e ministérios. Já o primeiro modelo do CNDM esteve ligado ao Ministério da Justiça.

A disputa de concepções a respeito dos dois modelos de gestão das políticas para as mulheres existentes se revela com as críticas sofridas pelo modelo de conselhos no formato do CNDM. O fato de ser designado pela Presidência da República e não por votação direta entre movimentos e organizações da sociedade civil é um dos pontos “atacados” por setores do movimento feminista que questionavam a sua legitimidade: era

deliberativo pelas escolhidas pelo presidente e não por pessoas eleitas (AMB, 2011, p. 20).

Como aponta Delgado (2007), o modelo de conselho como o CNDM original mereceu críticas também das feministas ligadas ao PT, à época na oposição ao governo do PMDB, por sua fragilidade como instrumento de mediação entre o movimento de mulheres e o Estado. Havia também o temor de que o formato “híbrido” pudesse absorver a vitalidade do movimento social em virtude do seu formato ambíguo de ser sociedade civil que atua por dentro do Estado. Apontava-se ainda o risco de servirem apenas de propaganda para os governos em curso, que eram também responsáveis por sua composição.

Para Jacqueline Pitanguy, militante feminista que dirigiu o CNDM no período da Constituinte, em que pesem as críticas apontadas, há mais semelhanças do que diferenças significativas entre os dois modelos. Entrevistada para esta pesquisa, afirmou que o CNDM “de sua época” cumpria o papel que depois de 2003 passou a ser exercido pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres do Governo Lula:

O Conselho chamava conselho e não sei por quê. Ele era o que é a SPM hoje. O nome é que era um nome esquisito. Porque o conselho era um órgão de deliberação, porque tinha as conselheiras, e equipe técnica e tinha dotação orçamentária. Ele tinha uma secretaria [...]. Essa secretaria do conselho é o que é hoje a SPM. Então, tinha comissão de violência, de legislação, comissão da mulher negra, da mulher rural, de educação, saúde. Ele trabalhava com comissões técnicas. Tinha um quadro de funcionários e tinha orçamento próprio. Funcionou assim por cinco anos, neste período crucial que foi o período da Constituinte. Além da equipe técnica, tinha diretoria executiva, financeira, setor de comunicação. E tinha a diretoria técnica na qual estavam ligadas as coordenações da violência, saúde. Era basicamente de pessoas da sociedade civil, e o que funcionava no cotidiano era essa parte administrativa. Por isso que às vezes fica meio esquisito. Tudo chamava conselho (Jacqueline Pitanguy, outubro de 2011).

Na visão de gestoras que defendem o modelo do organismo específico, a característica de representação da sociedade civil no interior do governo deve ser evitada, para resguardar a autonomia do movimento social como instrumento de pressão por fora do Estado – e para explicitar a necessidade de disputas que também se travam no interior dele em torno da condução das políticas. Essa parece ser a principal diferença entre os dois modelos. Em entrevista para esta pesquisa, uma dessas gestoras argumenta:

Organismos [governamentais] são a principal estratégia para políticas públicas porque é uma estratégia que pode criar mecanismos de viabilizar as outras políticas dentro do governo. Considero que a disputa de políticas para as mulheres por uma plataforma feminista dentro dos governos é uma estratégia de disputa política interna, que tem que ser feita dentro do próprio governo. Por isso é fundamental ter estes setores [de mulheres] organizados nos grupos partidários que entram no governo, nos grupos sociais que vão compor a disputa política governamental, e obviamente tendo um movimento social independente por fora que pressione por essas políticas (Tatau Godinho, outubro de 2011).

O diálogo com movimentos sociais apontado pela gestora está entre as características “prescritas” para o modelo de organismo governamental específico, que também deve: a) ser formulador, ordenador e articulador das políticas para as mulheres; b) ocupar um lugar estratégico no organograma do governo; c) contar com instrumentos para atuar (recursos financeiros, de infraestrutura e humanos); d) contar com prioridade do núcleo dirigente para desenvolver seu trabalho perante o conjunto do governo; e) fazer uso responsável da máquina pública (ALVAREZ, 2004; DELGADO, 2007; FES, 2000; ONU, 1995; RAI, 2003)⁶. A característica de ser um “par” dentro do governo poderia ser entendida também como um reforço para a possibilidade de articulação da ação transversal (intergovernamental) em prol das políticas de igualdade.

Tais características já estavam identificadas também nas análises de organismos internacionais resultantes do processo de monitoramento dos maquinários governamentais criados como parte das recomendações da Plataforma de Ação de Beijing. Relatório das Nações Unidas (2004) destaca a mobilização de recursos como crucial para o êxito do trabalho das novas estruturas governamentais:

Here the resource issue is critical at both the economic and political levels, as are issues of flexibility, voice and consensus building across political boundaries. These bodies might be considered more autonomous, or less influential, depending on how they are able to negotiate political boundaries, to become effective in improving the status of women (RAI, 2003, p. 26).

⁶ Ver estudo aprofundado na tese de doutorado de Delgado (2007), sobre as experiências da Coordenadoria da Mulher nos Governos Luiza Erundina (1989-1992) e Marta Suplicy (2001-2004) em São Paulo, marcadas pela formulação feminista partidária em prol da criação de organismos governamentais de políticas para as mulheres no Executivo.

A análise das Nações Unidas indica também a situação frágil dos organismos governamentais no nível de municípios, o que se verifica no Brasil. Embora o modelo dos organismos específicos tenha passado a compor as estruturas de governo de administrações identificadas com o campo político do Partido dos Trabalhadores, e se tornado hegemônico a partir do mandato do presidente Lula em 2003, como veremos adiante, tem sido desigual e frágil o desenvolvimento institucional desses espaços de gestão no nível local, conforme avaliação de Delgado:

Sua efetivação foi desigual já nos primeiros anos [...]. O formato (e vínculo institucional), a composição, o orçamento disponibilizado, a capacidade de articulação de cada um destes organismos serão bastante variados em cada governo (DELGADO, 2007, p. 118).

Basicamente, dois tipos de estrutura passaram a caracterizar os organismos governamentais de políticas para as mulheres criados em governos locais. O primeiro tipo estava em geral vinculado ao gabinete do chefe do Executivo ou a uma secretaria de coordenação política, e os poucos organismos eram em geral denominados coordenadorias ou assessorias (da mulher). O segundo tipo, menos “empoderado”, reunia pequenos setores, (como núcleos, gerências ou diretorias de gênero ou da mulher), dentro de secretarias de Direitos Humanos, Direitos de Cidadania ou Assistência Social (DELGADO, 2007)⁷.

Acabou virando coordenadoria porque nós perdemos, porque nossa proposta era de secretaria de política para as mulheres. Como coordenadoria foi o melhor que nós conseguimos em um determinado período, acabou parecendo que era o programa máximo, mas não era. Depois tivemos tantas dificuldades em outras questões, que a coordenadoria acabou virando uma proposta avançada (GODINHO⁸, 2009, p. 63).

A agenda de trabalho “básica” dos organismos específicos envolvia iniciativas no campo da prevenção e do combate à violência contra a mulher, saúde e direitos

⁷ A análise de Delgado (2007) com base nos cinco municípios do PT que criaram organismos específicos de políticas para as mulheres, entre 1989 e 1992 (São Paulo, Santo André, Diadema, Santos e Piracicaba), indica que nenhum deles chegou a se aproximar do status de Secretaria de Estado, conforme proposto na formulação das feministas do partido. Apenas dois tiveram assento nas reuniões de secretariado e foram criados por leis.

⁸ A militante feminista petista Tatau Godinho, cujo nome completo é Maria do Carmo Godinho Delgado, é identificada em suas produções acadêmicas como Delgado.

reprodutivos, geração de emprego e renda e participação popular – neste caso, com atividades ligadas ao envolvimento das mulheres e de suas demandas com Orçamentos Participativos (FARAH, 2004; FES, 2000). Segundo Guzmán (2000), a tarefa dos novos mecanismos governamentais é complexa por ter o duplo desafio de se legitimar diante do movimento de mulheres, como política de reconhecimento (FRASER, 2003), ao mesmo tempo em que precisam enfrentar restrições do Estado, que até então ainda não havia sido “interpelado” pelo “tema”.

1.5.1. Redistribuição e reconhecimento nas políticas públicas para as mulheres

As noções de reconhecimento e redistribuição podem ser entendidas a partir da leitura de Nancy Fraser (2003), que, no texto “Justiça social na era de políticas de identidade: redistribuição, reconhecimento e participação”, aponta para a necessidade de se tomar a relação entre reconhecimento e redistribuição, na perspectiva de alargamento do conceito de justiça social. Sua abordagem é útil para situar a reivindicação de políticas para mulheres, voltadas para sujeitos que acumulam discriminações sobrepostas, ao mesmo tempo em que enfrentam os desafios da inclusão econômica e da superação de discriminações construídas historicamente sobre a base material da divisão sexual do trabalho.

Por redistribuição Fraser se refere às demandas sociais por repartir recursos e riqueza, centrais para a luta social desde a formulação da teoria marxista. Por reconhecimento entende as demandas por respeito às diferenças entre as pessoas e grupos sociais, próprias de um novo paradigma em que as identidades de grupo marcadas por singularidades que os diferenciam de outros devem ser reconhecidas e respeitadas (PINTO, 2008).

Segundo Fraser, nenhuma das abordagens deve ser considerada mais importante que a outra. Por isso propõe o que chama de perspectiva dualista de análise, segundo a qual as duas categorias, redistribuição e reconhecimento, são dimensões irreduzíveis da justiça, independentes das diferenças de origem filosóficas que possam guardar, convergindo no que a autora chama de novo paradigma popular de justiça. Em lugar de uma categoria estar subordinada à outra, aparecem entrelaçadas e necessárias à

compreensão das relações de desigualdade de classe e hierarquia de status na sociedade contemporânea (FRASER, 2003).

Celi Regina Pinto aponta uma lacuna nas proposições de Fraser, pelo fato de não se referir às formas como redistribuição e reconhecimento poderiam ser traduzidas, na prática, em meios de superação da injustiça social. A autora indica as políticas públicas como o espaço apropriado para isso, por considerar que o problema colocado pela agenda feminista ao Estado contém demandas por redistribuição e reconhecimento (PINTO, 2008, p. 48).

Ao mesmo tempo em que se demandam políticas públicas pela construção da autonomia econômica das mulheres, em perspectiva redistributiva, observa-se a necessidade de reconhecimento das mulheres como grupo identitário – e das diferenças entre as mulheres desse grupo, especialmente no que diz respeito à questão racial e indígena – a quem políticas específicas devem ser formuladas, para garantir-lhes condições paritárias de participação – em uma referência à expressão proposta por Fraser (2003).

O não reconhecimento das questões das mulheres como prioritárias para as ações e marcas de governo pode ser apontado como o primeiro obstáculo enfrentado por gestoras de políticas para legitimar a sua agenda. Por outro lado, o reconhecimento das questões das mulheres depende da existência de estruturas que vocalizem e possam concretamente demonstrar a responsabilidade do Estado pela não discriminação, conforme aponta Godinho, ao defender a criação de organismos específicos de políticas para as mulheres:

Esse organismo, além de elaborar e acompanhar programas e propostas, deve ter um posicionamento muito claro de que a ação pública não deve discriminar. Porque a gente parte do princípio de que a estrutura do Estado já tem uma conformação político-ideológica que reflete a hegemonia da sociedade. E a hegemonia da sociedade não é o nosso campo [político]. A hegemonia na sociedade é a hegemonia de uma construção de um Estado liberal cujo avanço máximo é falar em direitos que entram na formalidade, mas não necessariamente viram realidade. É mencionar não discriminação, mas repetir a discriminação (GODINHO, 2009, p. 63).

Sensibilizar o Estado para a não discriminação das mulheres torna mais complexo o entendimento sobre as políticas sociais que devem ser além de redistributivas, também

de reconhecimento, e que no contexto dos anos 1990 sofriam “ataques” em meio à crescente ideologia a favor da redução do papel do Estado nas políticas sociais (SILVEIRA, 2004) e de um certo refluxo da ação dos movimentos sociais (FARAH, 2004).

Fragmentados, os movimentos de mulheres e feminista também perderam força, o que para Delgado significou uma menor radicalidade em sua negociação com o Estado em favor das políticas para a igualdade. A incorporação das demandas das mulheres passou a ser vista, segundo a autora, dentro da “nova roupagem das relações de gênero” (DELGADO, 2007, p. 97), o que para ela “facilitou os embates políticos para tirar de cena o sujeito político e social mulheres e desqualificar a identidade das vitórias alcançadas pelas mulheres com o feminismo” até aquele momento (*Ibidem*, p. 54).

Delgado pondera que “ao ‘conceito de gênero’⁹, em si mesmo, não podem ser imputadas as derivações políticas das leituras que dele foram feitas” (*Ibidem*). Mas chama atenção para o fato de que, mal empregado, o conceito dá margem para a deslegitimação de processos de organização próprios das mulheres, que considera indispensáveis para a alteração das desigualdades que sustentam as relações sociais. O perigo estaria em ocultar esta tensão e substituí-la por gênero, como um *tema* a ser abordado, e não como a explicitação de uma *relação social* de desigualdade e exploração a ser alterada (*Ibidem*).

Por esse motivo, a autora prefere utilizar o termo “relações sociais de sexo”, com base na formulação da socióloga francesa Danièle Kergoat (1996), que o emprega no campo de estudos sobre relações de sexo no mundo do trabalho, por ser um conceito explicativo que evidencia as bases materiais sobre as quais se constroem as desigualdades entre mulheres e homens. Além disso, “torna menos oculto os dois termos da relação, podendo dar destaque ao sujeito político mulheres” (DELGADO, 2007, p. 57).

A preocupação de Delgado é compartilhada por outras teóricas feministas que observaram a apropriação da linguagem de gênero pelo Estado, que não necessariamente traduziu-a em ações concretas para a superação das desigualdades de gênero na sociedade:

⁹ Especialmente difundido a partir do texto de Joan Scott “Gênero: uma categoria útil de análise histórica” (1990).

É difícil para as feministas evitar lidar com Estados que agora parecem estar falando a sua linguagem [...] Presenciamos, nos anos 90, uma verdadeira avalanche de políticas aparentemente bonitinhas, pró-gênero, com a criação de instituições específicas para as mulheres, leis de quotas, leis antiviolença. Mas o Estado muito fala de gênero e pouco faz para empoderar as mulheres (ALVAREZ, 2000, p. 14).

A crítica das teóricas feministas pode ser verificada diante da baixa institucionalização da agenda das mulheres nos governos locais e nacionais. Esse é um dos desafios também da sociedade brasileira, embora o quadro venha sofrendo alterações como veremos adiante. O fraco compromisso do Executivo com a questão das mulheres de forma geral, por isso chamada da “pré-política”, não é exclusivo do Brasil. Conforme aponta Virgínia Ferreira:

é intrigante o fato de na virada do milênio a maior parte dos países contar com estruturas oficiais de promoção da igualdade entre mulheres e homens, alguns deles com legislação anti-discriminatória e ordenamentos jurídicos específicos, mas marcados por práticas contraditórias, como a não regulamentação da produção legislativa e a ausência de recursos para executar ações planejadas (FERREIRA, 2004, p. 98).

Em que pesem as críticas e a ainda frágil representação institucional da maior parte destes organismos, Guzmán (2000) chama atenção para o fato de representarem uma pressão a favor da modernização e da democratização do Estado e da instauração de novas formas de relação entre o Estado e a sociedade. São responsáveis, como apontam Pinto (2008) e Guzmán (2000), pela introdução das políticas de reconhecimento institucionalizadas, que estimulam novas formas de condução da gestão pública, por meio de:

novas estruturas de intermediação entre o Estado e as mulheres (mesas de trabalho, comissões, conselhos) e novas instâncias dentro dos Estados (ministérios, secretarias, comissões interministeriais), que pressionaram a favor da coordenação dos distintos setores estatais na elaboração e realização das políticas com enfoque de gênero (GUZMÁN, 2000, p. 26).

Tais estruturas voltadas à coordenação de ações entre vários setores do governo se tornaram características dos espaços destinados à construção da transversalidade nas políticas públicas, como será discutido no capítulo 4, a respeito do Pacto Nacional pelo

Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, criado em 2007. Iniciativas como essas ainda são muito recentes se considerado o histórico de avanços e retrocessos que marcaram o percurso das políticas para as mulheres – e o exercício da transversalidade – no Brasil.

1.6. O AVANÇO NÃO É LINEAR

Paralelamente a experiências dos organismos específicos de políticas para mulheres em alguns governos locais, um dos fatos que marcaram o âmbito nacional neste percurso vem do final do Governo Sarney (1985-1989), quando o CNDM foi descaracterizado em relação ao tipo de atuação que desenvolvera até então. Ela também era reconhecida como inovadora para o seu tempo, conforme relato da presidenta do conselho à época, Jacqueline Pitanguy, que iniciara projetos de parceria com as áreas de segurança pública – combate à violência contra a mulher – e saúde – direitos sexuais e reprodutivos – para o desenvolvimento de políticas para as mulheres como as primeiras experiências incipientes de transversalidade no Brasil.

A gestora, que também era militante do movimento feminista, afirma, no entanto, ter renunciado à presidência do conselho diante de bloqueios explícitos no interior do governo em relação à defesa dos direitos sexuais e reprodutivos e da vinculação dos direitos das mulheres com a luta antirracista, que defendia. Com sua renúncia, o movimento de mulheres também se afastava da atuação com o governo.

Caracterizado por um projeto de redução do Estado, o Governo Collor (1990 – 1992) também esvaziou as atribuições do CNDM, retirando-lhe legalmente as autonomias administrativa e financeira e extinguindo o Fundo dos Direitos da Mulher (MONTAÑO e PITANGUY, 2003), que apoiava iniciativas de organizações civis. Segundo as autoras, a referência conquistada pelo Brasil, em função de seu movimento de mulheres e da dimensão participativa na transição democrática, foi obscurecida pelo novo modelo de gestão – ou, melhor, de não gestão. “Com Collor [...] o CNDM não poderia ser extinto porque era lei do Congresso, mas se torna um órgão que perde totalmente o status. Perde orçamento, capacidade de contratação, vira um conselho, assim...” (Jacqueline Pitanguy, outubro de 2011).

Foram dez anos em que o Brasil deixou de acompanhar os avanços institucionais promovidos por políticas nacionais de igualdade de gênero, em relação ao que acontecia no plano internacional. Depois de Fernando Collor e Itamar Franco (1992-1993), e apesar do intenso ativismo das feministas brasileiras na Conferência de Beijing, também pouco foi feito institucionalmente pelo Governo Federal durante o primeiro e praticamente todo o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1997 e 1998-2002). Segundo uma das gestoras entrevistadas:

Quando vem Fernando Henrique Cardoso havia esperança do movimento de mulheres pela reestruturação do órgão. Em um país com a dimensão do Brasil, você precisa de um órgão que também faça o trabalho de transversalidade e intersectorialidade. Mas para nossa grande surpresa, FHC não fez nada. A pessoa que permaneceu no Conselho aceitou que ficasse nesta situação, não acrescentando nada (Jacqueline Pitanguy, outubro de 2011).

Foi como resultado, mais uma vez, de esforços dos movimentos de mulheres e feminista, articulados com a Bancada Feminina no Congresso, ao final do segundo mandato de FHC, em 2002, que uma nova estrutura governamental foi criada, reabrindo canais de diálogo com a sociedade civil (MONTAÑO, 2003).

A Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), subordinada ao Ministério da Justiça, foi criada por medida provisória com status de Ministério. “Ela foi elogiada e criticada tanto por sua importância como pelo atraso com que foi adotada”, relembra Montaño, afirmando que a SEDIM deve ser entendida como “o produto frágil e virtuoso de um processo de acordo e negociação que teve a simpatia política das autoridades e a tolerância benévola do movimento” (*Ibidem*, p. 15). Mais uma vez, o papel desse setor é destacado:

Foi o movimento social, já muito organizado em ONGs, que segura realmente a agenda. Depois em 2000, quando no apagar das luzes [do Governo FHC2] cria-se a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), vem a Solange Jurema, de Alagoas, e fica um ano. E aí já é como um órgão mesmo de governo (Jacqueline Pitanguy, outubro de 2011).

A expressão “órgão mesmo de governo” pode ser lida como organismo governamental específico. Em sua agenda de trabalho, estavam previstas ações para assegurar oportunidades iguais de desenvolvimento para homens e mulheres, nos

processos de geração de emprego e renda; promoção de educação não diferenciada; disseminação de campanhas para coibir a discriminação e a violência sofridas pelas mulheres; bem como facilitar seu acesso à justiça (BRASIL, 2002). Seu principal legado, segundo Montaña, foi ter recuperado a legitimidade de um espaço de formulação das políticas públicas no governo federal, novamente posicionado no Ministério da Justiça.

1.7. JANELA DE OPORTUNIDADE: CRIAÇÃO DA SPM

Na definição de Kingdon, uma janela de oportunidade para políticas públicas é aberta quando defensores de uma determinada causa, neste caso a das políticas para as mulheres, deparam-se com um momento oportuno para chamar a atenção e oferecer soluções ao problema que procuram trazer para a agenda de prioridades de um governo (KINGDON, 2007, p. 236). O evento de uma eleição nacional, a exemplo da eleição do Presidente Lula no final de 2002, em que ocorre a mudança de direção no projeto político que passa a ocupar o Governo Federal, seria um exemplo de janela de oportunidade que teria impactado o campo das políticas para as mulheres no Brasil.

A partir de 2003, a estrutura governamental nacional voltada para esta questão sofre uma inflexão, com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), ligada à Presidência da República, também com status de Ministério. Para Montaña, levar a SPM para a Presidência da República abriu a oportunidade de o Brasil contar com um novo modelo para a gestão de políticas para as mulheres, que considera as mudanças institucionais e políticas em curso no país, favorecendo “a transversalização da perspectiva de gênero no conjunto do governo, à medida que a agenda feminista puder ser integrada ou articulada com a agenda governamental” (MONTAÑO, 2003, p. 17).

A própria criação da SPM e das outras duas secretarias especiais (Igualdade Racial e Direitos Humanos) em 2003, somando-se a Secretaria Nacional de Juventude, em 2005, são consideradas a concretização de uma nova diretriz de governo que passou a favorecer a transversalidade para tratar temas ligados ao reconhecimento de pautas identitárias voltadas a desigualdades estruturais da sociedade brasileira até então não encaradas pelo Estado e por suas estruturas “departamentalizadas” (IPEA, 2009a).

O formato de Secretaria Especial com status de Ministério, ligado à Presidência

da República responde em certa medida aos compromissos do programa de governo do presidente Lula da Silva, eleito em 2002. A existência de propostas para planos de governo que incluíssem a criação de organismos para a coordenação de políticas para mulheres desde a ação do governo federal existia no projeto político do Partido dos Trabalhadores desde o final dos anos 1980, conforme apontado por Delgado (2007). De 1993 data o trecho de texto preparatório para as eleições presidenciais, em que se defende a criação de uma Secretaria Especial da Mulher, com status de Ministério, com o objetivo de:

transformar todo o Estado e não apenas criar um organismo que se converta “num Estado paralelo de mulheres”. A Secretaria Especial da Mulher deve ser o espaço a partir do qual se transforma toda a atuação pública, de modo que o Estado seja o fiador de uma nova divisão sexual do trabalho não discriminatória (PT Mulheres, 1993 *apud* DELGADO 2007, p. 120).

A influência da perspectiva feminista partidária está presente na criação da SPM. E a “esperada secretaria com status de ministério” é então apresentada em documentos oficiais como o organismo responsável pela promoção de políticas públicas que contribuam para a melhoria da vida das mulheres brasileiras, por meio de atuação transversal em todo o Governo Federal.

A perspectiva de reforçar a mulher como sujeito da política, ao mesmo tempo em que se assume o compromisso de melhorar sua qualidade de vida, remete à proposição de Fraser (2003) sobre as políticas de dupla face que devem combinar reconhecimento com redistribuição. Essa “vocação” na missão da SPM pode ser observada também em seus objetivos institucionais de estabelecer parcerias para o enfrentamento às desigualdades e diferenças sociais, raciais, sexuais, étnicas e das mulheres deficientes (BRASIL, 2011)¹⁰.

As gestoras da SPM no âmbito do Governo Federal buscam estabelecer parcerias para atuar em conjunto com outras áreas do governo, não necessariamente já sensibilizadas para as questões trazidas pela agenda feminista ao Estado (BANDEIRA, 2004). Nas palavras da ministra Nilcéa Freire, que respondeu pela SPM entre os anos de 2004 e 2010:

¹⁰ Foi criada pela Medida Provisória 103 e estão em sua estrutura o Gabinete da Ministra, três Subsecretarias e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

era incorporada a perspectiva de que o trabalho ali não faria sentido se não fosse em parceria com os ministérios setoriais. Aquele locus específico não era nada do ponto de vista de produção de qualquer impacto do ponto de vista político. [Então] tinha três alternativas: 1. Ficar na postura de jarro de flor, fazendo alguns eventos para justificar minha presença e dar um discurso ao governo; 2. ser quase que uma ONG no governo, que tensiona, mas assume postura de gueto feminista no governo; ou 3. fazer o que a gente fez: se espalhar e ganhar legitimidade. A palavra de ordem aí é não ser sectária. Nem do ponto de vista político, nem político ideológico estrito, nem do ponto de vista do feminismo. Ou seja, falar com todos os segmentos de mulheres, da sociedade, ganhar espaço social e legitimidade social que transbordasse para dentro do governo, nos permitindo maior interlocução (Nilcéa Freire, setembro de 2011).

A institucionalização da SPM na Presidência da República, com maior estrutura de recursos humanos, quase triplicada, bem como de orçamento ampliado também, gozando de mais visibilidade que sua antecessora SEDIM, gerou a expectativa de a secretaria especial ampliar a capacidade de concretizar a agenda das mulheres no conjunto do governo.

Como afirma Jorge Abrahão de Castro, problemas sociais ganham a possibilidade de serem solucionados quando são institucionalizados. Isso porque a constituição do aparato administrativo-burocrático para efetivar direitos é necessária (CASTRO, 2011) e tem sido parte das reivindicações da luta de grupos e movimentos sociais por reconhecimento e por redistribuição (FRASER, 2003), como vimos a exemplo das mulheres no Brasil.

Não são pequenos os desafios colocados para um organismo nacional de políticas para as mulheres, como a SPM, na avaliação de organizações internacionais que contribuem para o fortalecimento desta agenda no Estado. A coordenação e a colaboração entre diferentes áreas do governo foi apontada por avaliação da ONU (2005) como uma das principais dificuldades para a implementação das políticas para as mulheres nos países que aderiram à Plataforma de Ação de Beijing. Este relatório de avaliação indica que:

Co-ordination and collaboration among the national mechanisms (...) and horizontally in different ministries and agencies, was another major challenge for the national machineries. Human and financial resource constraints limited the capacity of the national machineries to co-ordinate the activities of the many offices.

Even more problematic was co-ordination and collaboration with other autonomous mechanisms such as parliamentary caucuses/committees and statutory bodies. The relationship between these various mechanisms was ill defined. In some countries, they were able to work in collaboration, in others they worked in isolation, without creating a synergetic impact (ONU, 2005, p. 20).

O texto da ONU indica características desejáveis à ação das estruturas governamentais responsáveis pelas políticas para as mulheres com relação à sua capacidade de gerar sinergia e colaboração no interior do governo e com atores exteriores a ele. A tarefa exige esforços que extrapolam a necessidade de diálogo com os movimentos sociais, que pressionam órgãos do Estado para o avanço de suas agendas, pois pressupõe também a capacidade de articular e negociar mudanças na concepção das políticas com outras áreas do governo não necessariamente sensibilizadas para a incorporação da perspectiva das mulheres a suas pautas. Na literatura sobre políticas públicas, o conceito de coalizões advocatórias (SABATIER & JENKINS, 1998) pode ser útil para a compreensão da necessária atuação relacional dos organismos específicos de políticas para as mulheres e do papel que a transversalidade, como estratégia para provocar mudanças no processo das políticas, pode jogar em meio às diferentes coalizões existentes no governo.

1.8. COALIZÕES ADVOCATÓRIAS

Com origem na literatura sobre análise de políticas públicas nos Estados Unidos, *Advocacy Coalition Framework* (ACF) é um referencial teórico desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1999) para lidar com problemas na implementação de políticas, que envolvem conflitos de objetivos em disputas técnicas entre múltiplos atores de diferentes níveis de governo. Tem sido utilizado para analisar processos de mudança nas políticas (SABATIER & WEIBLE, 2007).

Os autores trabalham com a noção de subsistemas, definindo-os como espaços que podem ser entendidos tanto territorialmente quanto do ponto de vista dos conteúdos que os caracterizam. O ambiente em que se definem as políticas é, por exemplo, considerado um subsistema das políticas. Nele, os diferentes atores se organizam em torno das chamadas coalizões advocatórias, com a finalidade de influenciar a tomada de

decisões, a alocação de recursos, os objetivos e conseqüentes resultados e impactos da política (ibidem, pg. 192).

As coalizões advocatórias se formam em torno de idéias e geralmente atraem atores com crenças ou interesses em comum. Estes atores podem estar dentro ou fora do governo e se aproximam em função do que querem dar ênfase em relação às políticas.

“The ACF predicts that stakeholder beliefs and behavior are embedded within informal networks and that policymaking is structured, in part, by the networks among important policy participants. The ACF assumes that policy participants strive to translate components of their belief systems into actual policy before their opponents can do the same. In order to have any prospect of success, they must seek allies, share resources, and develop complementary strategies” (ibidem, pg. 196)

Por considerarem cada vez mais complexo o processo de fazer políticas nas sociedades modernas, Sabatier e Weible entendem ser de grande importância a especialização dos participantes para influenciar a definição das políticas. Para os autores, este processo também é condicionado pelos sistemas político e sócio-econômico no nível macro, pelos indivíduos e a suas características psicológicas no nível micro, e ainda no nível intermediário, em que a multiplicidade de atores em um subsistema os induz a agir em torno de coalizões, organizando-se em torno de idéias e interesses comuns para fortalecer sua possibilidade de influenciar a definição das políticas no subsistema (ibidem : 192). A descrição que os autores fazem das coalizões advocatórias apresenta grande afinidade com o que propõe Frey (2000) com o conceito de política pública. Isso porque, como Frey, a abordagem das coalizões advocatórias também insere a política pública no contexto da política, do sistema político e dos conflitos inerentes a ele.

1.8.1 Coalizões e políticas para as mulheres

Ao considerar as crenças dos atores como fator que impacta o processo da política, este referencial se revela de especial interesse para o campo de estudos de políticas públicas para as mulheres, uma vez que estas políticas são construídas em torno de valores bem definidos, orientadas pela perspectiva de autonomia e de superação de

desigualdades de gênero, mas que não necessariamente são compartilhados pelos demais atores presentes no processo de definição das políticas. A correlação de forças no interior do governo sugere que a coalizão advocatória feminista seja minoritária neste subsistema. Esta condição exige esforços para que esta coalizão se fortaleça e possa impactar a definição – e o processo de mudança - das políticas com a incorporação da perspectiva da igualdade.

A estratégia da transversalidade, ao buscar estabelecer relações entre coalizões para contribuir com a construção da perspectiva de gênero em diferentes políticas setoriais, seria uma forma de a coalizão advocatória feminista se fortalecer no interior do governo. Como principal ator desta coalizão, a SPM procura concretizar o alcance de sua intervenção como organismo propulsor de políticas públicas.

Em que pesem as dificuldades por se tratar de um organismo relativamente novo no desenho governamental, gestoras da SPM afirmam que o órgão tem desenvolvido estratégias nessa direção, destacando entre elas a construção do I e especialmente do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). O II PNPM seria o primeiro resultado concreto da busca de sinergia intergovernamental pela promoção da igualdade de gênero e das políticas para as mulheres, um passo importante para a caracterização da transversalidade de gênero nas políticas públicas. Esta construção foi legitimada por um processo participativo que a precedeu¹¹.

Seguindo diretriz de governo em resposta a demandas sociais de promover processos participativos desde os níveis locais ao nacional no Brasil, foram realizadas nos anos de 2004, 2007 e 2011, respectivamente, as I, II e III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Resultaram, até 2011, na elaboração do I e do II PNPM, com diretrizes e ações (199 no I PNPM e 388 ações no II PNPM), com previsão de serem realizadas por até 22 órgãos do governo, 17 ministérios, e monitoradas em conjunto com

¹¹ Moroni refere-se aos ‘novos sujeitos políticos’ que passaram a compor a arena pública brasileira a partir dos anos 1980, quais sejam o movimento negro, de mulheres, socioambientalista, indígena, homossexual, de pessoas com deficiência, de crianças e adolescentes, sem-terra, sem-tetos, etc. –, afirmando que até então eram sub-representados na política brasileira. Ao lado de movimentos e organizações tradicionais e em busca de um outro modelo de sociedade, formaram um amplo movimento social e popular brasileiro que elaborou a estratégia de criação do sistema descentralizado e participativo, que prevê a existência de conselhos e conferências como instrumento de democratização do Estado (MORONI, mimeo, pg. 15).

a SPM e o CNDM (BRASIL, 2008).

Participam das conferências nacionais mais de mil mulheres delegadas eleitas, provenientes das etapas municipais e estaduais, que chegam a reunir quase 500 mil mulheres por todo o país. As conferências são realizadas em torno de eixos temáticos que devem orientar a construção dos planos nacionais. Durante o processo de conferência, as delegadas da sociedade civil e as representantes do governo são convidadas a apresentar suas propostas e avaliações das políticas em curso. Uma vez deliberadas no processo da conferência, as propostas aprovadas passam a servir de “bússola” para orientar a construção do PNPM, que se torna a ferramenta principal de gestão da SPM, com previsão de ações sob sua responsabilidade e de outros ministérios também.

Na avaliação da gestora responsável pela SPM durante a elaboração dos dois primeiros planos nacionais, houve avanços institucionais com respeito à ampliação do compromisso do conjunto do governo com relação às políticas para as mulheres pelos seguintes motivos:

Primeiro: Foi mais fácil trabalhar o segundo do que o primeiro, porque a garimpagem nas relações interministeriais no primeiro plano obviamente rendeu frutos para o segundo. O ambiente era mais propício ao diálogo. Segundo: porque nós trabalhamos com o segundo plano antes do PPA, [...] pudemos influenciar. [...] No segundo plano, a gente consegue definir os recursos com que cada ministério passa a trabalhar. No primeiro isso foi impossível, houve resistência de todos. Ninguém quis dizer quanto custava cada uma das ações (FREIRE, 2010, p. 22)

O depoimento da gestora revela a necessidade da atuação do organismo específico no diálogo com outras áreas do governo, em sua maioria até então não sensibilizadas para a atuação em torno das políticas para as mulheres. Para realizar o que está previsto no II PNPM, a SPM tem criado instrumentos de gestão e estratégias políticas que se apoiam essencialmente nas ideias de transversalidade e também de intersetorialidade, conforme descrevem gestores, documentos oficiais e depoimentos a esta pesquisa.

Embora a transversalidade seja empregada com frequência desde os anos 2000, para se referir à forma como políticas de reconhecimento de direitos de grupos historicamente discriminados devem ser trabalhadas pelo conjunto das políticas em um

governo, existe uma lacuna na literatura sobre políticas públicas para as mulheres a respeito de como a transversalidade tem sido desenvolvida em governos locais e nacionais no Brasil.

No campo da administração pública o termo também está presente para descrever o que se espera de uma ação ou política executada de forma transversal, em referência a estruturas menos hierarquizadas em que se valoriza a coordenação lateral entre diferentes áreas do governo (ARRIZNABARRETA, 2001). No entanto, verifica-se carência de estudos empíricos que revelem os fatores que podem potencializar ou impedir o desenvolvimento da transversalidade como modelo de gestão para políticas que são relativamente novas para as instituições do Estado, a exemplo das políticas para as mulheres.

Ao identificar esta lacuna na literatura, esta pesquisa se dedica a observar o que significa tratar a política para mulheres de forma transversal. Pergunta-se o que é, de onde vem esta concepção de modelo de gestão e o que motiva a sua proposição como estratégia no campo das políticas para as mulheres, ou como diretriz para a gestão.

SÍNTESE

Neste capítulo nos dedicamos a fazer um breve histórico de como nascem as políticas públicas para as mulheres no Brasil, procurando descrever os dois modelos adotados – de conselhos e de organismos governamentais específicos - para a gestão destas políticas no Estado, a partir do processo de redemocratização do país nos anos 1980. Discutimos a “novidade” da agenda das mulheres no Estado e, em decorrência dela, a fragilidade de sua presença nas estruturas governamentais a partir de então.

A agenda internacional e especialmente os movimentos sociais no Brasil são destacados como fundamentais para pressionar o Estado a desenvolver e manter estas estruturas governamentais. Com a incidência do movimento feminista sobre o processo de mudança de governo, em 2003, observa-se uma inflexão positiva da política nacional voltada às mulheres, com a elevação do organismo de governo dedicado a este tema ao status de ministério, passando a estar ligado à Presidência da República.

A SPM, como foi chamado o organismo a partir de então, enfrenta o desafio de dialogar com outras áreas do governo para fazer avançar suas iniciativas de promoção de

políticas públicas para a igualdade. A estratégia adotada para realizar este trabalho, definida como transversalidade, passa a ser um desafio para o cotidiano da SPM. O próximo capítulo se dedicará a discutir a transversalidade do ponto de vista conceitual e também do ponto de vista de sua adoção como diretriz no governo federal e de seu percurso até encontrar as políticas públicas para as mulheres no Brasil.

2. TRANSVERSALIDADE COMO ESTRATÉGIA PARA A GESTÃO

“O transversal precisa de organismo próprio. Neste caso, tive a orientação política do Lula, que me falou para assumir como tarefa de alma: se você não fizer, ninguém vai fazer.”

Matilde Ribeiro

A escassa literatura existente na administração pública sobre transversalidade, indica que o conceito se desenvolve inicialmente na Europa ocidental, a partir de iniciativas de agências das Nações Unidas que influenciam o campo dos estudos de gênero, do final dos anos 1980 a meados dos anos 1990, chegando em seguida aos estudos sobre administração pública, no final da mesma década. Tanto autores quanto documentos de organismos internacionais relacionam o termo à expressão “*Gender Mainstreaming*” (cuja tradução seria colocar gênero no curso principal), criada na Suécia, que se refere a uma estratégia para impulsionar as políticas pela igualdade de gênero, com especial engajamento dos organismos internacionais e das organizações feministas a partir da VI Conferência Mundial da ONU sobre a Mulher, em 1995 (SERRA, 2004).

O termo transversalidade¹² constitui a adaptação do termo *gender mainstreaming* para o contexto brasileiro. Mantém o sentido de colocar a questão da igualdade de gênero no curso principal da definição das políticas, tal qual se define o “*gender mainstreaming*” nos espaços internacionais, como no âmbito das Nações Unidas (BANDEIRA, 2004) ou da União Européia, e principalmente na literatura de língua

¹² A transversalidade também está presente como conceito em outras disciplinas, a exemplo das áreas de educação, em referência ao ensino interdisciplinar para a formação integral do aluno (IPEA, 2009a) e da psicologia, em conceito desenvolvido por Félix Guattari. A partir de pesquisas psicoterápicas e psicanalíticas, este autor define a transversalidade no grupo como “uma dimensão contrária e complementar às estruturas geradoras de hierarquização piramidal e dos modos de transmissão esterilizadores de mensagens. A transversalidade é o lugar do sujeito inconsciente do grupo, o além das leis objetivas que o fundamentam, o suporte de desejo do grupo” (GUATTARI, 1981, p. 100). Está em oposição à verticalidade nos organogramas, com chefes, subchefes etc., e tem o potencial de produzir questionamentos ou novos procedimentos capazes de levar a processos de mudança em relação ao comportamento hegemônico. Guardados os contextos a que se aplicam, é possível observar semelhanças em relação à essência horizontal e, quiçá, democrática, dos sentidos da transversalidade, na psicologia ou na administração pública.

inglesa. Ao mesmo tempo, incorpora também o sentido atribuído ao termo transversalidade na literatura sobre gestão pública, como veremos a seguir.

2.1 O CONCEITO DE TRANSVERSALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na literatura sobre gestão pública, o conceito de transversalidade está associado à ideia de gestão transversal e se desenvolve principalmente na campo dos estudos organizacionais. Destacam-se os autores de origem espanhola, Arriznabarreta (1998, 2001) e Albert Serra (2004), que associam o termo com a perspectiva de coordenação governamental horizontal e de inovação nos modelos de gestão, em resposta a limites das estruturas hierárquicas verticais tradicionais. Essa literatura também atribui aos estudos de gênero a origem do conceito.

Frequentemente a transversalidade é associada a – ou confundida com – conceitos como intersetorialidade, matricialidade e *cross-cutting* (SERRA, 2004; BRONZO, 2007), com os quais mantém semelhanças, pelo fato de pressuporem em alguma medida o encontro ou entrecruzamento de diferentes áreas de políticas ou da gestão em torno de problemas comuns. Por esse motivo, os termos são utilizados por gestores e acadêmicos de forma mesclada ou sem limites e diferenciação explícita entre eles, o que torna a discussão conceitual desafiadora (BRONZO, 2007, p.1).

Carla Bronzo fala de “remodelagem de velhas estruturas organizacionais” e concorda com Serra a respeito de haver um ponto em comum na literatura sobre as diferentes concepções: formam um conjunto de inovações no âmbito da gestão pública, por confrontar as estruturas burocráticas fortemente hierarquizadas (BRONZO, *op. cit.*). Tais inovações seriam necessárias diante de novas demandas sociais e políticas, trazidas por segmentos populacionais que passam a organizar suas demandas ao poder público, [a exemplo das mulheres], a serem traduzidas em novos objetivos da ação governamental (*Ibidem*, p. 1).

Na definição de Serra:

La transversalidad es un concepto y un instrumento organizativo que tiene como función aportar capacidad de actuación a las organizaciones con relación a algunos temas por los que la organización clásica no resulta adecuada. Su objetivo es preservar la especialización técnica y, al mismo tiempo, cooperar con diversas

disciplinas [...] intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, públicos, problemas, objetivos, etc. a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales e intenta también, que TODAS estas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común que no es específico de cada una de ellas en particular (SERRA, 2004, p. 4)¹³.

Para Albert Serra, no entanto, a incorporaco de novos desenhos organizativos para implementaco da gestão transversal em organizaes públicas tem apresentado mais problemas do que solues, pois estaria sendo utilizada de forma confusa ou invivel. Por considerar que os organismos governamentais voltados para promover a transversalidade não devam ser equiparados às estruturas tradicionais das organizaes, e sim serem estruturas “leves” que contribuem com as demais, o autor avalia que a idéia de “ministérios transversais”, por exemplo, seria um paradoxo. Para Serra, a transversalidade constitui apenas um instrumento específico e limitado, adequado para o tratamento de questões específicas da gestão pública (*ibidem*, p. 3).

Ele usa a imagem de um poliedro para se referir aos diferentes lados da realidade, que  muito mais complexa do que a dimensão transversal poderia revelar. Por este motivo, propõe que a ao transversal seja entendida como a escolha do tratamento de determinados lados da realidade, que  multidimensional, aos quais observa-se a necessidade de dirigir especial ateno da ao governamental em determinado momento (*ibidem*, p.7).

Segundo Serra,  específico dos organismos transversais não executar programas. O papel do órgão transversal seria o de catalisador do enfoque que propõe para a política, com o objetivo de provocar a mudança de visão e incorporao de novos valores pelo conjunto da organizao (*ibidem*, p.11).

O autor afirma ainda que estes órgãos precisam prioritariamente ter informao, capacidade de análise e de identificao de objetivos, influência e estratégia para promovê-los, capacidade de relao e de empatia, suporte político, tempo e alguns recursos econmicos e humanos (*ibidem*, p.13). Os recursos orçamentários convencionais devem ser relativamente pequenos, visto que a execuo das políticas transversais cabem

¹³ Além de igualdade de gênero, o autor indica que temas como sustentabilidade, respeito  diversidade, participao cidadã, segurança pública e uso do espaço público seriam exemplos que demandam um tratamento transversal no interior da gestão pública (SERRA, 2004).

aos órgãos setoriais. O autor reconhece, no entanto, que financiar a dimensão transversal deverá alterar o “status quo” econômico da organização e afetar outras atividades em curso.

Isso poderia causar alguma resistência de órgãos setoriais que vêm ameaçada a sua liberdade de definição orçamentária. Outro tipo de “deslocamento” organizacional seria a necessidade de investir mais tempo para lidar com a maior complexidade dos processos de trabalho que resultam da ação transversal. A necessidade de gestão horizontal também se torna central.

Tanto Serra quanto Bronzo são cautelosos, no entanto, ao alertar para o fato de que as respostas aos novos desafios para a gestão não podem estar apenas no uso dos instrumentos da transversalidade. Serra, por exemplo, afirma que as políticas para as mulheres terão mais chances de serem bem sucedidas se forem combinadas à transversalidade ações no legislativo, participação cidadã e autoridade política para conferir força à agenda (SERRA, 2004, p. 8).

Os autores destacam também que os problemas a respeito da transversalidade em geral estão nas expectativas muito altas em torno dos novos arranjos criados para funcionar por meio da perspectiva transversal (SERRA, *op. cit.*, p. 2). Afirmam que ainda há limites a superar, pois, por se tratar de algo relativamente recente para a gestão pública, os instrumentos para a estratégia transversal ainda estão sendo criados e testados, em meio a resistências, próprias de culturas organizacionais cristalizadas.

Outra abordagem de transversalidade é discutida por Arriznabarreta (1998), que se refere a uma forma de coordenação política, caracterizada por ser horizontal:

La transversalidad equivale al reforzamiento de la coordinación horizontal o lateral, frente a las limitaciones de la coordinación vertical. Supone la búsqueda de cauces de relación entre unidades, sin ascender por la línea de mando, ni arrebatar la capacidad de decisión a la base. La transversalidad es una apuesta por la convivencia de la especialización, que favorece a la profundidad de los conocimientos aplicándolos a los problemas, con la interdisciplinaridad en su tratamiento” (ARRIZNABARRETA, 2001, p.7).

Como Serra, o autor explica que tal forma de coordenação é necessária em função de contextos cada vez mais complexos e dinâmicos na gestão pública, e que exigem decisões e ações conjuntas de diferentes atores em torno de um propósito, ou para a

solução de um problema comum. Por coordenação, Echebarría Arriznabarreta se refere ao processo de criação ou utilização de regras para a tomada de decisão de forma compartilhada por dois ou mais atores, que se dedicam a um mesmo objetivo. A coordenação pode ser exercida de forma vertical, na qual existem relações hierárquicas, ou de forma horizontal, em que entre os atores envolvidos não existe influência hierárquica de uns sobre outros.

Esta última, para Arriznabarreta, equivale à coordenação transversal, que ele chama de transversalidade, desde que as unidades envolvidas reconheçam que são interdependentes e por isso contam com a transversalidade para realizar suas tarefas (*Ibidem*). O autor salienta que reside aí o desafio de se estabelecer redes entre gestores marcadas por relações de confiança e reciprocidade, em que exista a percepção compartilhada de interdependência. De tal sorte, a gestão coordenada que não reconhece esse elemento corre o risco de não funcionar.

Serra (2004), por sua vez, não atribui a definição de transversalidade à coordenação lateral ou interdepartamental. Para ele, tal leitura, especialmente do ponto de vista da integração organizacional, não necessariamente pressuporia a adoção de novas perspectivas que não estão contempladas na lógica vertical. Esse seria o ponto principal definidor da transversalidade (SERRA, 2004, p. 4)

Para o autor, a transversalidade deve servir para intensificar a atuação da organização sobre determinado conteúdo, como poderia ser o caso do gênero, conferindo-lhe uma melhor estratégia para seu tratamento. Seu impacto depende do quanto conseguirá entrar na “corrente principal” da organização, ou “*mainstream*”, sendo capaz de “impregnar” o seu conjunto, influenciando o “pensamento setorial” em sua ação cotidiana (*Ibidem*, p. 17). Para Serra, não se trata apenas de reunir diferentes áreas para solucionar um problema comum, o que melhor descreveria a intersetorialidade¹⁴.

Informada também pelo contexto brasileiro, Tatiana Dias Silva salienta o fato de a cooperação intra e interorganizacional, com foco em público específico, poder ser realizada, sem que se trate de uma estratégia transversal. Com isso, a autora reforça a idéia de que a “transversalidade pressupõe [...] re-significar a estratégia setorial, da

¹⁴ Sobre intersetorialidade, ver BRONZO, 2007; CUNILL GRAU, 2005; INOJOSA, 1998; JUNQUEIRA, 2004; NAVARRO, 2010.

formulação à implementação” (SILVA, 2011, p. 4), uma vez que implica a incorporação de conteúdos propostos pela questão que se transversaliza. Para a autora, a transversalidade pode ser então compreendida como:

um instrumento de intervenção social que visa incorporar à gestão aspectos selecionados da realidade que são determinantes para o atendimento a um problema ou situação específica e que necessitam de abordagem multidimensional e integrada para enfrentamento eficaz, atravessando vários campos de análise e atuação e ressignificando suas respectivas atividades (*Ibidem*, p.4).

Como Serra (2004), a autora também destaca a dimensão multidimensional da realidade com a qual se relaciona a transversalidade. Ela apreenderia com maior precisão o grau de complexidade das relações intra e intergovernamentais exigido pelos desafios da gestão pública atual, sobretudo em relação às políticas sociais e o reconhecimento dos diferentes grupos da sociedade que devem ser atendidos por ela.

Embora a prática revele alguns anos de “ensaios de transversalidade” na gestão pública em âmbito federal, Silva observa ser recente no Brasil a produção acadêmica sobre o tema (SILVA, 2011). A literatura sobre transversalidade, muito marcada pela referência europeia e do sistema ONU no caso das agendas das mulheres, ainda apresenta caráter predominantemente normativo.

Mesmo a escassa referência já apoiada na experiência brasileira como veremos a seguir é marcada por sugestões para a ação governamental, pois se trata de um campo ainda pouco desenvolvido e de difícil “tradução e aderência” para o universo da gestão pública. Ao mesmo tempo, é um assunto cada vez mais presente na administração pública federal, conforme indicado pela adoção do termo para as diretrizes do Governo Lula a partir de 2003.

2.2 TRANSVERSALIDADE COMO DIRETRIZ NO GOVERNO FEDERAL

Um documento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) apresenta a transversalidade como “Forma de articulação horizontal, não hierárquica, que busca influenciar o desenho, a implementação e a gestão das políticas públicas”. Com essa definição, o MPOG passou a apresentar a transversalidade como princípio para a

gestão do Governo Lula em 2003¹⁵. O documento afirma ainda que “podem ser objetos da gestão transversal os temas de caráter estratégico para o Governo, que requerem intervenção multi-setorial e a coordenação de um conjunto de programas e ações” (BRASIL, 2004, p. 22).

O documento completa a definição do tema explicando para que serve a transversalidade: “Incorporação de conceitos e práticas comuns; melhor integração e articulação entre os órgãos setoriais; divulgação e disseminação do conhecimento relativo ao tema nas diversas instâncias e fóruns governamentais e não governamentais” (*ibidem*, p. 23). Por fim, em letras maiúsculas e negrito, salienta: “PRIORIDADE POLÍTICA”, sugerindo, em seguida, de que forma a transversalidade pode se realizar, a partir, por exemplo, de um Comitê de Articulação e Monitoramento que deveria garantir ao processo: “Democratização e fluidez das informações; mobilização de gestores governamentais de diferentes áreas setoriais para o alcance das metas; maior integração e comunicação entre os órgãos setoriais; identificação das complementaridades entre as ações” (*Ibidem*).

A orientação apresentada pelo governo federal em princípio deveria se aplicar a um amplo conjunto de processos de definição e implementação das políticas, na medida em que a transversalidade é apresentada como nova abordagem para a construção e a condução do caminho das políticas, mas se verifica especialmente entre as políticas sociais. Segundo o estudo do IPEA “Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias”:

não há temas transversais a priori e sim práticas de transversalidade. Estas práticas podem ser aplicadas a qualquer campo – saúde, meio ambiente, educação, política pública, etc. – e de forma alguma devem ser restritas a determinadas áreas. Dessa forma, atuar visando ao todo da população, a princípio, não contempla adequadamente a questão de determinados grupos, nem tampouco contempla princípios da transversalidade em sentido estrito (IPEA, 2009a, p. 790).

A introdução da definição da transversalidade como prioridade política para orientar a gestão no conjunto do governo federal, a partir da elaboração do PPA 2004-

¹⁵ No referido conjunto de slides em power point, que teriam sido utilizados para oficinas com gestores que participaram da elaboração do PPA 2004-2007.

2007, não poderia significar assimilação automática, tampouco uniforme, por parte de gestores do Governo Federal, conforme aponta o estudo, publicado na série “Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas”, do IPEA, em 2009.

De acordo com os dados levantados e analisados, em vez de ser compreendida como instrumento para garantir maior complexidade e inclusão de diferentes temas e grupos nas ações dos diferentes setores governamentais, a transversalidade ficou associada – e de certa forma restrita – apenas à necessidade de atendimento de demandas sociais trazidas por grupos considerados vulneráveis, ou historicamente excluídos da agenda pública: mulheres, negros, idosos, jovens e adolescentes (*Ibidem*).

Dessa forma, as políticas desenvolvidas para atender as demandas apresentadas ficaram conhecidas como “as” políticas transversais, a serem consideradas pelo planejamento das demais áreas, perpassando a atuação – e o orçamento – das políticas setoriais para garantir o reconhecimento e a promoção dos direitos desses grupos a partir da ação do Estado:

A questão da transversalidade das ações de governo passou a integrar a pauta política com claro destaque quando foram criadas as Secretarias Especiais de Direitos Humanos, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, de Políticas para as Mulheres e a Secretaria Nacional de Juventude. A criação dessas secretarias visava, por meio do trabalho de articulação governamental realizado por órgãos ligados diretamente à Presidência da República, mobilizar ministérios para que estes inserissem nos seus planejamentos, bem como na execução de suas políticas, enfoques voltados para temas, como direitos humanos, raça, gênero e juventude (*Ibidem*, p. 550).

O estudo do IPEA foi realizado em 2009, com gestores dos níveis de planejamento, no Ministério do Planejamento, monitores das políticas, na Casa Civil, e os chamados “gestores da transversalidade”, ligados às diferentes secretarias especiais, entre elas a SPM. A análise das entrevistas indica críticas à ideia de transversalidade, por ter se tornado um “conceito-curinga”, muito usado em relatórios e reuniões interministeriais, mas sem um sentido mais “substantivo” de sua aplicação. A outra crítica refere-se à percepção de que a transversalidade “dilui responsabilidades” com relação ao sucesso ou fracasso de determinada política (*Ibidem*).

O estudo identificou cinco categorias em torno das quais os grupos entrevistados associaram a transversalidade, a partir de sua percepção do que ela significa e de como se realiza no Governo Federal:

Transversal específico – o gerente alega que o programa objetiva solucionar especificamente questões ligadas a um dos grupos vulneráveis, mas não necessariamente sua atuação é transversal, pois o programa pode ou não promover práticas de gestão lateral e articulação intersetorial.

Transversal concreto – o programa concretamente desenvolve ações ou iniciativas para atuação transversal no trato das minorias. É o tipo idealizado pela diretriz da transversalidade.

Transversal vago – o gerente demonstra-se impelido a afirmar que seu programa trabalha com transversalidade, mas não apresenta elementos concretos sobre como faz. A transversalidade aqui é um “conceito-curinga”, vago, que suscita discurso circular e vazio de sentido.

Transversal por adesão – o gerente afirma que o programa faz parte de um ou mais espaços de articulação transversal, como mesas, grupos de trabalho ou planos governamentais. Revela mais claramente o trabalho realizado pelos gestores da transversalidade, pois os gerentes dos programas são chamados a atentarem para questões que exigem atuação articulada, como violência sexual e acessibilidade, por exemplo. O gestor que adere pode também ter ações concretas para promoção da transversalidade ou manter discurso vago sobre o tema.

Transversal universalista – o programa não possui nenhum foco específico para lidar com grupos vulneráveis. O gerente desconhece ou discorda da perspectiva transversal dos planejadores e dos gestores da transversalidade e considera que esta deve ser obtida por meio de tratamento igualitário – universal, no sentido de exatamente igual – a todos os cidadãos, independentemente de sexo, raça ou idade. “É visão antitransversal, no limite”.

Transversal “social” – o gerente desconhece o que significa transversalidade e considera que o programa atinge esta diretriz quando atende aos pobres, ataca desigualdade, promove participação social ou alavanca desenvolvimento econômico e social de determinada região (*Ibidem*, p. 789).

Uma das conclusões é que a compreensão do conceito de transversalidade varia de acordo com o sujeito da fala. Frequentemente, é vinculado com as noções de pobreza, participação, diversidade, comunidade, desenvolvimento e enfrentamento de desigualdade, sendo utilizado quando se pretende afirmar que “pobreza é transversal” = “pobreza perpassa tudo”, “participação é transversal” = “participação perpassa tudo”, e assim por diante.

O estudo conclui que esta denominação tende a gerar tratamento superficial da questão da transversalidade e a enfraquecer a percepção das especificidades de grupos associados a ela, que “percorreram” trajetórias diferentes para entrar na agenda das políticas públicas. Por outro lado, há certo consenso no reconhecimento de que “atuar de forma transversal” é cada vez mais necessário para lidar com problemas sociais complexos, na busca por respostas mais eficientes da gestão pública. As demandas das mulheres, às quais se atribui a origem da concepção de transversalidade para as políticas públicas, que posteriormente se transfere a outros campos de direitos, são um exemplo dos problemas sociais complexos acima mencionados.

2.3. O CONCEITO DE *GENDER MAINSTREAMING*

Apesar de ser recente a produção acadêmica em que se menciona a questão da transversalidade nas políticas públicas no Brasil, é vasta a literatura em estudos de gênero a respeito da estratégia do chamado *gender mainstreaming* na Europa e em países da América do Norte, onde recebeu muita atenção e investimento institucional, tanto de organismos internacionais quanto de governos, desde os anos 1990.

Essa proposição ganhou força a partir de 1985, quando se avaliaram os resultados da Década da Mulher na ONU (1975-1985), passando-se a trabalhar com a ideia de que as mulheres deveriam participar integralmente do processo de desenvolvimento, e para isso medidas específicas foram recomendadas para promover sua autonomia e trazê-las ao centro desse processo.

Tratava-se de desenvolver uma estratégia posterior à *Women in Development* (WID), que destacara entre os anos 1970 e 1980 a necessidade de haver projetos específicos para a promoção das mulheres no âmbito das iniciativas da cooperação internacional para os países em desenvolvimento, atuando, entretanto, por fora das instituições do Estado (GREENBERG, 2010; STAUDT, 2003).

Para Kathleen Staudt, o que levou à criação do conceito de *gender mainstreaming* foi a construção de um consenso entre organizações de base, organismos multilaterais e representantes do movimento feminista de que era necessário passar a focar as instituições e a forma como definiam suas prioridades políticas de maneira que as

questões que afetam as mulheres – e comprometem os processos democráticos – pudessem passar a compor este foco (STAUDT, 2003, p. 50)¹⁶.

A autora afirma ainda que a partir deste momento se passa a adotar a palavra gênero, no lugar da expressão “promoção das mulheres”, como forma de se levar as questões das mulheres da periferia para o centro das políticas institucionais, não mais como “projetos separados”, mas compreendendo algo mais amplo que se referisse também aos homens¹⁷. Falar de gênero, segundo a autora, também se tornou uma nova estratégia política (*Ibidem*).

Isso porque, segundo Staudt, o conceito de gênero enfatiza a construção social de identidades e relações, em contextos históricos de desigualdade entre homens e mulheres – e também entre homens e homens e entre mulheres e mulheres. Para desenvolver essa nova abordagem, iniciou-se a “era dos treinamentos em gênero” em inúmeras instituições, com abordagens sobre papéis exercidos por mulheres e papéis exercidos por homens, em função do gênero, sobre a tripla jornada de trabalho feminina (trabalhos doméstico, produtivo e reprodutivo, ou divisão sexual do trabalho) e sobre as relações sociais em geral (*Ibidem*).

Para Walby (2005), o conceito de *gender mainstreaming* traz para a era contemporânea o desafio de reinvenção e reestruturação das práticas e políticas feministas. Como prática, o *gender mainstreaming* se propõe a promover a igualdade de gênero, por meio da visibilização do gênero nos pressupostos, processos e resultados das políticas, de maneira a elevar a sua efetividade. Do ponto de vista teórico, é um processo de revisão conceitual para se aproximar da realidade marcadamente impactada pelas relações de gênero, em lugar de estabelecer teorias “separatistas” das relações de gênero (WALBY, 2005, p. 321).

¹⁶ Os temas em torno dos quais medidas deveriam ser adotadas para a superação das desigualdades eram muitos: redução da pobreza feminina; acesso à educação e formação profissional; direito à saúde; enfrentamento à violência contra a mulher em geral e aos estupros sistemáticos como crimes de guerra em conflitos armados; oportunidade de as mulheres participarem do crescimento econômico sem vivenciar segregação no mundo do trabalho; equilíbrio sem exposição degradante da imagem da mulher na mídia; reconhecimento de sua importância à sustentabilidade ambiental e participação das mulheres para a construção de governos transparentes e responsáveis, incluídas as esferas de tomada de decisão (STAUDT, 2003).

¹⁷ Em “Gender mainstreaming: conceptual links to institutional machineries” (2003), Staudt apresenta análise detalhada sobre o referido período.

Segundo a autora, existe uma tensão permanente a respeito do *gender mainstreaming* pelo fato de ele ter como referência a igualdade de gênero e ao mesmo tempo se voltar os temas de prioridade na agenda das políticas, o “*mainstream*”. Essa dualidade faz com que as novas normas em favor da igualdade tenham que competir com normas tradicionais para conseguir entrar na forma de pensar das instituições. “This means that the process is contested and can involve ‘negotiation’ rather than simple adoption of new policies” (*ibidem*, p. 322).

Duas abordagens podem descrever os resultados da negociação do *gender mainstreaming* no processo de definição das políticas: a formação da agenda ou a perspectiva de integração. Na primeira, a expectativa é poder transformar e reorientar os paradigmas das políticas já existentes, participando de processos de tomada de decisão e priorizando a igualdade de gênero, de maneira a repensar os caminhos das políticas. Nesta abordagem, o curso principal das políticas é transformado. Na abordagem integracionista, a perspectiva de gênero é introduzida sem desafiar os paradigmas das políticas pré-existentes, mas o *gender mainstreaming* é “vendido” como forma de melhor alcançar os objetivos das políticas (*ibidem* : 323). Esta abordagem poderia ser considerada uma “estratégia dentro da estratégia”, para que o *gender mainstreaming* não seja rejeitado nas negociações políticas, como também explica Lombardo (2005).

A expressão *gender mainstreaming* foi primeiramente adotada pelo Fundo das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), como forma de potencializar sua ação político-institucional e foi impulsionada também pelo Conselho Europeu, que estabeleceu em 1994 um Comitê para a Igualdade entre Mulheres e Homens, orientado pelo *gender mainstreaming*. Seu objetivo era responder à forma como cada decisão política e ação planejada teria impacto sobre homens e sobre mulheres, de maneira a contribuir para a superação das desigualdades de gênero (STIEGLER, 2003).

Estas eram as bases para o que seria disseminado em 1995, como principal resultado da IV Conferência Mundial da ONU sobre a Mulher, cuja Plataforma de Ação orienta os países e o sistema ONU a adotar a perspectiva de gênero em todas as políticas e programas. Os doze eixos do Plano de Ação de Beijing contam com o seguinte parágrafo:

Governments and other actors should promote an active and visible policy of mainstreaming a gender perspective in all policies and programmes so that before decisions are taken, an analysis is made of the effects on women and men, respectively (ONU, 1996, p. 50).

Desde então, as agências da ONU e a Comissão Europeia destacaram-se na tentativa de institucionalizar mecanismos para promover a estratégia e, com ela, políticas favoráveis à promoção da igualdade de gênero. Grupos de trabalho de alto nível foram criados para treinar pessoas, testar ferramentas e intercambiar informações. Ao final de 1995, já estava criado o Grupo de Especialistas em *Mainstreaming*, responsável pela elaboração de um conceito, de caráter normativo, para orientar as políticas da Comissão Europeia com relação ao tema, com a seguinte orientação:

in all phases of the political process – planning implementation, monitoring and evaluation – account is taken of the gender perspective. The goal is the promotion of gender equality between women and men. Under the Gender Mainstreaming concept, all policy measures must constantly be monitored for their effects on the life situation of women and men and, if necessary, revised. Only in this way can equality of the sexes become a reality in the lives of women and men. All people – within organizations and communities – must be given the opportunity to make their contribution to the development of a communal vision of sustained human development and to the realization of this vision” (EUROPEAN COMMISSION, 1996, op cit GERMANY, 2010)¹⁸.

Em 1999, a definição e diretriz de *gender mainstreaming* foram incluídas no Tratado de Amsterdã – também conhecido como Tratado da União Europeia – como parte dos compromissos dos países membros em relação às políticas públicas (BANDEIRA, 2004). Define-se a partir desses espaços o conceito:

Gender mainstreaming is the (re)organization, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making (EUROPEAN COUNCIL, 1998, p. 14).

¹⁸ Desde 1996, a Comissão Europeia também tem publicado relatórios anuais de acompanhamento desta política, tendo a igualdade de oportunidades como objetivo a ser perseguido por todos os países membros. Um programa específico e abrangente para a promoção de igualdade de oportunidades foi criado, com objetivos voltados para o mercado de trabalho, educação, produção científica, participação em esferas de decisão política, entre outros pontos. Um fundo (EQUAL) foi criado para apoiar políticas públicas nestas áreas. Também se incrementou a produção de dados desagregados sobre a realidade das mulheres para definição de critérios de avaliação para o monitoramento do programa (STIEGLER, 2003).

No âmbito das agências da ONU e de outras instituições da cooperação internacional, a definição de *gender mainstreaming* do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (ECOSOC) tornou-se a mais adotada (MOSER & MOSER, 2005):

Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in all areas and all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality (ONU, 1997, p. 28).

Era parte dos objetivos da Plataforma resultar em compromissos e mudanças institucionais nos países (RAI, 2003). Até o ano de 2004, um total de 165 países já contava com tais estruturas nacionais, entre eles o Brasil (ONU, 2004). A cada cinco anos, as conferências de monitoramento de Beijing 1995 passaram a convocar os países a produzir relatórios a respeito da situação das mulheres como forma de prestarem contas também à Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW).

2.4 CRÍTICAS AO *GENDER MAINSTREAMING*

Não há consenso sobre fracassos ou sucessos da estratégia de *gender mainstreaming* no plano internacional (MOSER e MOSER, 2005). Por um lado, reconhece-se que as mulheres tiveram muitos ganhos na primeira década pós Conferência Mundial de Beijing: foram mais eleitas para governos locais e nacionais, mais meninas passaram a frequentar as escolas, cresceu a presença feminina no mercado de trabalho, vários países criaram organismos para a coordenação de políticas para as mulheres (RAO e KEHELLER, 2005). Por outro lado, um balanço publicado pela OXFAM (2005), uma ONG da Grã-Bretanha, com base em informações de quatorze instituições da cooperação internacional atuantes no acompanhamento tanto de governos nacionais e locais quanto

de organizações de base em diferentes continentes¹⁹, registra preocupação com a inconsistência na implementação da estratégia de *gender mainstreaming*, apontando-se o desconhecimento sobre resultados concretos de promoção da igualdade que possam ter provocado (MOSER e MOSER, 2005, p.11).

Os resultados dos balanços apontam que terminologias foram adotadas e políticas desenhadas, mas os resultados e o impacto dessas iniciativas ainda eram desconhecidos em 2005. A crítica apresentada por Caroline Moser e Annalise Moser recai sobre o fato de que a maior parte dos esforços envolveu a realização de algumas atividades nas instituições, mas sem se refletir em um processo integrado para a mudança institucional, o que revela fragilidades da estratégia ou alta resistência à sua incorporação: “Os compromissos políticos com o *gender mainstreaming* frequentemente evaporam nos processos de planejamento e implementação” (MOSER e MOSER, 2005, p. 15).

Os limites apontados para os avanços foram identificados para questões institucionais e operacionais. No primeiro caso, observaram-se limites em relação às responsabilidades internas, à cultura organizacional, aos mecanismos de monitoramento e às capacitações em gênero. Apontou-se que a implementação desses componentes ainda deveria enfrentar desafios significativos.

Para o campo operacional, apresentou-se a necessidade de monitoramento e avaliação, além de dilemas relacionados à maior participação das mulheres em espaços de tomada de decisão. Tal participação teria sido identificada apenas como resultado de iniciativas das próprias organizações financiadoras em projetos específicos de nível local, com pouca influência sobre processos de tomada de decisão nacionais (*Ibidem*, p. 19).

Constatou-se haver poucas avaliações disponíveis quanto ao impacto e os resultados dos processos levados a cabo para promover a igualdade de gênero em instituições governamentais, apesar do nítido esforço dedicado para abrir novos debates nas instituições. Ainda que com caráter normativo, muito se trabalhou sobre como promover maior participação das mulheres nas decisões e como beneficiárias das

¹⁹ Department for International Development (DFID), Canadian International Development Agency (CIDA), Swedish International Development Cooperation Agency (Sdia), Inter-American Development Bank (IDB), Asian Development Bank (Asian DB), Banco Mundial, Fundo das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), ONU-Habitat, Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Action Aid, OXFAM GB, HIVOS People Unlimited e Agency for Cooperation and Research in Development (ACORD).

políticas.

Gender Mainstreaming Tools Marketplace, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2006, é exemplo de um dos guias que oferece uma grande compilação de materiais de *advocacy* e treinamento em torno do tema. Por outro lado, a literatura em estudos de gênero também revela suas preocupações com relação à distância entre promessas e realizações que a estratégia de *gender mainstreaming* alcançou em seus primeiros dez anos.

Mary Daly (2005) observa que a estratégia implica criar mecanismos institucionais de promoção da igualdade pela incorporação de práticas e normas sensíveis ao gênero nas estruturas, nos processos e no ambiente da política pública, variando a forma pela qual tem sido desenvolvida em cada país²⁰. A autora é uma daquelas que critica o fato de que a implementação, com foco na preparação de “*policy makers*” para o uso de métodos e procedimentos, reduz a estratégia à “tecnocratização”. Isso significaria esvaziar o tensionamento político provocado pela luta das mulheres, em favor de uma abordagem meramente técnica, de efeito despolitizador, para a implantação de determinada política (DALY, 2005; VERLOO, 2001).

Daly propõe como caminho utilizar a estratégia de formação de agenda, para que o problema da desigualdade de gênero, que pode ser traduzido em uma série de questões para as políticas públicas, se mantenha como tema vivo politicamente nos processos de tomada de decisão (DALY, *op. cit.*). Para isso, é preciso contar com apoio amplo até mesmo de setores externos ao governo, na medida em que tenham acesso às autoridades, e ser respaldado por indicadores que justifiquem a manutenção do assunto entre as alternativas para a agenda (KINGDON, 2007). O compromisso de atores visíveis, a exemplo dos chefes do Executivo ou de personalidades e organizações da sociedade,

²⁰ “Os resultados concretos também são diversos, tendo-se observado entre eles: a) revisão da legislação sobre igual tratamento para homens e mulheres em todos os órgãos governamentais (Reino Unido e Irlanda) e adoção de ações positivas antidiscriminação; b) *ação transversal* a partir de planos de igualdade de oportunidade (Bélgica, França, Grécia, Lituânia e Espanha), com a estratégia de que diferentes ministérios devem assumir objetivos voltados à igualdade de gênero como parte de seu planejamento; c) análise de gênero sistemática no desenho e na implementação de todas as políticas (Suécia), além de contar com legislação para todas as organizações, públicas e privadas, atuarem pela realização da igualdade de gênero na sociedade, usando diferentes meios e métodos para isso; d) transversalidade ‘a la carte’ ou efeito funil: agências ‘especializadas’ adotam alguns dos componentes do ‘*gender mainstreaming*’, entre ferramentas e técnicas, sem considerar que seu arcabouço deveria ter como motivação essencial a alteração das desigualdades de gênero (DALY, 2005 – grifo nosso).

também é relevante. Com isso, pode-se evitar, segundo Daly, que o tema fique restrito ao protagonismo de “especialistas-burocratas”, abrindo-se espaço para mais participação democrática, com o envolvimento e a pressão de indivíduos e organizações da sociedade civil.

A preocupação da autora é compartilhada por Lombardo (2005), que problematiza a diferença entre as abordagens de colocar *gender mainstreaming* na agenda de fato ou de apenas integrar a expressão em documentos que não garantem sua implementação.

A conclusão das autoras se assemelha ao sustentarem que, diante de menores tensões políticas e sociais, a tendência do *gender mainstreaming* é se tornar conservador e consensual, em lugar de representar para o Estado um *locus* de tensão e disputa de interesses em torno da questão da desigualdade de gênero e dos direitos das mulheres. No contexto brasileiro, autoras como Delgado (2007), Ferreira (2004) e Silveira (2004) concordam com essa preocupação, apontando o risco de “diluição” do sujeito político mulher do processo:

O *mainstreaming* requer mudanças a todos os níveis: no estabelecimento de prioridades, na definição, planejamento, implementação e avaliação de políticas. Os instrumentos incluem: novas práticas orçamentais (nomeadamente, o *gender budgeting*) e de gestão de recursos humanos, ações de formação, revisão de procedimentos institucionais e elaboração de manuais de boas práticas. A questão que se coloca é saber quem serão os sujeitos destas mudanças (FERREIRA, 2004, p. 80).

Se as desigualdades de gênero têm sua origem na sociedade e a política governamental não é totalmente determinadora do que ocorre na sociedade, Daly sugere que empreendedores do *gender mainstreaming* voltem seu foco também para a relação com a sociedade, especialmente o sujeito coletivo mulheres, com vistas a não se desconectarem de processos de mudanças sociais mais profundos (DALY, 2005).

Esse ponto também é abordado por avaliadores do *gender mainstreaming* ligados à cooperação internacional, que observam desafios de diferentes níveis que deveriam ser enfrentados com apoio do componente político do movimento social, em sinergia com diferentes arenas em que se trabalha por mudança social (RAO e KELLEHER, 2005). No nível macro, essas autoras apontam um ambiente político mais hostil com relação às injustiças e à equidade, com atores globais voltando suas prioridades para o aumento da

segurança e o enfrentamento de crises econômicas, em detrimento de questões sociais urgentes. No nível médio, observam os avanços lentos e aquém de suas expectativas para mudanças institucionais em relação à agenda da igualdade, em face das resistências culturais que não são alteradas automaticamente por novas normas e convenções definidas nos fóruns convocados pelas Nações Unidas. No nível micro, apontam um enfraquecimento das organizações de mulheres de base e de caráter nacional, consideradas a vanguarda de toda a luta política que resultou nos instrumentos aqui discutidos.

Diretamente envolvidos com a implementação da estratégia do *gender mainstreaming*, Rao e Kelleher seguem apostando, a partir de lições aprendidas empiricamente, no fortalecimento institucional para que as mudanças na direção de maior igualdade possam acontecer. Consideram ser importante seguir trabalhando para:

- a) Melhorar as capacidades de intervenção técnica e política nas organizações; reconhecer que existem dificuldades de mudança de atitude de muitos indivíduos com relação às questões da igualdade de gênero, o que exige diálogo e atividades contínuas e não apenas um treinamento em gênero isolado;
- b) Não confundir trabalho em *gender mainstreaming* com projetos específicos de empoderamento das mulheres, os quais não devem ser abandonados em função da adoção da nova estratégia, mas combinados a ela;
- c) Procurar manter lideranças das organizações sensibilizadas para a importância da estratégia pela igualdade;
- d) Ter dados atualizados e desagregados por sexo para subsidiar o conjunto de estratégias das políticas; e
- e) Ter paciência para compreender que mudanças em relação à igualdade de gênero são um objetivo de longo prazo, pois implicam mudanças culturais (*Ibidem*, p. 66).

As recomendações parecem ser úteis à experiência brasileira, abordada a seguir.

2.5 GENDER MAINSTREAMING NO BRASIL?

A revisão de literatura a respeito do *gender mainstreaming* aponta uma lacuna em relação à experiência brasileira no tema. Sob a hipótese de que a produção acadêmica em língua portuguesa – seguida da espanhola – é pouco acessada por pesquisadores de países anglo-saxões, que por sua vez se sobressaem na produção acadêmica em torno da estratégia do *gender mainstreaming*, observa-se a ausência de referências a respeito da experiência brasileira em artigos e outras fontes documentais internacionais.

No Brasil, também é escassa a produção acadêmica em torno da experiência do país acerca da implementação de estratégias para a promoção da igualdade nas instituições do Estado, de maneira que os documentos de registro e análise que se referem a essa construção refletem, em grande parte, as vozes dos próprios atores sociais envolvidos com a construção desta agenda ao longo das últimas duas décadas, sendo eles: órgãos governamentais, agências da cooperação internacional e organizações feministas.

Observa-se, por exemplo, que nos anos 1990 o país não contava com estruturas de Estado de alcance nacional engajadas em torno da implementação da Plataforma de Ação da Conferência Mundial de Beijing, uma vez que o CNDM estava “esvaziado”. Essa constatação vem de documentos produzidos por organizações feministas brasileiras que participaram ativamente dos processos preparatórios e da própria IV Conferência Mundial, realizada na China, em 1995 (AMB, 2010). A cooperação internacional, especialmente por meio da CEPAL, do UNIFEM e da Fundação Ford, também teve papel destacado no período, tanto no apoio às organizações feministas para a construção de suas agendas quanto na interlocução com os representantes do Estado (GROSSI, 2004).

Sonia Montañó, em documento produzido pela CEPAL, recupera a importância que os planos regionais, promovidos por essa organização ligada ao sistema ONU, tiveram para os países latino-americanos desde o final dos anos 1970, quando já se discutia a necessidade de criação de “mecanismos interdisciplinares e multissetoriais”, de alto nível, para elaborar e executar políticas “de igualdade e integração para as mulheres” (CEPAL, 1977 *apud* MONTAÑO, 2003, p. 10). Para isso, os governos eram chamados a dotar estes mecanismos de orçamento e recursos humanos, o que por décadas foi

encarado pelos Estados com resistência, pois não pretendiam modificar suas estruturas administrativas para acolher a demanda dos movimentos de mulheres.

A autora explica que com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985, o Brasil foi o primeiro país na região a iniciar o que depois se chamaria de estratégia de transversalização da perspectiva de gênero no interior das estruturas do Estado:

Estava-se inaugurando na região uma maneira de fazer políticas públicas transversais cujos objetivos e metas surgiam da demanda social. Começava o que seria um interessante debate sobre as políticas setoriais *versus* as transversais, cujos resultados deveriam medir-se não de acordo com o cumprimento de objetivos delimitados por um tema ou setor, mas pela satisfação no cumprimento dos direitos de um determinado grupo populacional (*Ibidem*, p. 9).

Na avaliação de Jacqueline Pitanguy, socióloga feminista que atuou no referido período à frente do CNDM, a questão da transversalidade de gênero emerge nesse percurso para a ação governamental pois se estabelecia, em função das DEAMs, “o *mainstreaming* de gênero” para dentro da instituição policial, ainda que não fosse este o termo utilizado. Isso significava promover a discussão com as forças de segurança pública a respeito da condição da mulher e do fenômeno da violência contra a mulher, em uma perspectiva crítica aos valores patriarcais que sustentam tal prática, propondo-se a ação concreta do Estado para preveni-la e coibi-la.

A garantia na Constituinte do artigo que responsabiliza o Estado por coibir a violência no âmbito das relações intrafamiliares é apontada por Pitanguy, em diálogo com esta pesquisa, como outro momento importante para a construção do respaldo jurídico de legitimação das políticas para as mulheres, a sustentação necessária para que pudessem se tornar “*mainstream*”:

Este marco normativo dá legitimidade inclusive às DEAMs. E coloca o Brasil em uma posição privilegiada na Conferência da ONU de Viena [em 1993], um marco em *mainstreaming* para dentro das Nações Unidas, na questão da violência contra a mulher (Pitanguy, em setembro de 2011).

A compreensão da entrevistada sobre *mainstream* aproxima-se da definição europeia quanto à estratégia servir para colocar um tema na agenda, “no curso principal” e, a partir disso, amearhar apoios na sociedade para sustentar esse tema politicamente:

No momento em que você *mainstream* uma ideia, um valor, uma moda numa sociedade, você passa a ampliar a base de sustentação do que seja dessa ideia. (...) Assim entendo *mainstream*. Estar no curso principal e passar a estar em todos os afluentes. Ela não é de ninguém, ela é capilar (Pitanguy, em setembro de 2011)

Houve significativa mobilização de brasileiras, por meio da chamada Articulação de Mulheres (que mais tarde viria a se tornar a AMB), para participar da IV Conferência Mundial, em Pequim, antecedida em 1994 pela Conferência das Mulheres Latino-Americanas e do Caribe, em Mar del Plata, Argentina (OIT, 2010). As brasileiras – ao lado das agências da ONU e de representantes governamentais – foram responsáveis por trazer ao país o conceito da transversalidade, adotado como uma tradução latina ao conceito de *gender mainstreaming* (*Ibidem*).

A tradução aproximada se deve à ideia de que algo que é transversal perpassa ou atravessa o lugar em que está, o que se assemelha à característica mais marcante do *mainstreaming*, de se colocar no curso principal das tomadas de decisão política, ou em seu sentido literal, de um rio e, a partir dali, influenciar os demais afluentes²¹:

Esse processo estimulou a criação ou o fortalecimento das instituições nacionais (ministérios, secretarias, institutos, serviços nacionais) de promoção da mulher, assim como a inclusão, na agenda dos governos, do objetivo de *integrar transversalmente* a perspectiva de gênero em uma institucionalidade mais ampla, referida a outras instâncias governamentais de definição e implementação de políticas públicas, tais como os ministérios setoriais (ABRAMO, 2010, p. 36).

São exemplos desse processo, além do Brasil, os Planos de Igualdade de Oportunidades (PIOs) do Chile²², do Paraguai e da Argentina. Trata-se de documentos de

²¹ Para além do conceito ligado ao campo de estudos de gênero, transversalidade também tem sido utilizada como tradução de “*cross cutting*”.

²² O I Plano de Igualdade de Oportunidades do Chile, elaborado para o período de 1994 a 1999, tinha oito objetivos gerais, que se desdobravam em outros objetivos específicos e respectivas ações. “Los objetivos generales del plan fueron: 1) Desarrollar y aplicar los cambios constitucionales, legales y en la práctica jurídica para resguardar la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, 2) Facilitar la igualdad de oportunidades a todos los tipos de familias y contribuir a que ellas se constituyan en una instancia de generación de igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres, 3) Favorecer la participación

compromisso dos governos para promover a igualdade entre mulheres e homens em diversas áreas da vida econômica, política e social. São definidos pelos organismos específicos de políticas para as mulheres, não raro em consulta com representantes de organizações feministas, e negociados com os respectivos Ministérios do Planejamento, na expectativa de que as ações que preveem possam receber recursos para serem executadas. A versão brasileira dos PIOs é o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM).

Apesar de ter sido um caso emblemático para a América Latina em meados dos anos 1980, por ter criado o CNDM como resultado da pressão do movimento social pró-democratização – o que em outros países se verificou muito mais pela influência da agenda internacional –, apenas a partir dos anos 2000 o Brasil passou a prestar contas sobre seu compromisso com as políticas para as mulheres nos espaços de monitoramento internacionais, a exemplo do envio dos primeiros relatórios de acompanhamento da CEDAW, em 2002²³ (ONU, 2004).

2.6 INFLUÊNCIA DE GOVERNOS LOCAIS

O município de Santo André, na região metropolitana de São Paulo, foi apontado por algumas das gestoras entrevistadas durante a pesquisa como o primeiro caso emblemático do ponto de vista da criação da política para as mulheres em administrações governadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e dos efeitos que a estratégia da transversalidade teria provocado sobre o trabalho ali iniciado. A experiência reuniu fatores positivos e negativos associados ao desenvolvimento das políticas com gestão em perspectiva transversal, destacados pelas entrevistadas, como se verá logo mais.

equitativa de mujeres y hombres en los procesos educativos y de producción y transmisión del conocimiento, 4) Promover una imagen social plural y no discriminatoria de las mujeres en la cultura y la comunicación, 5) Facilitar el acceso y mejorar la posición de la mujer en el mercado de trabajo, 6) Mejorar la situación de la salud de las mujeres, 7) Incentivar la participación social y política de las mujeres y su acceso a las instancias de toma de decisiones y 8) Fortalecer la institucionalidad pública para la implementación, seguimiento y evaluación de políticas de igualdad de oportunidades” (CHILE, 2005, p. 21).

²³ Ano de criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM). O país teve que recuperar o “atraso” no monitoramento e enviou do primeiro ao quinto relatórios em uma versão combinada de uma vez. Organizações da sociedade civil e do movimento social também fizeram naquele ano o que chamaram de relatório sombra da sociedade civil, com sua versão da situação brasileira com relação à CEDAW até aquele momento.

Procurou-se conhecer a percepção da gestora responsável pela primeira Assessoria dos Direitos da Mulher (ADM), criada na gestão 1989-1992, sobre a transversalidade para identificar as origens do termo na prática da administração pública dirigida pelo PT, no campo das políticas para as mulheres. Isso porque Santo André criou o primeiro organismo governamental municipal que não seguiu o modelo dos conselhos²⁴:

O Celso [Daniel] era candidato e pediram para dar uma força no negócio de mulheres. A gente montou um panfleto bem pequenininho sobre políticas públicas, que tinha delegacia da mulher, casa abrigo, creche, programa de saúde. A gente nem sabia o que era, foi de ouvir falar. Aí fizemos a passeata de 500 mulheres de apoio ao Celso e quando terminou tudo ele fez o convite para eu coordenar a assessoria da mulher (Ivete Garcia, em novembro de 2011).

A recordação é da gestora da Assessoria dos Direitos da Mulher (ADM) da Prefeitura de Santo André, líder sindical que assumiu a tarefa quando tinha 27 anos de idade. No primeiro ano de governo, a ADM esteve ligada ao Gabinete do prefeito, o que lhe garantiu presença nas reuniões de secretariado – e a isso a gestora atribui grande importância. Ali conheceu as pessoas que tomavam decisão no governo, compreendeu o processo de planejamento da gestão, que deveria criar marcas de governo em torno de projetos de inclusão social, desenhados no que se chamou de perspectiva matricial: em torno das prioridades do governo, todas as áreas deveriam se envolver, como em uma matriz em que se enumeram as prioridades e, ao lado delas, se descreve o que cada área deve fazer para contribuir com a construção dos resultados esperados para cada uma. Em seu relato, afirma: “De março a junho trabalhei gratuitamente, ainda não existia meu cargo, que só ganhei com a reforma administrativa. Antes disso eu ficava lá, olhando. Ganhei uma salinha deste tamanho, estava achando tudo muito interessante” (*Ibidem*).

A gestora percebia, portanto, a necessidade de propor, para as mesmas prioridades, ações que garantissem a perspectiva de gênero e a visibilidade das necessidades das mulheres entre as políticas das diferentes áreas. Para isso criou um grupo de trabalho com mulheres profissionais indicadas pelas diferentes secretarias com as quais a ADM deveria fazer interface para a construção das marcas de governo. Em

²⁴ No mesmo período, São Paulo também criaria sua coordenadoria da mulher. Ver Delgado (2007).

suas palavras, era preciso criar um elo com o conjunto da gestão. O grupo foi chamado de Elo Mulher:

O Celso [prefeito] falava que a gente tinha que fazer inversão de prioridades na cidade. E sempre falávamos que tinha que ter política de igualdade. Para todo mundo, idoso, mulher... O Elo foi formado a partir do olhar que eu tinha sobre o secretariado, logo no começo do governo. Fui para a reunião de secretariado e comecei a me movimentar nas áreas [...] era assim, mulheres no planejamento [...]. Eu não tinha ideia que isso era transversalidade e matricialidade. Eu só conseguia entender: como é que eu vou, eu que era pequenininha, chegar nas áreas? [...] A gente montou uma frente com mulheres fortes. [...] Ali no Elo a gente tramava tudo. Ali eu já tinha um objetivo traçado (*Ibidem*).

A ideia de espaços específicos para a negociação da transversalidade é mencionada, mas não descrita na literatura nos termos de seu funcionamento – e especialmente das dificuldades enfrentadas. Poucos textos descrevem de que forma grupos de trabalho intersecretariais ou interministeriais funcionam, com que desafios e com que efetividade atingem seus objetivos. Balardini (2011) descreve uma experiência argentina a respeito, mas relacionada a políticas de juventude, posteriores em dez anos ao que se relata aqui sobre Santo André. Considera-se a observação desses espaços de diálogo intergovernamental útil para que se possa cobrir esta lacuna na literatura e descrever se é possível a transversalidade passar do discurso à prática.

Reunir diferentes secretarias em torno de um problema ou projeto a ser “atacado” também foi um modelo seguido em outras iniciativas dos governos locais, caracterizando as iniciativas que depois seriam chamadas de matriciais. A característica da experiência matricial é, segundo Serra (2004), ter a ação coordenada sobre determinado território como o eixo de referência para o trabalho de diferentes áreas do governo. Na visão de gestores do PT não vinculados a área mulher, a exemplo de Valter Corrêa, ligado à área de planejamento, essa é uma experiência “de muito tempo” no Brasil.

Antes de chegar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), no governo federal, o gestor trabalhou em diferentes prefeituras governadas pelo PT (São Paulo, Santo André, Guarulhos, São Bernardo) , tendo passado também pela gestão no primeiro governo Lula. Segundo ele, esse tipo de iniciativa muito tinha a ver com um modo de governo mais participativo, que buscava construir relações horizontais entre as áreas e considerar a opinião de todas as envolvidas em cada uma das ações estratégicas.

Sua primeira experiência em relação ao formato “interáreas” se deu em 1989, no trabalho com administrações regionais em São Paulo:

A gente quis pensar algo articulado em todo o governo. Então pediu que cada secretário municipal indicasse alguém de primeiro escalão para discutir a política de sua secretaria naquela região [da cidade] [...] Essa não é uma coisa que brota. Ela vai amadurecendo. [...] Difícil saber se foi a gente que inventou ou não. Mas veio daquele período (Valter Corrêa, em outubro de 2011).

O modelo de grupo de trabalho intersecretarial seria mantido em outras prefeituras governadas pelo PT, chegando mais tarde ao governo federal, conforme afirma Corrêa. A SPM, que seria criada em 2003, adotou como principal estratégia para a gestão do II PNPM o Comitê de Articulação e Monitoramento, semelhante aos fóruns intersecretariais criados em prefeituras, a exemplo do Elo Mulher, de Santo André.

2.6.1. Feminismo no Estado

Desde a experiência de Santo André, no início dos anos 1990, verificou-se a importância de envolver entre os quadros técnicos pessoas com conhecimento na perspectiva de gênero. O perfil dessas técnicas se aproxima do que está descrito sobre especialistas em gênero, em documentos internacionais de orientação à implementação do *gender mainstreaming* (WALBY, 2005; ONU, 2004; RAI, 2003).

A contratação de uma geógrafa feminista para acompanhar o Elo Mulher, por exemplo, potencializou a influência das representantes do Elo Mulher nos demais espaços de decisão em política urbana. Segundo Ivete Garcia, a técnica chamava a atenção inicialmente para a necessidade de diagnósticos sobre a situação das mulheres no município. Em seguida, propunha a discussão dos projetos de inclusão social com base nos diagnósticos e na consulta às mulheres das comunidades.

Nos projetos habitacionais, por exemplo, perguntava-se onde deveria ser construído o tanque de lavar roupas, se as lavanderias deveriam ser comunitárias, se a iluminação nas ruas estava a contento para a segurança das pedestres, se a situação de terrenos baldios potencializava casos de violência que deveriam ser prevenidos, entre outros aspectos a serem observados pelos formuladores das políticas.

Outro caminho foi designar uma assistente social para trabalhar dentro da delegacia especializada – o que não existia até então: “Para a gente tentar entender melhor a questão da violência contra a mulher. A partir dali produzimos a nossa primeira cartilha”, relembra Garcia, citando também o trabalho com merendeiras e com a guarda municipal. E acrescenta: “Só podia subir de patente o guarda que fizesse o curso de prevenção à violência contra a mulher”.

A gestora afirma que Elo Mulher de Santo André provocava a transversalidade de gênero, até então não nomeada como tal, nas políticas públicas que marcaram aquela administração municipal, como resposta ao desafio de dar visibilidade e concretude às demandas das mulheres para o poder público:

O Elo Mulher garantiu que viessem mulheres de favelas ao planejamento nos bairros. Só foi possível tudo isso porque o Elo existia. E porque ele tinha um planejamento, uma organização, se reunia semanalmente. A gente se fortalecia como gestoras e a política de gênero ficava forte diante do secretariado. [...] O Plano Diretor é um exemplo forte da matricialidade. E o Elo Mulher para mim era tudo. Era meu aconchego, meu apoio, onde a gente discutia as políticas, de onde eu saía fortalecida para discutir propostas no governo. Tinha mapa das mulheres na cidade, sabia todos os conteúdos, as grandes marcas do governo (Ivete Garcia, em novembro de 2011).

A gestora afirma que vários dos problemas apresentados, com destaque para a questão da violência contra a mulher, exigiam ações combinadas do poder público, muitas delas na área de assistência social e da segurança pública. No entanto, o que diferenciava essas ações de um arranjo simplesmente intersetorial era o fato de colocarem em todas as discussões e ações a mulher como sujeito de direito e reconhecerem que a ação do Estado precisa incidir sobre desigualdades construídas histórica e socialmente entre homens e mulheres:

Começamos a discutir o espaço público como um todo, a praça, o bar, o direito de ir e vir e poder andar tranquila na rua, com a roupa que quisesse. É nisso que falo sobre transversalidade e matricialidade [...]. Era você ver que qualquer coisa que o governo fosse desenvolver como marca de governo, nós poderíamos estar lá discutindo o ponto de vista das mulheres (*ibidem*).

Segundo a gestora, tal ponto de vista era construído com base na elaboração e no “aconselhamento” de feministas e acadêmicas ligadas ao PT e à Comissão Nacional sobre

a Mulher Trabalhadora da CUT, e especialmente em função do trabalho cotidiano com as mulheres, organizadas politicamente ou não, em 74 bairros da cidade.

2.6.2 A agenda internacional encontra o local

A transversalidade esteve muito presente na experiência das políticas para as mulheres em Santo André, mesmo que inicialmente sem esta denominação conforme apontado anteriormente, ou sem a consciência da gestora de que estava trabalhando nessa perspectiva. Sucessora de Ivete Garcia, que implantou a ADM na Prefeitura, Matilde Ribeiro relembra que a transversalidade só foi chamada assim a partir de projetos promovidos entre a prefeitura e parceiros da cooperação internacional, que passou a exigir a perspectiva de gênero para a aprovação de projetos.

Isso pode ser explicado pela concomitância com o momento de disseminação da Plataforma de Ação da Conferência de Beijing e dos compromissos assumidos por governos nacionais com relação a ela, a exemplo do Canadá, com quem Santo André estabeleceu estreita parceria, via a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA) nos governos de Celso Daniel.

O relato da gestora sobre como vivenciou a transversalidade na prática vem especialmente de sua experiência com o Projeto Gerenciamento Participativo de Áreas de Mananciais (GEPAM), financiado pela CIDA, e pilar da Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental, aprovada em 1998 em Santo André. A presença da perspectiva de gênero entre os eixos do projeto era uma condição para a sua aprovação. Por esse motivo, a Assessoria dos Direitos da Mulher foi chamada a fazer parte da iniciativa. E a assessora passou a coordenar o eixo de desenvolvimento econômico e inclusão social, período em que paralelamente capacitou-se em gestão ambiental por meio de um curso de especialização da Faculdade de Saúde Pública da USP.

A transversalidade estava mais presente no fazer do que como conceito. O fazer trouxe para mim, de maneira mais explícita, esse intercruzamento, essa entrada de uma área para outra [...]. Foi muito desafiador. Gênero não estava na fase inicial do projeto, mas passou a fazer parte por exigência do financiador. Tive que ganhar espaço lá dentro pessoalmente. Eu, mulher, negra, assistente social, no meio de arquitetos e engenheiros brancos. E tive que ganhar espaço dentro da administração também (Matilde Ribeiro, em novembro de 2011).

2.7 PERCURSOS DE UMA PRÉ-POLÍTICA

As experiências descritas como positivas a respeito de Santo André e os percalços enfrentados por suas gestoras são exemplos do que chamamos de percurso de uma pré-política neste trabalho. Trata-se de tentativas de impactar a agenda e a implementação de políticas em governos democráticos, como resultado da pressão de movimentos sociais ativos no processo de redemocratização do país. Tais iniciativas tornam-se emblemáticas em um primeiro momento, pela possibilidade de renovação da agenda pública e principalmente em função da expectativa de que o Estado passe a desenvolver políticas públicas dirigidas à superação de desigualdades sociais históricas com reconhecimento de jovens direitos conquistados na Constituição de 1988.

Entretanto, quando estas iniciativas chegam ao interior da administração pública, deparam-se com estruturas pouco permeáveis às necessidades e demandas desses sujeitos de direitos, a exemplo das mulheres, da população negra, de homossexuais, de jovens ou idosos. Declarar a preocupação com esses grupos, historicamente desfavorecidos, em especial a população negra, pode ser visto por um lado como avanço em relação ao “nunca antes nada feito” de décadas anteriores. Entretanto, não destinar recursos humanos e financeiros, nem ao menos espaço físico decente para o trabalho, e ainda menos interesse político de fazer essas agendas “andarem” como prioridades de governo, denotam o estágio de pré-política dessas iniciativas. Elas parecem não influenciar o jogo das administrações eleitas a cada quatro anos.

Isso se verificou ao longo dos anos 2000 em relação ao protagonismo da Assessoria de Direitos da Mulher entre os projetos prioritários da gestão. Ele foi enfraquecido em função de novos arranjos institucionais, que indicaram menor importância política desse organismo governamental, rebaixando seu *status* no organograma e diminuindo a possibilidade de intervenção política de iniciativas inovadoras como o Elo Mulher.

Uma cena desse percurso de pré-política, ou da política ainda em estágio de ensaio da agenda governamental, revela-se pela fragilidade da experiência em construção, que perdeu apoio interno no processo de construção da gestão em políticas para as mulheres naquele governo local. O caso é citado por Delgado (2007), que se refere a um

rebaixamento administrativo e político do organismo de políticas para as mulheres de Santo André, o que levou a um “virtual desaparecimento da intervenção política [...] encarada como uma atuação sobre o conjunto da administração em uma ótica feminista” (DELGADO, 2007, p. 141), sob o argumento de integrar a perspectiva de gênero em todas as áreas do governo, por meio de uma organização matricial.

Observaram-se mudanças e a Assessoria dos Direitos da Mulher, inicialmente localizada na Secretaria de Governo, passou a ser a ADM como um organismo subordinado à Secretaria de Cidadania e Ação Social. Posteriormente, a ADM foi vinculada a um Departamento de Defesa de Direitos de Cidadania, dentro de uma nova Secretaria (de Participação e Cidadania), em que perdeu sua identidade e passou a fazer parte do que foi chamado de Núcleo de Políticas de Gênero, Raça, Geração e Pessoas com Deficiência. Em 2008, a administração do PT em Santo André não foi reeleita e, desde 2009, a questão da mulher passou a ser tratada como Assessoria de Gênero em um novo espaço chamado de Departamento de Humanidades.

A estratégia da transversalidade, que até então tinha potencializado o trabalho da Assessoria dos Direitos da Mulher por meio do trabalho do Elo Mulher, ganhou novos significados na prática e no discurso de tomadores de decisão no governo, o que se revelou um obstáculo, e não mais uma estratégia de fortalecimento das políticas para as mulheres. Depois de liderar a gestão inaugural da ADM, ter sido eleita vereadora, ocupando também o posto de presidenta da Câmara Municipal, Ivete Garcia tornou-se vice-prefeita na nova gestão. Ela relata ter sido convencida pelo grupo de maior influência nas decisões de governo, ao qual se refere como “núcleo duro” e do qual passou a fazer parte, de que um novo arranjo institucional para a política de mulheres, orientado pelo modelo matricial e menor visibilidade para o que havia sido a ADM, seria mais bem sucedido para a nova gestão.

O argumento era de que a nova proposta otimizaria recursos e potencializaria a interseccionalidade de gênero, raça²⁵, geração e da questão da deficiência, o que permitiria a prefeitura ter um olhar integral sobre as cidadãs e cidadãos a quem tais políticas se dirigiam. Além disso, na lógica de governo matricial, em que todas as áreas deveriam contribuir para os projetos prioritários daquela administração, supunha-se que

²⁵ Sobre interseccionalidade, ver Crenshaw (2002).

os novos arranjos também encontrariam seu espaço para a construção das marcas de governo, dialogando entre si e com voz “unificada” desde a secretaria a que estavam subordinados, para se fazerem ouvir no conjunto do governo. A gestora explica o ledô engano:

Eu também achava que a gente tinha caminhado tanto nesse negócio de matricialidade, integralidade, interface, que eu achei em algum momento que nós estávamos maduras para enfrentar um novo modelo. E defendi: “Gente, otimizaríamos um monte de coisas”. Acredito que gênero e raça está tudo entrelaçado. Daqui [o novo núcleo] vamos trabalhar mulher negra, mulher deficiente, o conjunto da cidade. A minha ideia era que o Núcleo interferisse nas políticas macro com todos esses olhares. Mas só que a forma como foi estruturado não foi correta. Acabava que as pessoas que estavam lá dentro faziam as caixinhas dentro do núcleo também. [...] Tinha muita confusão. (Ivete Garcia, em novembro de 2011).

As caixinhas às quais a gestora se refere são o estilo de trabalho em que cada área realiza suas atividades sem contato com as demais. O resultado foi o enfraquecimento da capacidade de diálogo e negociação do espaço voltado às políticas para as mulheres, em função da perda de “poder” no desenho institucional e da conseqüente falta de acesso aos espaços estratégicos de tomada de decisão no conjunto do governo. A reflexão da gestora revela ainda que o novo modelo trouxe consigo a expectativa – não confirmada – de que as ações das diferentes áreas se integrariam para orientar as políticas “macro”.

Em que pesem as suposições avaliadas anos depois como equivocadas, a gestora atribui ao novo arranjo institucional também a acomodação de cargos, em nome da governabilidade e em detrimento da construção realizada pelas mulheres no interior do governo nos anos anteriores, com referência na construção feminista, que era bem avaliada. Por isso defende atualmente a manutenção dos organismos específicos de políticas para as mulheres em espaços de destaque no desenho governamental:

A característica feminista que relatei do primeiro governo: irreverente, de uma radicalidade boa, de mudança. A discussão tem que ser mais em cima, [o organismo] tem que ser de mulheres! Jogam tudo nessa coisa de gênero agora e faço meu *mea-culpa*, essa é a minha mácula: esse núcleo de gênero, raça, juventude não queria dizer nada (*Ibidem*).

Apesar dos elementos da *real politik* citados pela gestora – que sobre o mesmo assunto afirmara em um momento anterior que a “lógica feminista subordinada à lógica

de governo [...] demonstra que o tema [das mulheres] não é central” (GARCIA, 2010, p. 8) –, o argumento institucional para o que teria se caracterizado como “desmonte”²⁶, era de que gênero, assim como raça, geração e pessoa com deficiência seriam mantidos na estrutura de governo pela lógica matricial e transversal.

Isso significa dizer que as áreas “aglutinadas”, na perspectiva da nova proposta, deveriam desenhar sua atuação dando prioridade às marcas de governo, ao mesmo tempo em que buscariam garantir as perspectivas de gênero, raça, geração e pessoas com deficiência no processo de implementação dessas prioridades. O problema era não terem recursos e liderança política para fazer isso. Conhecidas as condições materiais e políticas com que foram (des)estruturados esses espaços, questiona-se de que maneira poderiam responder a essa dupla demanda, estando afastados, do ponto de vista do organograma institucional, dos espaços de discussão das referidas prioridades de governo.

O discurso por meio do qual Ivete Garcia afirma ter buscado convencer suas interlocutoras na Prefeitura para a mudança do arranjo institucional para o formato de núcleo de gênero, raça, geração e pessoa com deficiência, e que reconhece ter sido equivocado, era sustentado pela lógica de integração de áreas e, portanto, de orçamentos e cargos, mas não foi acompanhado da demonstração de como a ação cotidiana deveria ser estruturada, ou coordenada, a partir desse novo arranjo.

Sua reflexão sobre o que veio a ocorrer, bem como os depoimentos de outras gestoras que acompanharam o que ali acontecia, indica que as áreas, supostamente integradas, continuaram a agir cada uma sob sua lógica e limites, “dentro das caixinhas”, e não se verificou avanços do ponto de vista do desenvolvimento das políticas. Diferentemente disso, onde havia um trabalho estruturado em equipe e serviços funcionando, a política com referência na iniciativa política das mulheres teria deixado de existir.

Uma consequência negativa é o fato de ao novo formato ter sido associada a ideia de que as políticas rearranjadas sob o “núcleo” seriam tratadas como políticas transversais. Essa denominação não apenas passou a distorcer o que originalmente se poderia denominar como política transversal – no sentido anglo-saxão de *mainstreaming*, de colocar a perspectiva da igualdade de gênero no curso principal da formulação e da

²⁶ Termo utilizado por uma das gestoras ouvidas

implementação das prioridades das políticas –, como passou a justificar no discurso de lideranças da equipe governamental o oposto daquilo que havia tornado Santo André uma referência até então: uma prefeitura que assumira o compromisso de realizar a proposta feminista para as políticas públicas, sob a coordenação de um organismo específico e “empoderado”, e que, para além de suas “fronteiras” institucionais, “a caixinha da ADM”, lograva realizar seu trabalho de forma realmente transversal, no sentido “original”.

Essa é a opinião de algumas das outras gestoras de políticas para as mulheres ouvidas durante esta pesquisa. Uma delas sugere a substituição do termo transversalidade, em virtude do fato de ele ser mal empregado, assumindo, ao longo da última década, o sentido de “desculpa ou disfarce” para se diluir a iniciativa, o sujeito político e a tensão trazida pelas mulheres ao interior da gestão:

Não que seja errada a transversalidade e não é que seja errada a ideia de que você precisa colocar a política de gênero em todos os espaços. Mas é que isso não pode se contrapor ou achar que isso é um passo além da criação e da existência de algum organismo impulsionador. Conheço algumas experiências que diziam que iriam fazer isso e acabaram rebaixando profundamente as áreas de políticas para as mulheres. Pela estratégia do organismo, e sem ter que chamar isso de transversalidade, ha várias formas de nomear um trabalho conjunto que depende do organismo específico para impulsionar (Tatau Godinho, em outubro de 2011).

A gestora sugere, por exemplo, que se utilize a palavra interface para as referências ao processo de incorporação da perspectiva da igualdade em políticas setoriais, a partir de construção que, pelo menos no estágio atual das políticas para as mulheres no Brasil, deve ser mediada pela ação do organismo governamental específico. Após a criação da SPM, em 2003, no âmbito do governo federal também se começou a desenvolver instrumentos para concretizar as políticas para as mulheres com caráter transversal. Algumas das pessoas que contribuíram com a experiência de Santo André, desde o espaço de formulação política feminista do PT, também participaram do desenho do que viria a ser a nova secretaria nacional do governo federal.

2.8 A SPM E A TRANSVERSALIDADE

Ao iniciar as suas atividades, em 2003, a SPM celebrou um convênio com a CEPAL para identificar de que forma a transversalidade de gênero poderia ser desenvolvida a partir do processo de elaboração do Plano Plurianual 2003-2007 (BANDEIRA, 2004). A definição de transversalidade naquele contexto foi apresentada como:

a ideia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo (*Ibidem*, p. 7).

Orientada pela visão de que a transversalidade poderia garantir ação integrada e sustentável entre as instâncias governamentais e, com isso, o aumento da eficiência das políticas públicas, a pesquisadora que coordenou o referido convênio buscou mapear entre os programas do PPA aqueles que tinham maior potencial de incorporação da perspectiva de gênero e elaborou recomendações. Além de avaliar os projetos do governo, o estudo analisou também propostas da sociedade civil e de atores governamentais para garantir a inclusão da perspectiva de gênero no plano (*Ibidem*, p. 23).

Ao elencar recomendações e a reunião de percepções sobre resistências existentes na administração pública para a incorporação da perspectiva de gênero, Bandeira aponta a necessidade de que se levem em conta as contribuições teóricas e da militância feminista no campo das políticas públicas para as mulheres para que essas sejam consideradas durante a fase de planejamento das ações, de maneira a poder informar o desenho das políticas e seus resultados (BANDEIRA, 2004)

Observa ainda que planejadores e gestores vivem em uma “cegueira” com relação à perspectiva de gênero, mas demonstram certo interesse pela criação de instrumentos que possam aumentar a sua compreensão sobre os problemas trazidos por esta agenda e a de igualdade racial, pouco conhecidas pelo fato de estarem “ocultas” dentro das chamadas políticas universais (BANDEIRA, 2004, p. 36).

2.9 O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL

O papel da sociedade civil é destacado como fundamental para o desenvolvimento das capacidades de a SPM realizar seu trabalho de forma transversal. O estudo de Bandeira para a Cepal também registrou intensa participação de organizações feministas, como o CFEMEA e o SOS Corpo Instituto Feminista pela Democracia, no processo de construção do PPA 2004-2007.

No documento “Estratégias para Transversalizar a Perspectiva de Promoção da Igualdade de Gênero no Governo Lula”, organizações feministas ligadas à Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) reivindicavam do governo não apenas políticas específicas para as mulheres, “mas muito mais do que isto: um enfoque de igualdade de gênero sobre as políticas públicas, o que exigirá sua transformação e mudanças na forma de serem elaboradas” (*Jornal FEMEA*, n. 122 *apud* OIT, 2010, p. 29).

As organizações feministas fizeram parte da mobilização de 21 redes e articulações nacionais da sociedade civil que realizaram um diálogo com a Secretaria Geral da Presidência da República, para garantir debate em torno da dimensão social do PPA. Foram previstas audiências públicas nas 27 capitais e no Distrito Federal, com o objetivo de “fazer uma escuta forte junto à sociedade sobre o modelo de desenvolvimento proposto pelo Governo” (CFEMEA, 2003).

Não havia qualquer referência à questão de gênero entre os objetivos dos programas do PPA em sua primeira versão, salvo os programas de responsabilidade da SPM. Após pressão das entidades feministas, a nova versão passou a mencionar em mais três áreas os objetivos de redução das desigualdades de gênero (educação, cultura e desenvolvimento social), sendo eles:

Programa 1377 – Educação para a Diversidade e Cidadania [...] órgão responsável: MEC [...] Objetivo: Reduzir as desigualdades étnico-racial, de gênero, orientação sexual, geracional, regional e cultural no espaço escolar. [...]

Programa 1355 – Identidade e Diversidade Cultural-Brasil Plural. Órgão Responsável: Ministério da Cultura (MinC). Objetivo: Garantir que os grupos e redes de produtores culturais, responsáveis pelas manifestações características da diversidade tenham acesso aos mecanismos de apoio, promoção e intercâmbio cultural entre as regiões e grupos culturais brasileiros, considerando características identitárias

por gênero, orientação sexual, grupos etários, étnicos e da cultura popular.

[...]

Programa 1384 – Proteção Social Básica. Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Objetivo: Promover a redução das situações de vulnerabilidade social e prevenir as situações que indicam risco potencial decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou não acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização dos vínculos afetivos relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras), na perspectiva da prevenção e superação das desigualdades sociais, tendo o território como base de atuação (BRASIL, 2004c, p. 256. 362 e 505).

Além dos objetivos dentro dos programas, entre os chamados megaobjetivos e desafios, que compunham a lógica de organização geral do PPA, a questão de gênero estava presente no Megaobjetivo 1, item 9: “Promover a redução das desigualdades de gênero, com ênfase na valorização das diferentes identidades” (BRASIL, 2003, p. 97).

Todavia, o texto de Bandeira indica que tais orientações não se reverteram em Programas e Ações conforme esperado. Dos 374 programas previstos naquele PPA, nove passaram a ter o enfoque de gênero e raça – número superior aos dois programas do PPA anterior, mas muito aquém das expectativas dos movimentos de mulheres e das recomendações feitas pela SPM e pela CEPAL no referido estudo. Ele mostra ainda que não estavam bem explicados os conceitos de gênero e raça/etnia utilizados no PPA, e critica a ausência de indicadores bem definidos que pudessem concretizar essas abordagens e, posteriormente, facilitar a avaliação dos programas e políticas sob a ótica de gênero e raça (BANDEIRA, 2004, p. 30).

A participação das organizações feministas continuou a ser fundamental. Para reforçar programas que pareciam fragilizados, o CFEMEA, por exemplo, propôs à Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal uma emenda para aumentar os recursos e metas de capacitação em gênero de servidores federais. O número inicial, de 160, não permitiria envolver sequer uma pessoa de cada programa do PPA, por exemplo. Com a emenda, o número aumentou para 500 (*Ibidem*, p. 31).

Esses são exemplos do que caracterizou a fase de instalação da SPM na estrutura governamental, em que as recomendações para o seu fortalecimento institucional, e conseqüentemente para promover a transversalidade de gênero no conjunto do governo, contaram com a pressão militante do movimento social, em meio a vários desafios, como

a necessidade de produção de estudos e dados desagregados por sexo para evidenciar as desigualdades de gênero (e raça) no Brasil (*Ibidem*, p. 50).

Como recomendação à gestão do então recém-criado organismo governamental, Bandeira sugeria a combinação de três fatores considerados centrais: “decisão política para garantir junto aos planejadores a incorporação do significado e da importância da transversalidade de gênero; incorporação desta perspectiva à prática de gestores que executam, monitoram e avaliam as políticas públicas em todo o Pacto Federativo; e disseminação de novos valores culturais e políticos para a cidadania” (*Ibidem*).

2.10 INSTRUMENTOS PARA FAVORECER A TRANSVERSALIDADE

Passados os primeiros anos de trabalho da SPM, no ano de 2009, em relatório preparado em função da avaliação de Beijing+15, realizada em 2010 no âmbito da ONU, o Brasil destacou a incorporação formal da transversalidade de gênero e raça como princípio de governo, presente nos documentos de orientação estratégica, como o Plano Plurianual 2008-2011 (BRASIL, 2009).

O primeiro e principalmente o segundo Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) foram apresentados pelo governo brasileiro como os pilares construídos pela SPM para formalizar o diálogo com os outros ministérios e seu compromisso conjunto de reunir condições para concretizar as prioridades das políticas para mulheres no ciclo de gestão, a partir das definições das Conferências Nacionais refletidas no I e II PNPM (*Ibidem*).

A prática dessa construção transversal do plano se concretizaria, segundo a SPM, a partir do Comitê de Articulação e Monitoramento, previsto formalmente no texto do próprio II PNPM. Trata-se de um grupo de trabalho que se reúne periodicamente, composto por pelo menos um/a representante de cada órgão governamental diretamente envolvido com ações previstas no plano, além de três representantes da sociedade civil, eleitas entre conselheiras do CNDM, e duas representantes de organismos governamentais locais de políticas para as mulheres (*Ibidem*).

O Comitê acompanha as atividades de implementação do II PNPM, faz ajustes em metas, prioridades e ações se necessário, e elabora relatórios de acompanhamento ao

CNDM e a outras instâncias de monitoramento das políticas sociais do governo federal. Trata-se de um espaço idealizado para a circulação de informação e negociação entre as diferentes áreas do governo acerca das prioridades definidas nas políticas para as mulheres.

O acompanhamento realizado pelo Comitê permitiu à SPM estimar, pela primeira vez, em 2008, os valores que seriam investidos pelo conjunto de órgãos governamentais envolvidos na implementação do II PNPM. Enquanto o orçamento para o trabalho da SPM girava em torno de R\$ 76 milhões em 2008, a estimativa era de aproximadamente R\$ 1 bilhão para cada ano, de 2008 a 2011, entre recursos dos demais ministérios (*Ibidem*).

A Secretaria salienta ainda como estratégias para fortalecer a transversalidade a crescente produção de dados e indicadores para orientar a formulação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, e a capacitação de agentes públicos em questões de gênero, raça e direitos humanos.

O principal exemplo de política articulada pela SPM em que estas estratégias foram previstas e testadas é o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Criado em 2007, como prioridade da área de políticas para as mulheres no ciclo 2008-2011 do PPA, prevê ações de enfrentamento à violência contra a mulher em diferentes áreas do governo e o estímulo a uma atuação transversal e intersetorial da SPM. Não existe, todavia, registro sobre o processo de sua coordenação do ponto de vista da articulação dos atores governamentais, do potencial e dos limites para sua implementação com a incorporação da perspectiva da igualdade de gênero por parte de órgãos que não a SPM. Este é o motivo pelo qual foi escolhido para ser objeto de análise desta pesquisa, a ser apresentada depois do capítulo metodológico.

SÍNTESE

Dedicamos este capítulo à apresentação do histórico do conceito de transversalidade, de sua origem no contexto internacional, em que ficou conhecida como *gender mainstreaming*, à sua introdução no campo de políticas para as mulheres no Brasil. Abordamos de forma breve as definições encontradas na literatura sobre transversalidade, avaliações críticas sobre sua implementação fora do Brasil, e também a

percepção que gestores/as nacionais têm dela, a partir de dados reunidos na literatura internacional e na análise documental, esta última voltada ao caso brasileiro na primeira década dos anos 2000.

Na revisão de literatura, Serra (2004) sugere que a transversalidade não deva gerar custos altos aos governos, pois os chamados organismos transversais em princípio não teriam como objetivo executar políticas, mas somente qualificá-las do ponto de vista da expertise no tema abordado e de influência política junto aos órgãos setoriais. O autor também menciona o caráter relacional que este instrumento de gestão exige dos atores governamentais, que passam a atuar de forma intersetorial para viabilizar a incorporação da perspectiva de gênero por meio da transversalidade. A valorização das relações de confiança, além de interdependência, também estão presentes na percepção de Arriznabarreta (2001). Ele sugere que a transversalidade constitui a coordenação horizontal entre diferentes áreas de governo, superando-se hierarquias tradicionais das estruturas burocráticas.

No Brasil, a estratégia de transversalidade nas políticas para as mulheres pode ter sofrido influências de experiências de governos locais, a exemplo do que relatamos sobre o município de Santo André. Trata-se de um caso em que usos positivos e negativos foram feitos da transversalidade, gerando aprendizados institucionais e políticos para experiências posteriores. Por meio de análise documental, procuramos conhecer de que forma a transversalidade passou a compor uma das estratégias, ou preocupações, da SPM, como organismo governamental nacional responsável pelas políticas para as mulheres. Um estudo de Bandeira (2004) discute os desafios colocados a este organismo no início do primeiro governo do Presidente Lula, em 2003, e um documento produzido pela SPM para a ONU, em 2009, no contexto de Beijing+15, apresenta suas principais estratégias para desenvolver a perspectiva transversal em sua atuação no governo federal. O texto destaca o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres como o exemplo que maior investimento recebeu no segundo mandato do Presidente Lula para concretizar a perspectiva transversal, o que reforça nossa escolha por estudá-lo mais detidamente adiante.

De maneira geral, este capítulo permite concluir que a transversalidade é um tema que está colocado no cotidiano da gestão de políticas para as mulheres no Brasil, ainda

que careça de pesquisa e reflexão a respeito de sua aplicação prática. Este desafio também está registrado em estudo do IPEA (2009a), que revela que a transversalidade não é ainda uma questão bem assimilada por gestores de diferentes esferas da administração federal e que carece de investigações sobre sua implementação.

3. REFERENCIAL METODOLÓGICO: O PERCURSO DA PESQUISA

“Tampouco queremos teorizar o mundo, e muito menos agir nele, em termos de Sistemas Globais, mas precisamos de uma rede de conexões para a Terra, incluída a capacidade parcial de traduzir conhecimentos entre comunidades muito diferentes – e diferenciadas em termos de poder.”

Donna Haraway

Conforme exposto anteriormente, este trabalho pretende contribuir com uma lacuna existente na literatura sobre a prática da transversalidade na gestão de políticas públicas no Brasil e para isso se coloca as seguintes perguntas:

1. Qual o histórico da transversalidade no Brasil?
2. A prática da transversalidade tem contribuído para a promoção da perspectiva da igualdade de gênero na definição das políticas públicas na experiência brasileira?
3. Que fatores facilitam e que fatores dificultam a utilização desta estratégia no desenho e na implementação destas políticas?

Para responder a estas questões, optamos por realizar uma pesquisa qualitativa que pretende agregar elementos para a ampliação dos saberes sobre transversalidade nas políticas públicas para mulheres no Brasil. Sem a pretensão de apresentar uma definição única e acabada do conceito ou fazer uma descrição exaustiva sobre a prática da transversalidade na administração pública brasileira atual, o trabalho procura reconstruir o histórico da prática da transversalidade no Brasil, buscando explicar a que se propõe e se está próxima das percepções de agentes governamentais envolvidos diretamente com a realização da política para mulheres de forma transversal.

A abordagem se volta para o ocorrido no âmbito do governo federal na última década. Com efeito, foi selecionado o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres como caso de estudo por ser um programa que se estruturou com base na perspectiva da transversalidade. O estudo privilegia a experiência de diferentes gestores e gestoras atuantes em sua construção, oriundos de cinco ministérios considerados fundamentais para o Pacto, entre os anos de 2007 e 2011. A escolha de uma abordagem que privilegia a experiência dos gestores se justifica por serem estas pessoas interlocutores-chave (na realidade, são interlocutoras, em sua maioria) na dinâmica

governamental, uma vez que ocupam posições de destaque para a negociação, definição, condução e implementação da referida política, a partir de diferentes lugares do governo.

3.1. CAMPO-TEMA COMO OPÇÃO METODOLÓGICA

A pesquisa foi iniciada com uma revisão da literatura sobre transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil, por meio do que se constatou a ausência de análises empíricas sobre a prática da transversalidade na administração pública. Isso motivou o trabalho a se apoiar na concepção de campo-tema como referencial metodológico (SPINK, 2003). Com base em Henri Lefebvre, Peter Spink denomina campo-tema como um complexo de redes de sentidos que se interconectam. Recorre também a John Law e Annemarie Mol para definir campo como sendo a situação atual de um assunto e não propriamente um lugar específico. Com isso, o autor indica que um campo-tema é formado pelo conjunto de materialidades e sociabilidades nele presentes, feitas, desfeitas e refeitas no cotidiano, por meio de processos e de como esses processos são vividos e nomeados em falas, terminologias e usos. Daí a importância das falas presentes no campo, em seu dia-a-dia; e a necessidade de se ir a campo e procurar saber o que pensam as pessoas que vivem a questão da transversalidade:

Campo é o campo do tema. O campo-tema não é o lugar onde o tema pode ser visto – como se fosse um animal no zoológico –, mas são as redes de causalidades intersubjetivas que se interconectam em vozes, lugares e momentos diferentes, que não são necessariamente conhecidos uns dos outros. Não se trata de uma arena gentil onde cada um fala por vez; ao contrário, é um tumulto conflituoso de argumentos parciais, de artefatos e materialidades (*Ibidem*, p. 36).

Interessa conhecer como se encontram, ou não, os diferentes discursos em torno do objeto de pesquisa, bem como saber que tipo de associações emerge a partir de quem o descreve, e não simplesmente a partir de categorias predeterminadas. Discursos aqui são entendidos como a linguagem posta em ação, isto é, a fala. Pressupõem um locutor e seu interlocutor e representam a maneira pela qual o conteúdo é transmitido compondo narrativas: “O discurso tem a função de fazer crer e, conseqüentemente, de fazer fazer” (ALVES; BLISKSTEIN, 2006, p. 415).

Em campo-tema está presente a ideia de que cada fala viva no campo, e captada pela pesquisa que também se posiciona no campo, não deve ser congelada em uma “fotografia instantânea” para então ser descrita, pois está necessariamente em movimento e se relacionando com as demais. A figura mais adequada seria a de vários filmes cujos enredos estão se desenvolvendo ao mesmo tempo, uns tendo sido iniciados antes do que outros, com maior referência no passado, tramas que de alguma forma podem se conectar, mas não necessariamente.

O campo-tema releva-se útil ao propiciar investigar e contar o campo em que se materializa, ou não, a transversalidade, considerando também as subjetividades nele implicadas. No caso desta pesquisa, a análise a partir do campo-tema busca captar como estes diferentes atores vivem e relatam a questão da transversalidade, os argumentos e as falas que lhe são atribuídos.

O campo-tema das políticas para mulheres é permeado por muitas falas e a transversalidade é um dos assuntos incluídos nele. Como o próprio Spink afirma, este campo-tema “é barulhento”²⁷. São múltiplas as vozes atuantes entre discursos, presença ou ausência de recursos, e também pessoas coletivas, cujos movimentos e interesses dão vida ao campo-tema. São pesquisadores, militantes feministas – que atuam dentro ou fora do governo –, servidores públicos de carreira, parlamentares, entre outros. Todos se encontram em situações de construção social, tendo como possível busca comum contribuir para a superação da desigualdade de gênero, com foco na ação do Estado. Em disputa, encontram-se concepções, instrumentos e vetores para as políticas, entre eles aqueles que se pautam pela teoria e a prática feministas e outros que não são orientados por elas.

Nesta pesquisa, optou-se por ouvir vozes do campo-tema que atuam dentro das estruturas governamentais. O recorte teve o objetivo de permitir uma aproximação com a descrição que os próprios agentes governamentais envolvidos com a implementação de políticas para as mulheres fazem de sua prática. Procurou-se identificar a partir destes relatos, os fatores que motivam e influenciam suas ações no campo-tema, com foco nas

²⁷ Comentário feito em 24 de novembro de 2011, durante aula da disciplina “Método em pesquisa: as abordagens pós-positivistas em estudos sobre políticas públicas, governo e sociedade civil”, dos cursos de Mestrado e Doutorado em Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-EAESP).

estratégias que utilizam e nos obstáculos que procuram superar para atingir seus objetivos em torno das políticas para as mulheres, no caso das gestoras desta área. No caso dos gestores de outras áreas, buscou-se identificar de que forma a interface com a iniciativa das mulheres impacta a sua ação.

3.2. COMO A PESQUISADORA SE COLOCA NESTE CAMPO-TEMA

Explicitar o contexto de enunciação em que se colocam a pesquisadora e seus interlocutores, como partes no campo-tema, é passo importante para evidenciar as opções metodológicas feitas para a pesquisa. É relevante situar que este trabalho se apoia na perspectiva da teoria crítica feminista, e por isso considera que a objetividade científica significa reconhecer que os saberes são localizados (HARAWAY, 2005).

Trata-se de uma pesquisa que assume sua parcialidade ao propor uma incursão no campo-tema das políticas públicas para as mulheres, partindo do entendimento de que essas políticas são importantes, ainda que incipientes, para a redução das desigualdades de gênero na sociedade brasileira. Ao definir os procedimentos metodológicos de pesquisa, interessa facilitar que sejam conhecidas possibilidades de leitura do objeto de estudo que evidenciem o pressuposto de que a ciência não é neutra em relação ao gênero. Esta é a razão pela qual se opta por propiciar o encontro de vozes de um campo-tema em que novas interpretações do fazer políticas públicas, com a perspectiva da igualdade, tenham a possibilidade de ser revelados, ao lado de outras que não seguem este matiz. A afirmação de Donna Haraway ilustra esta opção:

Assim, como muitas outras feministas, quero argumentar a favor de uma doutrina e de uma prática da objetividade que privilegie a contestação, a desconstrução, as conexões em rede e a esperança na transformação dos sistemas de conhecimento e nas maneiras de ver [...]. O feminismo tem a ver com uma visão crítica, conseqüente com um posicionamento crítico num espaço social não homogêneo e marcado pelo gênero (*Ibidem*, p. 31).

A escolha do objeto de estudo decorreu em um primeiro momento de uma inquietação da pesquisadora em relação aos fatores que influenciam a possibilidade de aplicação prática da estratégia de transversalidade nas políticas públicas para as mulheres no Brasil. Tal motivação nasceu do contato, em anos anteriores, com gestoras dessas

políticas, atuantes em governos municipais, estaduais e nacional, em espaços criados para a troca de experiências, promovidos por projetos da cooperação internacional alemã para o desenvolvimento, cuja coordenação envolveu a participação da pesquisadora²⁸. Estes projetos foram realizados entre 1998 e 2009, em geral sob o formato de seminários, oficinas e a organização de publicações sobre seus debates, com o objetivo de fortalecer a agenda das mulheres nos governos locais e no Governo Federal. As gestoras traziam relatos sobre os desafios e dilemas para elaborar, negociar e implementar políticas públicas para as mulheres nas administrações às quais estavam ligadas.

Em todas as ocasiões, a questão da transversalidade era mencionada como estratégia a ser seguida para o desenvolvimento das políticas, mas, ao mesmo tempo, apresentada como algo difícil de concretizar. Esse dilema, observado também em outras áreas das políticas públicas, como de juventude e de combate ao racismo, foi central para a definição e a delimitação do objeto de pesquisa: recuperar o histórico da transversalidade e buscar compreender os motivos pelos quais ela era encarada com dificuldade pelas gestoras de políticas para as mulheres.

A pesquisa que se seguiu em torno desse objeto se apoiou em uma rede de contatos estabelecida no campo-tema pela instituição a qual estava ligada a pesquisadora, especialmente a partir das gestoras de políticas para as mulheres que passaram a atuar no Governo Federal depois de, em sua maioria, já ter respondido por políticas dessa natureza em governos locais.

É esta potencialidade de movimento do pesquisador ou pesquisadora, ou de qualquer pessoa como parte do campo, que mostra não somente as possibilidades, mas também as restrições de acesso aos espaços-chave de argumentação e debate. Campo, entendido como campo-tema, não é um universo “distante”, “separado”, “não relacionado”,

²⁸ Tais projetos foram promovidos pela Fundação Friedrich Ebert (FES), uma das fundações políticas da Alemanha, ligada ao ideário da democracia social alemã, representada em mais de cem países e atuante no Brasil desde 1976, com o objetivo de contribuir com o fortalecimento da democracia no país. Os projetos aqui referidos dizem respeito ao âmbito de suas parcerias com a Secretaria Nacional de Mulheres do Partido dos Trabalhadores; com a Assessoria dos Direitos da Mulher da Prefeitura de Santo André, gestão 1997-2000; com a Coordenadoria da Mulher da Prefeitura de São Paulo, gestão 2001-2004; com a Coordenadoria de Gênero e Raça da Prefeitura de Osasco, gestão 2005-2008; e com a Coordenadoria da Mulher da Prefeitura de Fortaleza, gestão 2005-2008. Sobre o trabalho das fundações políticas da Alemanha, ver: PAPA, Fernanda. *Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: A Experiência das Fundações Políticas Alemãs na Área de Comunicação*, PUC-SP: 2003; e PEDROTTI, Paula. *A Cooperação Internacional na Terceira Onda da Democracia: o hibridismo da Fundação Konrad Adenauer e a experiência no Brasil*. EAESP-FGV-SP: 2006.

“um universo empírico” ou um “lugar para fazer observações” [...]. Podemos sim negociar acesso às partes mais densas do campo e em consequência ter um senso de estar mais presente na sua processualidade (SPINK, 2003, p. 28).

Nesta dissertação buscamos observar e sistematizar esta processualidade a que se refere Spink a partir de “conversas no campo-tema” realizadas no segundo semestre de 2011. A conversa sinaliza aqui a pertença ao campo-tema, de modo que em lugar de entrevistas, utilizamos a realização de conversas. Note-se também que a presença anterior da pesquisadora no campo-tema, resultante de parcerias de trabalho que tiveram o objetivo de contribuir para o fortalecimento institucional de organismos de políticas para as mulheres, e consequentemente do gênero na agenda governamental no país²⁹, permitiu o acesso a algumas pessoas-chave para esta pesquisa, a exemplo da Ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) em 2011 e da Ministra que a antecedeu entre os anos de 2004 a 2010.

3.3. OS SUJEITOS DA PESQUISA

Realizou-se uma primeira rodada de conversas e entrevistas exploratórias em Brasília, entre os meses de maio e junho de 2011. A necessidade, naquele momento, era verificar a relevância da pesquisa sobre a questão da transversalidade no referido campo-tema.

Lourdes Bandeira, professora titular do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB) e que exerceu a função de subsecretária de Planejamento e Gestão da SPM, entre 2008 e janeiro de 2011, foi a primeira a ser procurada. Autora de *Brasil: Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas* (BANDEIRA, 2004), único estudo disponível até então sobre como potencializar a transversalidade nas políticas para as mulheres, com foco na ação da recém-criada SPM, ela percorreu em 2003 um caminho semelhante ao que esta pesquisa pretendia trilhar em

²⁹ Parte desse trabalho está sistematizado nas publicações realizadas a partir de diferentes parcerias: “Gênero nas Administrações, Desafios para Prefeituras e Governos Estaduais”, 2000; “Políticas Para as Mulheres em Fortaleza – Desafios para Igualdade”, 2003; e “Encontro de Gestoras de Políticas Públicas para Mulheres nos Governos do PT”, 2009.

2011: fazer conversas na SPM e em ministérios estratégicos para o seu trabalho, ainda que esta pesquisa tenha caráter mais modesto, recortando como objeto apenas um programa e alguns agentes do governo federal nele envolvidos.

A pesquisa anterior retratava, no entanto, um outro momento: um novo projeto político em fase inicial de implantação, e a SPM ainda estava delineando suas políticas e programas. O encontro com a especialista foi fundamental para confirmar a relevância da análise da questão da transversalidade. Sobre isso, a interlocutora se mostrou crítica: “Não há bibliografia porque é um tema difícil. As pessoas não querem ir a fundo nisso”.

A lacuna apontada pela professora também foi observada por duas pesquisadoras do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que para contribuir com a reflexão sobre o assunto elaboraram dois textos para debate no seminário “Transversalidade no PPA: desafios à promoção da igualdade de Gênero e Raça”, realizado no IPEA e acompanhado por esta pesquisa no mês de maio³⁰. A pesquisadora Luana Simões retornava em 2011 de um período de trabalho na SPM, vivência que lhe permitiu sugerir à pesquisa casos que valeriam a pena ser olhados do ponto de vista da questão da transversalidade, em função da relação da SPM com outros ministérios na construção do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Posteriormente, no segundo semestre, realizou-se uma conversa com a outra pesquisadora, Tatiana Silva, autora do artigo “Gestão da transversalidade nas políticas públicas”, apresentado naquele ano no Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), o ENANPAD 2011, e cujas percepções agregaram elementos para a reflexão sobre a diferença entre questões transversais e intersetoriais: “Os temas [gênero e raça] não são transversais, mas a gestão deles que deve ser feita de forma transversal. Para ser transversal precisa ser intersetorial. Mas para ser intersetorial, não precisa ser transversal”, afirmou (SILVA, em outubro de 2011).

Outra interlocutora que contribuiu para a aproximação com a estruturação da pesquisa foi a então diretora de programas da Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra a Mulher da SPM, Ane Cruz, que abordou aspectos gerais sobre a criação do Pacto, descrevendo os instrumentos criados pela secretaria para orientar a adesão ao

³⁰ Seminário realizado no dia 19 de maio de 2011, na sede do IPEA, em Brasília.

programa por parte dos estados e municípios. Além de apresentar sua visão sobre a transversalidade nas políticas e sobre o papel da SPM, a gestora, atuante na equipe do Pacto desde a sua criação, também contribuiu com o mapeamento de outros possíveis interlocutores importantes para a pesquisa no governo federal.

Foi realizada também uma conversa exploratória com Guacira Oliveira, coordenadora do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), uma ONG que realiza, entre outras ações, o controle social do Plano Plurianual ao lado de outras organizações feministas, demandando a incorporação da perspectiva de gênero desde o processo de preparação e negociação do PPA até o monitoramento de sua execução³¹. Buscamos verificar a percepção desta representante da sociedade civil sobre os avanços e entraves das políticas para as mulheres no Brasil e sobre o papel da SPM e sua capacidade de promover ou não a transversalidade.

Procuramos conhecer ainda a sua visão a respeito do papel dos movimentos feminista e de mulheres para a construção e o monitoramento do Pacto. A entrevistada apontou alguns avanços, indicou materiais de avaliação do Governo Lula elaborados pelo movimento feminista e expôs os limites que vê à ação do governo :

Trabalhávamos muito em convergência com a SPM, somando esforços, mas nem sempre era tranquilo. Elas queriam recursos para estrutura, para os governos municipais e estaduais. E a gente queria recurso para o serviço, para mobilização, que as organizações tivessem condições de fazer ações mais educativas, formar conselheiras para estarem mais preparadas ao controle social – e o recurso é pouco (Guacira Oliveira, em junho de 2011).

Uma vez realizadas as conversas exploratórias, foram definidos os dois grupos de interlocutores que deveriam ser ouvidos pela pesquisa, com flexibilidade para a inclusão de novas pessoas que pudessem ser apontadas como relevantes para seus objetivos. O foco foi ouvir gestores governamentais. Secundariamente, considerou-se também relevante conhecer opiniões da sociedade civil, ouvidas em menor número em função do limite de tempo para a realização da pesquisa. O intuito foi ampliar a percepção dos fatos narrados pelas pessoas ouvidas, a partir do ponto de vista de representantes do movimento feminista, ator social fundamental para a reconstituição histórica dos

³¹ O projeto de CFEMEA sobre o orçamento de mulheres pode ser acessado em: www.cfemea.org.br.

processos que levaram à criação da agenda das mulheres para as políticas públicas no Brasil.

Como critério geral, todas as pessoas contatadas deveriam estar diretamente envolvidas com decisões sobre a gestão do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres ou ter acumulado experiências à frente de organismos governamentais de políticas para as mulheres, de maneira a poderem relatar como viveram em momentos anteriores ao período de criação do Pacto o desafio de construir a transversalidade das políticas na prática.

A opção por analisar o Pacto, e não outras iniciativas de *locus* da transversalidade, a exemplo do Comitê de Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), deveu-se ao fato de ele ser a política coordenada pela SPM que se tornou prioritária no PPA 2008-2011, contando com maior orçamento e tendo por base o envolvimento de outros ministérios. Além disso, segundo a SPM, o Pacto é a política com maior interface com os organismos locais de políticas para as mulheres e, conseqüentemente, com a entrega dos serviços para a cidadania “na ponta”.

Foi uma decisão dedicar maior contato com documentos e experiências do Pacto, especialmente a partir do olhar das gestoras estaduais e nacionais ligadas a ele. Na qualidade de observadora, a pesquisadora acompanhou uma reunião em que todos os estados foram chamados a avaliar a implantação e respectivos resultados do Pacto até 2010 e discutir ajustes para o programa a partir de 2011. Foi uma oportunidade de ouvir das gestoras locais os desafios que têm enfrentado e estratégias desenvolvidas para realizar a política nos respectivos estados, e também de observar a liderança da SPM perante elas, a fim de discutir diretrizes e estratégias de fortalecimento do Pacto.

A presença neste encontro também foi relevante por ter permitido identificar outras gestoras que atuam nos demais ministérios participantes da Câmara Técnica Federal do Pacto, instância que prevê o encontro de todas as áreas de governo envolvidas com este programa para definições conjuntas, trocas de experiência e monitoramento das ações. Elegeu-se como critério para a escolha de entrevistados o fato de a pessoa servir em um desses ministérios e ser membro titular ou suplente da Câmara Técnica Federal de Gestão do Pacto, preferencialmente no período de 2007 a 2010. Esse critério garantiria,

supostamente, uma maior vivência dessas pessoas no processo de construção da perspectiva transversal que caracterizaria o Pacto.

Foram contatados assim as gestoras e gestores responsáveis por ações do Pacto nos seguintes ministérios: Saúde (MS), Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS); Desenvolvimento Agrário (MDA), Trabalho e Emprego (MTE), e Justiça (MJ).

O MS foi escolhido em função dos equipamentos e da capacitação de servidores da área da saúde necessários à rede atendimento à mulher vítima de violência. O MDS por ser responsável pelos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), onde se realiza parte significativa do atendimento às mulheres vítimas de violência nos municípios onde não há equipamento especializado, como centros de referência da mulher. O MDA foi apontado por gestoras da SPM como caso bem sucedido na incorporação da perspectiva de gênero em suas políticas, não apenas em relação ao Pacto. O MTE foi considerado prioritário pela possibilidade de desenvolvimento de políticas para a autonomia econômica das mulheres, necessárias para diminuir sua vulnerabilidade na relação desigual de gênero intrafamiliar. Já o MJ, por seu protagonismo perante o Poder Judiciário, o sistema penitenciário e as políticas de segurança pública destacou-se como interlocutor fundamental da SPM para a concretização de ações previstas no Pacto.

Dos onze órgãos do Ministério da Justiça (entre oito secretarias nacionais e três departamentos nacionais), quatro têm interface relevante com o Pacto: a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e a Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ). O DEPEN e a SRJ foram ouvidos, não tendo sido possível confirmar as entrevistas com a SENASP e SNJ.

A Casa Civil também foi indicada pela SPM como interlocutor importante na estruturação do Pacto, pois sua “autoridade” no interior do governo contribuiu para garantir que os diferentes ministérios aderissem ao Pacto. Sua representante na Câmara Técnica Federal avaliou, no entanto, não ter autonomia para responder pelo órgão a uma pesquisa acadêmica.

O segundo grupo identificado para entrevistas foi o de gestoras da própria SPM, incluindo a subsecretária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres,

principal gestora do Pacto, a subsecretária de Planejamento e Gestão (interina) e as ministras da SPM da gestão atual até fevereiro de 2011 e da gestão anterior, período em que o Pacto foi criado.

A entrevista com as gestoras da SPM também revelou o papel destacado de uma deputada federal do Partido Comunista do Brasil (PC do B), Jandira Feghali, com a qual não foi possível confirmar pedido de entrevista. A gestora também frisou organizações feministas e do movimento de mulheres relevantes à construção da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, que tem a Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340) como resultado mais proeminente e o Pacto como instrumento para sua efetivação.

O tema que mais gerou reticências ou exigiu maior reflexão para os interlocutores e interlocutoras dos diálogos realizados foi a transversalidade. Seja por sua pequena familiaridade com o conceito, seja pela descrença em sua efetividade, ou ainda pelos obstáculos para que possa estar presente na implementação de políticas públicas. A constatação de que se trata de um ponto pouco resolvido na prática das gestoras e gestores ouvido levou à decisão de fazermos uma maior aproximação com a questão da transversalidade, para iluminar incompreensões a partir de sua trajetória na experiência das políticas para as mulheres no Brasil.

Uma das formas para começar a responder a questão foi dialogar com Jacqueline Pitanguy, interlocutora da ONG feminista CEPIA, em função de seu histórico pioneiro em matéria de políticas para as mulheres no Brasil. Ela exerceu a presidência do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990 – do qual era conselheira na ocasião da entrevista para esta pesquisa – e esteve envolvida diretamente com a criação da Lei Maria da Penha.

O objetivo naquele momento foi tentar identificar se a ideia de transversalidade nas políticas nacionais para as mulheres já estava presente na ação governamental anterior à gestão do presidente Lula. Esse mesmo intuito levou ao contato com três feministas históricas do Partido dos Trabalhadores, duas das quais foram as primeiras gestoras da experiência pioneira de organismos governamentais de políticas para as mulheres do PT, na cidade de Santo André. A terceira delas é uma das referências da

construção feminista no partido, tendo já exercido o cargo de coordenadora da mulher em São Paulo, além de gestora na equipe da SPM.

A entrevista com a ex-presidente do CNDM foi realizada no Rio de Janeiro, assim como aquela realizada com a ex-ministra da SPM do período de 2004 a 2010. Nesta última, recebemos novas sugestões de interlocutores que poderiam oferecer uma visão diferente sobre transversalidade de gênero nas políticas públicas e que têm papel destacado em sua definição: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), onde se dialogou com o diretor do Departamento de Temas Sociais, responsável pelo desenho e a negociação do novo modelo de PPA 2012-2015, e com o Secretário Executivo Adjunto do Ministério.

3.4. REGISTRO E ANÁLISE DAS ENTREVISTAS-CONVERSAS³² NO CAMPO-TEMA

Todas as “entrevistas-conversas” foram iniciadas com a apresentação de cinco pontos em torno dos quais a pesquisa buscou conhecer a experiência e a percepção das pessoas ouvidas a respeito de:

1. Trajetória da pessoa até chegar ao posto ocupado e a partir de onde fala para esta pesquisa;
2. Percepção sobre a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas no Brasil;
3. Papel da SPM;
4. Opinião sobre a questão da transversalidade e o entendimento sobre isso; e
5. Relato de sua experiência em relação ao Pacto pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres³³.

³² O uso do termo conversa, junto de entrevista, dialoga com o termo utilizado na opção metodológica do campo-tema (SPINK et alii, 2001).

³³ Esta pergunta não foi feita para as ex-gestoras da política local para mulheres de Santo André, com quem se privilegiou o diálogo sobre o “surgimento” da perspectiva transversal para o seu trabalho, no fim dos anos 1990.

Apresentadas as questões, cada pessoa iniciou sua fala como preferiu, após fazer sua apresentação pessoal e profissional ou apenas profissional. Coube ao interlocutor trazer outros assuntos com os quais associou o tema da “entrevista-conversa”, de modo que cada uma tomou rumos próprios. Conforme explicam Peter Spink e outros, “a expressão entrevista-conversa descreve o estilo adotado; menos uma abordagem de pergunta após pergunta e mais um clima de curiosidade e interesse” (SPINK *et. alii*, 2011, p. 29).

No total, foram realizadas dezoito entrevistas-conversas no campo-tema³⁴, incluídas as quatro conversas exploratórias, que foram gravadas e registradas de maneira a possibilitarem uma análise em que o fluxo da conversa é preservado sem cortes. Na transcrição das falas, em um arquivo com extensão doc, registrou-se cada mudança de assunto em colunas. À medida que o curso da fala mudava o assunto ou aprofundava uma questão, o registro migrava para uma nova coluna ao lado. O objetivo, com isso, foi captar o formato fluido da fala, observar em torno de quais eixos cada interlocutor se ateve mais, e verificar as principais categorias que emergiam das entrevistas-conversas no campo-tema em torno da questão da transversalidade.

Para analisar as entrevistas-conversas, optamos por identificar as pessoas ouvidas em função do papel que exercem ou exerceram em relação ao objeto do estudo. Desta forma, criamos as seguintes denominações:

- Gestor/a de Política para Mulheres Nacional – GPMN, para gestoras da SPM;
- Gestor/a de Política para Mulher Local – GPML, para gestoras em municípios;
- Gestor/a de Política Setorial – GPS, para gestores/as do MS, MDS, MDA, MJ e MTE;
- Gestor/a de Política Estratégica – GPE, para gestores/as do MPOG;
- Representantes da Sociedade Civil - RSC

³⁴Por solicitação do MTE, a entrevista pedida a este ministério foi respondida por e-mail e não está registrada aqui como uma entrevista-conversa no campo tema. A impossibilidade de interação entre a pesquisadora e as duas gestoras que responderam às perguntas enviadas descaracteriza o processo de registro de temas que emergem de uma entrevista-conversa no campo-tema.

Tabela de entrevistas-conversas

Gestora de Política para Mulheres Nacional – GPMN	Entrevista realizada em:
GPMN1	27/10/11
GPMN2	30/09/11
GPMN3	15/08/11
GPMN4	20/10/11

Gestora de Política para Mulher Local - GPML	Entrevista realizada em:
GPML1	04/11/11
GPML2	03/11/11
Gestor/a de Política Setorial – GPS	
GSP1	15/08/11
GSP2	27/10/11
GSP3	11/08/11
GSP4	03/01/12
GSP5	12/08/11
GSP6	14/07/11
Gestor/a de Política Estratégica – GPE	
GPE1	26/10/11
GPE2	07/10/11

Representantes da Sociedade Civil - RSC	
RSC1	29/09/11
RSC2	18/06/11

A mobilização das mulheres para levar a sua agenda às estruturas do Estado a partir da redemocratização do Brasil; a criação dos conselhos de direitos da mulher e dos organismos governamentais específicos de políticas para as mulheres; a vocação e os limites destes espaços para promover a transversalidade de gênero nas ações do governo; e a análise da questão da transversalidade no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres foram os assuntos que emergiram das conversas.

O Pacto se apresenta como um exemplo para estudo empírico sobre este modelo de gestão de políticas que depende do engajamento de diferentes setores e que não pode prescindir da coordenação do organismo específico de políticas para as mulheres nos diferentes estágios em que a política se desenvolve. A análise se limita à observação da construção e implementação do Pacto no nível de coordenação dentro do governo federal e busca captar a partir das entrevistas-conversas no campo-tema as percepções das

gestoras da SPM e dos gestores de outros ministérios sobre os sentidos da transversalidade a partir de sua ação cotidiana.

A reflexão que parte dos resultados da pesquisa no campo-tema se apóia na revisão de literatura e no referencial teórico sobre coalizões advocatórias – também chamadas de coalizões de defesa -, como ferramenta que pode contribuir para a compreensão do papel da transversalidade na dinâmica intergovernamental. O interesse pelas coalizões advocatórias se justifica por elas se dedicarem à análise da interação entre diferentes atores, na tentativa de provocar mudanças nas políticas (SABATIER & WEIBLE, 2007), o que interessa fortemente à agendas das políticas para as mulheres no Brasil.

Tal finalidade se aproxima do propósito da atuação transversal de um organismo governamental como a SPM, em um momento em que ganha relevo no Brasil o fortalecimento da agenda democrática, com a necessidade de reconhecimento de direitos e da redução de desigualdades, com maior investimento do Estado brasileiro nas políticas sociais. A análise do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pretende verificar se a transversalidade pode ser uma aliada para o avanço desta agenda.

SÍNTESE

A opção metodológica por pesquisa qualitativa orientada pelo referencial de campo-tema tem o objetivo de fazer conhecer as principais características da prática da transversalidade na experiência de articulação de atores governamentais em torno do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Esta sessão apresentou a proposta metodológica, identificando como a pesquisadora se coloca neste campo-tema, bem como os critérios de definição do grupo de pessoas com quem foram realizadas as entrevistas-conversas ao longo da pesquisa. Os principais pontos que emergiram destes momentos são analisados no próximo capítulo.

4. ANÁLISE SOBRE A TRANSVERSALIDADE NO PACTO NACIONAL PELO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

“Mudança de comportamento, de cultura, não tem como quantificar. Há pesquisas sobre a percepção das pessoas em violência contra a mulher. Fora isso não temos como quantificar o que alteramos na mulher brasileira. Mas quando o Fantástico faz reportagem sobre a Deputada que propõe lei no Nordeste que diz que bandas que fazem letras contra as mulheres, ou com duplo sentido, não devem ser contratadas pelo poder público para tocar, e 78% das pessoas ligam para apoiar a deputada, é uma mudança. Se fosse cinco anos atrás, possivelmente a pesquisa chamaria a deputada de radical e feminista. Mas ela está dizendo que não pode gastar dinheiro público para discriminar as mulheres.”

Cida Gonçalves

Este capítulo tem por objetivo apresentar e analisar o objeto escolhido para o estudo de caso, considerado um arranjo institucional inovador por prever o engajamento de diferentes áreas do governo federal na estruturação e na implementação de políticas de combate à violência contra a mulher. Trata-se do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, a partir do qual se procura verificar se esse arranjo propicia a implementação da referida política de forma transversal, observando-se como a transversalidade é percebida por atores diretamente envolvidos com a sua aplicação como estratégia.

Busca-se conhecer também os fatores que potencializam ou constroem sua prática no campo das políticas públicas para as mulheres, a partir da experiência da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) em interface com algumas áreas dos Ministérios da Saúde, da Justiça, do Desenvolvimento Social, do Desenvolvimento Agrário e do Trabalho e Emprego. O Pacto, como tal, é também uma estratégia da SPM para engajar essas áreas do governo em prioridades definidas no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM).

4.1 ORGANIZAÇÃO DA AGENDA PERANTE A SOCIEDADE

As Conferências Nacionais são “espaços institucionais de deliberação das

diretrizes gerais de uma determinada política pública” (MORONI, 2011 mimeo). Instituídos como instrumento de gestão, desde o primeiro mandato do presidente Lula, iniciado em 2003, tais mecanismos buscam a valorização da participação cidadã em processos de diálogo e negociação entre governo e sociedade, e têm resultado em planos nacionais que visam orientar prioridades e caminhos da ação governamental em diferentes áreas das políticas sociais.

As Conferências Nacionais são grandes eventos, convocados pelo governo federal e construídos sob a coordenação da pasta correspondente ao tema de cada conferência – a exemplo da SPM para a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres – e o respectivo conselho – nesse caso o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em sua versão pós-criação da Política Nacional para as Mulheres, instituída em 2003³⁵.

Os processos de conferência são constituídos por etapas municipais, estaduais e pela etapa nacional, da qual participam delegados e delegadas eleitos na primeira e depois na segunda fase³⁶. Esses processos exigem dos participantes, tanto da sociedade civil quanto do governo, a preparação de propostas e argumentos, normalmente com base em suas bandeiras, traduzidas em demandas, diagnósticos e indicadores.

Além disso, os delegados precisam se articular politicamente para construir alianças capazes fortalecer suas propostas e, no caso de delegados da sociedade civil, garantir sua representação. As propostas são resultado do processo participativo e podem influenciar a formação da agenda pública, pois chamam a atenção dos tomadores de decisão, responsáveis por dar a forma final aos planos que resultam das conferências e passam a orientar a área da respectiva política. Por agenda, entende-se a lista de temas ou

³⁵ A SPM passa a abrigar em sua estrutura o CNDM quando criada em 2003. A partir dali, o conselho deixou de ser executor de ações do governo, o que se torna função da SPM, e passou a ser o espaço de interlocução de organizações do movimento de mulheres e feminista com o recém-criado organismo governamental. Em 2007, logo após a II Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, o CNDM redefiniu seu formato e passou a contar com 21 entidades representantes da sociedade civil (âmbito nacional) eleitas a partir de processo seletivo aberto a todas as entidades nacionais comprovadamente envolvidas com a promoção da igualdade de gênero inscritas à eleição ao CNDM, além de dezesseis representações governamentais e de três conselheiras de notório conhecimento, indicadas e eleitas pelas demais conselheiras. Essa reformulação foi pensada, discutida e decidida pelas próprias conselheiras do mandato 2005-2007 (Informação disponível em <http://www.sepm.gov.br/conselho/cndm>).

³⁶ As conferências, tal como têm sido realizadas, envolvendo praticamente todas as Secretarias Especiais criadas no Governo Lula, além de pastas tradicionais, são uma nova prática instituída para contribuir com o ciclo das políticas públicas. Não estão livres de críticas, mas têm sido consideradas importantes por seu caráter participativo, característico de uma arena de encontro e negociação entre representantes do Governo e da Sociedade Civil, agregando elementos para a consolidação da Democracia no país. Ver Souza, 2009.

problemas que recebem atenção prioritária das autoridades governamentais e de pessoas que influenciam essas autoridades, mesmo que fora do governo (KINGDON, 2007, p. 222).

É objetivo dos processos de conferência contribuir para a definição dessas listas de problemas e prioridades, que depois são organizadas nos planos nacionais que resultam desses processos. O I e o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres foram feitos a partir de propostas priorizadas no espaço das Conferências Nacionais, realizadas em 2004 e 2007 respectivamente, conforme apontado anteriormente, com a participação de cerca de 320 mil mulheres, em suas etapas municipais, estaduais e nacionais³⁷. As propostas aprovadas nas conferências foram posteriormente organizadas e negociadas pela SPM com um conjunto de ministérios cujas responsabilidades apresentavam interfaces com as referidas propostas de ação, em um exemplo de construção da ação transversal das mulheres no interior do governo.

Na opinião de gestores responsáveis por políticas que demandam a implementação de caráter transversal, essas políticas são favorecidas pelos processos de conferências³⁸, pois recebem maior respaldo popular em função do processo de participação. Paulo Vannuchi, ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos entre dezembro de 2005 e dezembro de 2010, avalia:

Avançamos na democracia com articulação entre a representação e a participação. Temos as conferências como grande avanço. A transversalidade era tecnocrática no governo FHC. Diferença agora é a participação dos movimentos. Isso fez a diferença do III Plano Nacional de Direitos Humanos. Combinação com democracia participativa turbina a transversalidade com participação direta (VANNUCHI, em 17 de maio de 2011)

O I e o II PNPM, lançados em 2005 e 2008 respectivamente, podem ser considerados produtos de um processo participativo e, ao mesmo tempo, resultado de uma busca da SPM por alianças internas, com vistas à implementação de ações que demandam esforços intersetoriais e transversais e de políticas capazes de dar respostas às demandas sociais trazidas pelas conferências.

³⁷ A III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres foi realizada em dezembro de 2011, período em que já estava concluída a pesquisa de campo para este trabalho.

³⁸ Sem ignorar o fato de que as conferências já existiam nas áreas de saúde e educação antes de 2003.

A construção do plano é tida como intersetorial porque depende do envolvimento de outros ministérios na coordenação da iniciativa apresentada pela SPM, e transversal porque se espera que esses ministérios incorporem a perspectiva da igualdade de gênero ao se comprometerem com as respectivas ações. Com isso, estariam reconhecendo a necessidade de um olhar específico sobre o impacto das políticas em relação a mulheres e homens.

4.2 ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NA AGENDA

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, criada com o I PNPM em 2005, é um exemplo de proposta aprovada como prioridade na I Conferência Nacional de Política para as Mulheres. A política nacional estabelece os conceitos, princípios e diretrizes para ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres no Brasil, prevendo assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência a partir de políticas e programas do governo federal em articulação com os demais entes do Pacto Federativo (BRASIL, 2010b)

Cabe a ela definir as linhas gerais que o Estado brasileiro deve seguir para reduzir os índices de violência contra as mulheres, partindo da premissa de que “o fenômeno da violência doméstica e sexual praticado contra mulheres constitui uma das principais formas de violação dos direitos humanos, atingindo-as em seus direitos à vida, à saúde e à integridade física” (ENAP, 2009, p. 34).

Poucos são os dados existentes a respeito dos outros tipos de violência (psicológica, física, moral, patrimonial, sexual e tráfico de mulheres) que atingem milhares de mulheres de diferentes classes sociais, estados civis, faixa etárias, raças e regiões do país, situação que se pretende atacar com a criação de um sistema de dados e estatísticas previsto na Lei Maria da Penha³⁹.

³⁹ Segundo o *Mapa da Violência 2010*, entre 1997 e 2007, um total de 51.432 mulheres foram vítimas de homicídio – ou femicídio – no Brasil. Poucos são os dados existentes a respeito dos outros tipos de violência que atingem milhares de mulheres de diferentes classes sociais, estados civis, faixa etárias, raças e regiões do país. “O femicídio representa um tipo de violência contra as mulheres. Está relacionado com o termo genericídio, criado por Mary Anne Warren, em 1985, em seu livro *Gendercide: The Implications of Sex Selection*, ainda que a tradução mais aceita, após longo debate, tenha sido ‘femicídio’. As mulheres entre 15 a 44 anos têm uma maior probabilidade de serem mutiladas ou assassinadas de uma forma ou de outra por homens do que de morrerem de câncer, malária, acidentes de trânsito ou em decorrência de

A Política Nacional encontra-se em consonância com a Lei n. 11.340, aprovada pouco depois, em agosto de 2006. Mais conhecida como Lei Maria da Penha, trata-se de um marco para os esforços de coibir e punir a violência contra as mulheres no Brasil, uma vez que:

A partir desta lei, todo caso de violência contra a mulher torna-se crime e deve passar por um inquérito policial, que será remetido ao Ministério Público. Os crimes deverão ser julgados nos Juizados Especializados de Violência contra Doméstica e Familiar contra a Mulher, instrumentos criados a partir desta legislação, ou enquanto estes não existirem, nas Varas Criminais (ENAP, 2009, p. 35)⁴⁰.

A SPM também chama a atenção para o fato de a Lei Maria da Penha ter instituído uma série de serviços para o atendimento especializado à mulher vítima de violência doméstica e familiar, prevendo “o encaminhamento de mulheres em situação de violência, assim como de seus dependentes, a programas e serviços de proteção e de assistência social” (*ibidem*, p. 35). A Lei Maria da Penha foi amplamente divulgada nos meios de comunicação de massa e se tornou conhecida dos brasileiros e brasileiras. Em 2008, pesquisa realizada por Ibope/Themis indicou que após dois anos de aprovação da lei, 68% das pessoas entrevistadas conheciam a Lei Maria da Penha e, entre esses, 84% eram favoráveis à legislação, uma vez que “ajuda a mulher que sofre violência” (THEMIS, 2008, p. 2)⁴¹.

4.3 PACTO NACIONAL PELO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

A construção da chamada Agenda Social como iniciativa de priorização das ações do governo federal na área social significou uma janela de oportunidades para

guerra, todas as causas somadas. (...) O termo femicídio não deve ser confundido com feminicídio, pois enquanto femicídio é a morte de indivíduos do sexo feminino, a segunda expressão diz respeito à morte de mulheres por motivação política” (JUSBRASIL, 2008).

⁴⁰ A Lei Maria da Penha foi idealizada pelo Consórcio de ONGs feministas para a elaboração de uma lei integral de combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres, iniciativa das ONGs feministas CFEMEA, ADVOCACI, CEPIA, AGENDE, THEMIS e CLADEM e de juristas feministas, criada em 2002. Uma vez entregue à SPM, a proposta foi debatida e reformulada por um grupo interministerial coordenado pela SPM e encaminhada ao Congresso Nacional, onde foi aprovada por unanimidade (OLIVEIRA, 2011; BRASIL, 2011a).

⁴¹ Foram entrevistados 2002 brasileiros e brasileiras com idade superior a 16 anos e residentes de 142 municípios de todos os estados brasileiros – incluindo cidades de pequeno porte.

potencializar e dar visibilidade às ações da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Lançada pela Presidência da República em 2007, a Agenda foi inserida no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 como um dos três eixos que organizaram as ações prioritárias de sua estrutura⁴².

Em linhas gerais, a Agenda visou, por um lado, congrega iniciativas capazes de ampliar oportunidades à parcela mais vulnerável da população e, por outro, ampliar a escala de ações ao longo do primeiro mandato avaliadas como efetivas em termos de melhoria das condições de vida da população afetada por elas (IPEA, 2009b).

Nesse contexto, a questão do enfrentamento à violência tornou-se a marca da participação da SPM na definição da Agenda Social e resultou na criação e na inclusão do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres nesta agenda. O Pacto foi o arranjo possível para responder à demanda de organização da Agenda Social, coordenada pela Casa Civil e que orientou as diferentes áreas a limitar a uma prioridade o que seria apresentado na agenda. Segundo gestoras ouvidas durante a pesquisa, para a SPM, a prioridade teria sido eleger originalmente todo o II PNPM. Diante da impossibilidade de manter uma meta tão abrangente, chegou-se ao desenho do Pacto para o conjunto de iniciativas governamentais prioritárias para o segundo mandato da gestão Lula. O Pacto é:

um acordo federativo entre o governo federal, os governos dos estados e dos municípios brasileiros para o planejamento de ações que visem à consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo território nacional (BRASIL, 2010b, p. 13)

Ele previu, em sua primeira fase de 2008 a 2011, o desenvolvimento de ações com o objetivo de “enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma visão integral deste fenômeno” (*Ibidem*, p. 20). Seguindo as diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, o Pacto considera, no enfrentamento à violência, as dimensões de prevenção, assistência, garantia de direitos e combate à violência, com os objetivos específicos de:

⁴² Os outros dois eixos foram Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

reduzir os índices de violência contra as mulheres, promover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz; e proteger os direitos das mulheres em situação de violência considerando as questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional (BRASIL, 2007, p. 9).

Foram definidos quatro eixos estruturantes em torno dos quais as ações do Pacto passaram a ser organizadas:

- Implementação da Lei Maria da Penha e Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento;
- Proteção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da AIDS;
- Combate à Exploração Sexual e ao Tráfico de Mulheres;
- Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão (BRASIL, 2010a, p. 150).

O Pacto ampliou as ações voltadas para o enfrentamento da violência contra a mulher. Além do Programa de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher⁴³, coordenado pela SPM, ele compreende outras ações sob a responsabilidade de mais treze ministérios e secretarias especiais (IPEA, 2009b). Seu modelo de implementação foi desenhado segundo três premissas definidas para orientar o trabalho articulado entre governos federal, estaduais e municipais, e entre os diferentes ministérios e a SPM, conforme descrito em documentos oficiais:

- a) a perspectiva da transversalidade de gênero, que visa garantir que a questão da violência contra a mulher e de gênero perpassasse as diversas políticas públicas setoriais;
- b) a intersetorialidade, que compreende ações nas dimensões horizontal e vertical: A primeira envolvendo parcerias entre organismos setoriais e atores em cada esfera de governo (ministérios, secretarias, coordenadorias, etc.). A segunda implicando maior articulação entre políticas nacionais e locais em diferentes áreas (saúde, justiça, educação, trabalho e segurança pública principalmente, no campo e na cidade).
- c) a capilaridade, que decorre das anteriores, pois as políticas, programas e ações previstas na Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres precisam chegar até os níveis locais de

⁴³ Sobre a Agenda Social, ver IPEA, 2009b, p. 17.

governo, em parceria com os municípios (BRASIL, 2010a, p. 19).

Tais diretrizes orientam a ação da SPM no interior do governo federal e na relação com os governos estaduais e municipais, que precisaram atender a critérios preestabelecidos e cumprir determinadas etapas desenhadas pela SPM para aderir ao Pacto⁴⁴.

O primeiro momento é o de adesão à iniciativa, com a criação ou o fortalecimento do organismo governamental de políticas para as mulheres e a elaboração do chamado Projeto Integral Básico (PIB). Prevê-se que o PIB desenvolva um diagnóstico da situação da violência contra as mulheres no âmbito do estado, a definição dos municípios principais que deverão irradiar as ações do Pacto aos demais municípios do estado – denominados municípios-pólo – e o planejamento estadual de ações para os quatro eixos estruturantes. Recomenda-se garantir a participação da sociedade civil, em especial de representantes do movimento de mulheres.

O segundo momento prevê a assinatura do Acordo de Cooperação Federativa entre a SPM e os estados, em que se propõe a criação dos instrumentos para a implementação da política de forma intersetorial e transversal, por meio da constituição de Câmaras Técnicas de Gestão e Monitoramento do Pacto – previstas desde o âmbito federal e também para os estados e municípios. Estes últimos precisam recorrer aos estados para aderir à iniciativa.

Do ponto de vista da gestão do Pacto, a chamada Câmara Técnica Federal é o espaço de articulação, planejamento e monitoramento intersetorial da implementação do Pacto Nacional em todo país, pois participam dela os órgãos federais envolvidos na iniciativa (BRASIL, 2010a). A Câmara Técnica Federal tem como objetivos e atribuições:

⁴⁴ São parceiros do Pacto: Ministério da Cultura; Ministério da Educação; Ministério da Justiça; Ministério da Saúde; Ministério das Cidades; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Turismo; Ministério das Relações Exteriores; Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Casa Civil; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; Poder Judiciário; Ministério Público; Defensorias Públicas; Conselho Nacional de Justiça; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados; Organismos estaduais e municipais de políticas para mulheres; Organização Internacional do Trabalho (OIT); Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM); Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID); Entidade OXFAM International; Entidade Netherlands Organization for Development; Cooperation (NOVIB); United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC); Eletrobrás; Furnas; Petrobras.

- Coordenar e articular a execução das ações no âmbito do governo federal;
- Pactuar a implementação das ações com estados, o Distrito Federal e municípios;
- Monitorar a implementação das ações e o cumprimento das metas estabelecidas;
- Garantir orçamento específico para as ações de enfrentamento à violência contra a mulher no âmbito federal;
- Definir estratégias e avaliar os resultados alcançados. Coordenação: A SPM/PR, como coordenadora do Pacto Nacional, tem como atribuição a definição das políticas e das diretrizes em todas as ações a serem executadas para o enfrentamento à violência contra as mulheres no âmbito do governo federal, assim como é responsável pela negociação junto aos estados, o Distrito Federal e municípios para implementação do Pacto Nacional (*Ibidem*, p. 33).

Enquanto a Câmara Técnica Federal delibera sobre as metas e o desenvolvimento do Pacto entre as instâncias envolvidas no governo federal, cabe à Câmara Técnica Estadual planejar, promover e avaliar politicamente o Pacto no respectivo estado, analisando e aprovando proposta e projetos do estado e dos municípios para serem encaminhadas para a Câmara Técnica Federal⁴⁵. Da mesma forma que esta, também foi desenhada para funcionar de maneira intersetorial, para a definição das ações e o envolvimento dos diferentes atores necessários ao enfrentamento da violência contra a mulher a partir do âmbito estadual. Uma atribuição fundamental é constituir, fortalecer e monitorar a rede estadual de atendimento local às mulheres em situação de violência⁴⁶.

⁴⁵ A Câmara Técnica Federal é composta por: Casa Civil/Presidência da República; Ministério da Justiça; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Saúde; Ministério da Cultura; Ministério da Educação; Ministério das Cidades; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Turismo; Secretaria de Direitos Humanos e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Também foi criada a função de Gestoras do Pacto nos estados. Elas responderam à SPM até o ano de 2010, como especialistas na temática responsáveis por articular as ações e atores estratégicos, especialmente nos estados em que não foi criado organismo governamental específico para coordenar o Pacto.

⁴⁶ Nos dias 11 e 12 de julho de 2011, foi realizado no Hotel San Marco, em Brasília, por iniciativa da SPM, um encontro com as gestoras estaduais do Pacto, que reuniu representantes de 25 dos 27 estados da Federação mais o Distrito Federal e gestoras da equipe da SPM. Cada estado teve a oportunidade de apresentar seu balanço sobre a implementação do Pacto até o ano de 2010, compartilhando as principais dificuldades enfrentadas até o momento, bem como as boas práticas – onde existiam. O encontro também serviu para a SPM apresentar uma proposta de reordenação dos eixos do Pacto e discutir com as gestoras os desafios políticos colocados pela conjuntura para a sua continuidade no PPA 2012-2015. A participação da pesquisadora neste espaço foi interessante para a observação da heterogeneidade com que o Pacto tem sido implementado pelos governos estaduais, com uma série de adaptações com relação à proposta inicial de gestão, feita pela SPM, reveladas por experiências contrastantes. Apontou-se, por exemplo, grande dificuldade de fazer funcionar as Câmaras Técnicas Estaduais.

Para o nível municipal também está prevista a criação de Câmara Técnica de Gestão, com o objetivo de planejar e executar as ações de competência municipal, discutir os desafios de implementação local do Pacto e avaliar politicamente o processo. Prevê-se ainda a representação de diferentes setores governamentais para a definição das ações de constituição da rede de atendimento às mulheres em situação de violência. As Câmaras Técnicas Municipais devem ser coordenadas pelo organismo de Políticas para as Mulheres do município-pólo e compostas pelas secretarias municipais envolvidas no Pacto, Conselhos de Direitos da Mulher e representantes da sociedade civil.

A SPM prevê ainda o espaço para reuniões periódicas para a troca de experiências com representantes dos organismos de políticas para as mulheres e de consultoras contratadas para a gestão do Pacto nos diferentes estados. Elas monitoram a implementação do Pacto e têm a função de alinhar conceitos e aprofundar a discussão sobre a normatização dos serviços de atendimento com base nos quatro eixos do Pacto. Até 2008, doze estados haviam aderido ao Pacto, e, em 2009, os outros quinze estados também passaram a fazer parte da iniciativa.

Os resultados do primeiro ciclo do Pacto descritos em balanço realizado pela SPM em 2010 apresenta o que foi realizado em cada um dos quatro eixos do Pacto, destacando ter havido crescimento de 161% nos serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência. Em documento de balanço, a SPM afirma que:

O Pacto inaugurou no Brasil uma nova visão republicana de gestão pública baseada nos princípios da transversalidade e da intersetorialidade. Do ponto de vista da gestão da política pública de enfrentamento à violência contra mulheres, o Pacto Nacional reposicionou o compromisso político dos diferentes setores da sociedade brasileira e dos entes federativos, no sentido de padronizar diretrizes que orientam o planejamento das ações voltadas para a prevenção e combate à violência e para a assistência às mulheres em situação de violência (*Ibidem*, p. 73).

As diferentes iniciativas mencionadas giram em torno de ações voltadas para a estruturação da rede de atendimento às mulheres em situação de violência e incluem: elaboração de normas técnicas para o atendimento em rede e diretrizes nacionais para a implantação de serviços especializados; capacitação de profissionais das redes de saúde, de educação, da assistência social, do judiciário e da segurança pública; construção de

centros de referência da mulher, de casas abrigo e penitenciárias femininas, reformas ou construção de delegacias especializadas de atendimento à mulher; instalação de serviços especializados para aborto legal (em caso de estupro), para denúncia de violência doméstica, sexual e de tráfico de mulheres, via a Central de Atendimento à Mulher (“Ligue 180”); entre outras iniciativas⁴⁷. Fala-se ainda de recursos destinados ao apoio de projetos culturais, ao fomento a linhas de pesquisa acadêmica sobre o tema, e a campanhas públicas com inserções nos meios de comunicação de massa, entre outras ações em todos os estados brasileiros (*Ibidem*, p. 41).

4.4 PERCEPÇÕES GERAIS SOBRE O PACTO

No âmbito do governo federal, o Pacto consistiu numa estratégia de gestão que articula e mobiliza diferentes áreas do governo em torno de agendas prioritárias para a política social. Todavia, para gestoras da SPM envolvidas em sua criação, ele resulta de um processo que foi vivido ao mesmo tempo como uma perda na disputa pela definição da política e como uma oportunidade para fortalecer um campo de luta para as políticas para as mulheres. A implementação do PNPM, resultado de mobilização social e política, era vista inicialmente como “a” prioridade da SPM, conforme relata uma das gestoras:

O Pacto foi uma estratégia dentro da Agenda Social. Discordei da maneira como foi montada a Agenda Social. Mas não discordo da determinação do presidente, que em 2007 disse que deveríamos ter uma agenda de contrapartida social do PAC. Ele queria um programa na área social com a mesma racionalidade do PAC, com todos os ministérios colaborando, integrados. Isso era a Agenda Social, encomendada à Casa Civil (GPMN2, em 30 de setembro de 2011).

Segundo a gestora, o fato de a violência contra a mulher ser a questão, entre outras da agenda da SPM, com maior legitimidade social e aceitação entre os diferentes setores do governo levou à sua priorização como tema definido pela SPM para a Agenda Social:

⁴⁷ O documento de balanço do primeiro ciclo do Pacto (2007-2010) produzido pela SPM está disponível em *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* (Brasil, 2010a).

Já tínhamos agenda estruturada, mas tínhamos que fazer no modelo proposto pela Casa Civil. [...] Escolhemos como recorte o Pacto pelo Enfretamento da Violência contra as Mulheres. É uma questão mais legitimada socialmente, sensibilizadora no governo e com capacidade de incluir questões para as outras áreas a partir do Pacto: mulheres presas, mercado de trabalho, feminização da AIDS. Tudo isso entendido como violência. Um conceito mais amplo (GPMN2, em 17 de maio de 2011).

A partir da fala da gestora, compreende-se que o tema da violência contra a mulher serviu aos propósitos da SPM como um “guarda-chuva” para a construção de uma articulação mais ampla em favor das políticas dirigidas às mulheres brasileiras. Pode-se dizer que a coalizão advocatória em que se encontra a SPM foi fortalecida graças à sua capacidade de atrair outros atores e grupos em função da temática proposta para a Agenda Social (SABATIER e WEIBLE, 2007). O maior consenso governamental de que a violência é um problema e a legitimidade social do tema foram fatores considerados relevantes para a conformação do Pacto. Também influenciaram a especificação das alternativas entre as prioridades das políticas públicas para as mulheres, dentro do processo de formação da agenda no governo federal (KINGDON, 2007, p. 223). Ou seja, há uma avaliação diagnóstica realizada pela gestora que participou da construção do Pacto no sentido de eleger o tema capaz de fortalecer as ações da SPM e adensar seu campo de articulações internas, tanto entre órgãos federais quanto na busca de alianças com estados e municípios.

O tema do enfrentamento à violência contra a mulher vinha também “aquecido” do debate no “sistema de arenas públicas” (FUKS, 2000, p. 79), em que ganha visibilidade em função da aprovação da Lei Maria da Penha, no ano anterior, contando com ampla divulgação nos meios de comunicação. Com foco em assuntos públicos e problemas sociais, para Fuks, essa combinação entre atividades reivindicatórias, atuação da mídia e criação de novas leis favorecem a formação da agenda em torno de um tema. Essas características puderam ser verificadas desde o processo de Conferência Nacional, que por sua vez resultou na criação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, essência das proposições que vieram a compor o Pacto.

Se a população brasileira e os gestores são mais afeitos a enfrentar os dilemas da violência doméstica do que outros como as desigualdades no mundo do trabalho ou a descriminalização do aborto, por exemplo, construir uma aliança capaz de fazer surgir

uma política intersetorial parece ser mais possível no primeiro caso. Ao mesmo tempo, não perder de vista outras temáticas que compõem a agenda mais ampla dos direitos das mulheres, trazer para dentro do Pacto eixos que lidam com saúde sexual e reprodutiva, feminização da AIDS, mulheres no sistema prisional, tráfico e exploração sexual de mulheres, etc. consistiu uma estratégia para alargar a compreensão das várias modalidades de violência.

O envolvimento de vários atores para a realização da iniciativa é apontado como positivo por suas empreendedoras:

O Pacto vem amplo na perspectiva de incluir outras áreas de trabalho da SPM. Veio com esse foco e foi acertado. Deu para envolver muita gente e garantiu fazer o que nós precisávamos naquele momento. Até 2006, só tínhamos o foco da violência doméstica e familiar. O Pacto vem e traz outros elementos que precisam ser colocados na pauta efetivamente contra a violência (GPMN3, em 15 de agosto de 2011).

As descrições feitas por gestores ouvidos expressam em diferentes medidas o que veio a caracterizar a iniciativa do Pacto como algo inovador, por integrar esforços em torno de um objetivo para as políticas públicas e propiciar a incorporação da perspectiva de gênero nas ações de enfrentamento à violência contra a mulher em diferentes áreas do governo envolvidas com esta iniciativa. As diferentes vivências expressam maior ou menor identificação, como mostram depoimentos de gestores de outros ministérios com que a SPM mantém interface via o Pacto. Uma das gestoras ouvidas observa incremento na qualidade de sua intervenção:

A vantagem de ser um pacto e de não ser como estávamos antes é que nós tivemos a oportunidade de delimitar quais eram as principais violências que precisavam ser trabalhadas, quais eram as principais ferramentas que nós possuíamos para enfrentar aquelas formas de violência e o que precisávamos desenvolver mais, nesse país, para dar conta daquelas questões. E algumas eram muito novas, como o tráfico de pessoas, que ainda é um “negócio” para nossas cabeças (GPS1, em 15 de agosto de 2011).

Existe também a percepção de que o arranjo do Pacto permitiu a identificação de como cada área do governo poderia melhor contribuir para o enfrentamento à violência contra a mulher:

O Pacto foi fundamental. Fez de forma muito responsável e muito clara cada órgão do governo entender qual seu segmento e qual sua atribuição. E dentro da atribuição do que já se fazia em cada órgão do governo, aqui no caso articulação com o sistema de justiça, entender que daí a gente poderia dar esta contribuição para a questão da criação dos juizados e para fomentar o debate dentro do sistema de justiça, da defensoria e do Ministério Público (GPS2, em 27 de outubro de 2011).

Também se verificou a opinião de que o Pacto cumpriu o papel de colocar o tema da violência na agenda com maior visibilidade, o que teria explicitado a necessidade de diferentes setores do governo se envolverem com a iniciativa:

O Pacto empoderou bastante a SPM. Porque ela teve recurso e trabalhou [...] várias coisas, fortaleceu delegacias, criou uma série de coisas [...]. Nisso foi fundamental. De certa forma, com esta lógica, pôs na agenda e forçou que as outras políticas que estavam lá pegassem seus orçamentos e brifassem [a questão da violência contra a mulher] também (GPS3, em 11 de agosto de 2011).

Está presente ainda a opinião de que por ser um processo em curso, a concretização dos serviços propostos pelo Pacto ainda está aquém das demandas reais:

O Pacto vem cumprindo seu papel a nível nacional, em termos de divulgação principalmente, alcançando os mais diversos setores da sociedade, bem como diferentes faixas etárias. A população em geral tem conhecimento, não exatamente do Pacto, mas efetivamente tem conhecimento de que existe uma política de enfrentamento à violência contra as mulheres, de que existe uma legislação que protege as mulheres, a Lei Maria da Penha. Mas acreditamos que o Pacto precisa agir com maior destreza e também com os outros parceiros, na ampliação dos serviços prestados à população feminina em situação de violência. Nos outros eixos estruturantes do Pacto, promover os Direitos das Mulheres Privadas de Liberdade, Combater a Exploração Sexual e o Tráfico de Mulheres [...], enfim ainda é um processo em desenvolvimento (GPS4, em 7 de março de 2012).

Uma das áreas indica envolvimento apenas recente com o Pacto. O novo arranjo teria estimulado a criação do programa Efetivação dos Direitos da Mulher Encarcerada, que até o ano de 2011 estava ainda em fase de formulação. O programa foi inspirado por documentos elaborados nos anos anteriores e por uma decisão ministerial de priorizar a questão das mulheres a partir daquele ano:

A meta é estruturar a política, a elaboração da política em si que até hoje não existia. Que era o que? Grupos separados que faziam uma ou

outra coisa. Essa articulação a gente está fazendo agora. [...] E aí [localizamos] esse trabalho que foi de um grupo interministerial criado em 2007, não é? Ele entregou esse relatório final sobre a mulher encarcerada, então a partir daqui vamos formar também uma comissão com esse trabalho já iniciado e não partir do zero. Todas as propostas já estão previamente definidas pra gente trabalhar agora [...]. Nossa ação ainda não está no Pacto. A gente está com uma parceria com a SPM que num momento a gente vai ter as gestoras dos pactos no nível local como representantes da secretaria de administração penitenciária. A gente quer é provocar efetivamente porque o que tem ainda é muito informal (GPS4, em 12 de agosto de 2011).

Na opinião de uma das gestoras que conduziu as negociações interministeriais para a implementação do Pacto, a metodologia de trabalho desenvolvida contribuiu para o fortalecimento institucional da SPM e para seus objetivos como organismo impulsionador da perspectiva da igualdade de gênero no governo:

A lógica que preside o Pacto é exatamente a mesma que preside o PNPM. A gente circunscreveu um problema, a violência, com um contexto para discutir a necessidade de considerar a igualdade de gênero no governo. Essa forma de gerir a SPM trouxe resultados de ampliação de orçamento também. A costura interna foi importante (GPMN 2, em 30 de setembro de 2011).

Segundo ela, a SPM “ganhou corpo” depois da criação do Pacto, pois passou a ter recursos “de maior monta” para trabalhar, o que lhe permitiu “falar como gente grande” com as demais áreas da administração federal e com os governos estaduais. A tabela 2 indica que entre 2007, ano de lançamento do Pacto, e 2010, os recursos da SPM para o Programa de Combate à Violência contra a Mulher praticamente dobraram. Menos foi executado em 2010, por ter sido um ano eleitoral em que fica proibida a assinatura de novos convênios e repasses depois do mês de junho.

Tabela 2 – Orçamento do programa 0156 – Enfrentamento à Violência contra a Mulher da SPM

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Valor liquidado (em R\$ mil)	1.879	3.682	4.981	5.223	7.402	10.172	9.125	18.707	25.379	35.942	11.577

Fonte: Ipea (2009b), com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) Gerencial (2008) e SPM (2010). Obs.: Os valores de 2000 a 2002 referem-se ao programa 0156 – Combate à Violência contra a Mulher, do Ministério da Justiça. E os valores de 2003 a 2010 referem-se ao mesmo programa, que passou para a unidade orçamentária SPM, sendo que em 2006 e 2007 houve valores liquidados também pelo Fundo Penitenciário Nacional.

É importante observar que esses recursos se referem ao orçamento da SPM para o enfrentamento da violência contra a mulher (representando o equivalente a 44% do orçamento total da SPM) e não incluem os orçamentos dedicados ao Pacto a partir de outros ministérios. Uma característica da ação transversal que ainda carece de instrumentos para sua implementação, que por sua vez deveria ser passível de controle social (RAI, 2003), diz respeito a este ponto: de que forma gerir, de forma transparente, os investimentos públicos sobre uma ação coordenada e executada com a cooperação de diferentes órgãos?

Par ganhar adeptos ao Pacto entre estados e municípios, a Ministra da SPM informava haver recursos que poderiam ser considerados para ações do Pacto nas localidades, desde que fossem criados os organismos específicos no Executivo para coordenar a política para as mulheres. Essa condição tinha o objetivo de fortalecer a institucionalização das políticas para as mulheres em estados e municípios e promover a liderança de suas gestoras na condução da implementação do Pacto nas diferentes localidades.

A possibilidade de contar com maior orçamento, como decorrência da prioridade política conferida ao Pacto, denota um passo importante para a elevação do status da SPM e de sua agenda de enfrentamento à violência contra a mulher no conjunto do governo federal. Conforme apontado por algumas gestoras, a partir do momento em que esta política se torna uma das prioridades da Agenda Social do governo, via Pacto, a SPM se “empodera” com a visibilidade na agenda e com mais recursos para articular as suas ações. A elevação do *status* da questão da mulher também foi observada em outras áreas, a exemplo do Ministério da Saúde, onde o trabalho já existia, mas foi fortalecido:

Nas outras políticas de governo, nós também ganhamos com o Pacto. Por exemplo, no Ministério da Saúde a gente tem um orçamento específico para implementação de notificação da violência dentro da Secretaria de Vigilância. Ele já estava estabelecido, mas cresce quando você tem políticas para as mulheres e que precisam se expandir. Então tem uma demanda específica, tem uma portaria, tem um decreto presidencial que diz que tem que implementar a notificação da violência contra mulheres. Aí a Secretaria de Vigilância do Ministério da Saúde precisa de mais dinheiro para que ela implemente isso. A área de saúde da mulher começa com orçamento de R\$ 100 mil para trabalhar sobre a violência, um ano depois aumenta para R\$ 400 mil, quando a gente vai

para o Pacto a gente entra com R\$ 800 mil. No ano seguinte a gente passa para R\$ 1,5 milhão. Quando a gente vira 2008 para 2009 a gente tem R\$ 2,7 milhões, tá? Isso vem fomentado pela implementação de política para as mulheres (GPS1, em 15 de agosto de 2011).

O depoimento da gestora do Ministério da Saúde é um exemplo da percepção positiva que todas as pessoas ouvidas no campo-tema apresentaram em relação ao Pacto.

4.5 CONTROLE SOCIAL

No texto de avaliação “Avanços e recuos nas políticas de promoção da igualdade e direitos para as mulheres”, representantes da sociedade civil reconhecem maior agilidade e articulação da política de enfrentamento à violência em virtude da criação do Pacto, a quem creditam a ampliação de recursos para acelerar a instalação de novos serviços ou reaparelhamento e reforma dos já existentes (OLIVEIRA, 2011). As principais críticas recaem sobre a grande distância existente entre o apoio ofertado pela SPM aos estados e a qualidade dos serviços de fato oferecidos por eles.

Segundo Oliveira, o monitoramento da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) tem observado problemas que vão de serviços de má qualidade e precariedade do atendimento a despreparo e falta de funcionários nos equipamentos em vários estados (*Ibidem*). Outra preocupação está no acompanhamento da execução orçamentária prevista para o Pacto. No lançamento da iniciativa, em 2007, por exemplo, anunciou-se a previsão de aproximadamente R\$ 1 bilhão em recursos no período de execução do PPA 2008-2011 (ver tabelas 1 e 2 no Anexo). Desse total, a SPM executaria pouco menos do que R\$ 150 milhões – dos quais 88% foram liquidados em 2008, 96% em 2009, 86% em 2010 e apenas 19% em 2011, segundo levantamento realizado pelo CFEMEA (2011b).

O estudo do IPEA “Diagnóstico e desempenho recente do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher” indicava em 2009 a dificuldade de se monitorarem os investimentos dos demais parceiros governamentais do Pacto (IPEA, 2009b). Em 2008, por exemplo, haviam executado apenas 3% do orçamento destinado aos primeiros quatro anos de sua implementação (2008 a 2011). A hipótese levantada pelo estudo é de que:

Uma vez que se trata de política que depende de iniciativa, articulação,

planejamento e elaboração de projetos por parte dos estados e dos municípios, além de sua adequação às exigências legais para recebimento de recursos da União, pode ser que o pacto esbarre nesta dependência e não consiga aplicar todos os recursos disponíveis (*Ibidem*, p. 753).

Outro exemplo é apontado por monitoramento feito por representantes da sociedade civil com relação à execução orçamentária do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), ligado ao Ministério da Justiça. Entre 2008 e 2010, o gasto teria sido de 18% do orçamento previsto no PPA, não havendo a possibilidade de se identificar quanto desses recursos foi destinado para os compromissos firmados no Pacto (OLIVEIRA, 2011). Uma das gestoras do Pacto confirma esta dificuldade:

Não se pode dizer que a SENASP [Secretaria Nacional de Segurança Pública] não investiu no enfrentamento da violência contra a mulher. Mas o recurso que ela investiu saiu do tesouro, saiu de todo recurso dela, não temos como dar visibilidade. Não temos como dizer quanto que foi investido pela SENASP no enfrentamento à violência contra a mulher. Assim como não temos como dizer o que o DEPEN [Departamento Penitenciário Nacional] investiu. A gente pede os dados, mas eles não têm como... Ou é por projetos ou pelo Fundo de Segurança Pública. Ali tem um problema na hora de dizer onde gastou. Porque vai para a Segurança Pública dos estados. Fundo a fundo não aparece. [Então] eu sempre trabalho com ideia de R\$ 6 milhões da SENASP, que é o que não está no fundo (GPMN3, em 15 de agosto de 2011).

Representantes da sociedade civil têm apontado para a necessidade de informações mais precisas a respeito da execução orçamentária por parte dos demais ministérios em relação ao Pacto, por meio de relatórios publicados regularmente nos quais indiquem, entre outros pontos, as dificuldades de acompanhar o gasto público com as mulheres e os negros. Esse monitoramento da sociedade civil sobre os recursos autorizados e executados no PPA também contribuiu para prevenir contingenciamentos de recursos que afetariam a própria SPM, conforme relata Oliveira:

Para o Orçamento de 2011, o Programa de Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres estará (também por iniciativa do movimento) livre do contingenciamento de recursos. A proposta apresentada em anos anteriores à Comissão de Legislação Participativa pelo CFEMEA já havia recebido dois vetos da Presidência da República. No último ano do seu mandato, entretanto, o presidente [Lula] cedeu às reivindicações e sancionou a LDO 2011 proibindo a

“limitação de empenho” nesse programa (OLIVEIRA, 2011, p. 52).

Estudo do IPEA (2009b) indica que o Pacto teve seu modelo de implementação adaptado à medida que houve adesão de estados e municípios, demonstrando sua flexibilidade quando necessário. Em face de dificuldades com alguns governos estaduais, atribuídas a disputas político partidárias, houve municípios que passaram a negociar diretamente com a SPM o envio de projetos, o que não estava previsto no desenho inicial. Diante de fragilidades nos governos locais e para garantir o processo de vinculação dos entes federados, outra iniciativa da SPM foi contratar consultoras regionais que passaram a realizar os diagnósticos da situação da violência contra a mulher nos estados, propondo instrumentos de monitoramento e avaliação, e acompanhando as ações para sua implementação.

Um dos avanços identificados pelo IPEA se refere à lógica de planejamento proposta pela SPM em resposta aos diagnósticos estaduais, como forma de organizar o compromisso dos estados e municípios, chamada pela SPM de “demanda induzida”. Ela se diferencia do “estilo tradicional de apoio a projetos pontuais, por ter que responder aos problemas de violência contra” a mulher e a necessidade de serviços para enfrentá-los apontados nos diagnósticos (IPEA, 2009b).

O IPEA observa ainda que o que se considera como ousadia de um arranjo tal qual proposto pelo Pacto está na abordagem sistêmica de um problema multifacetado como é a violência contra a mulher. O esforço de reunir diferentes órgãos da administração para priorizar o que, onde e como atacar o problema é pouco conhecido e ainda carece de estudos sobre seus impactos (*Ibidem*, p. 754).

4.6 O PACTO OLHADO POR SEUS PARES

Uma possível leitura do tipo de dinâmica que prevê a coordenação horizontal observada pelo estudo do IPEA, não descrita em documentos oficiais e também ausente na revisão de literatura, é observar a negociação estabelecida pela SPM com outras áreas do governo federal para obter o compromisso político com a realização de ações nos diferentes eixos do Pacto e com os quais essas áreas estabelecem interface.

Trata-se de um caminho distinto daquele que observaria os impactos da iniciativa

no território⁴⁸, exercício ao qual esta pesquisa não se propôs a fazer. Optou-se por privilegiar a análise dos esforços empreendidos para influenciar tomadores de decisão do nível federal em favor das políticas públicas para as mulheres, observando-se que desde o primeiro Governo Lula parece existir uma nova tônica na ação do governo federal com relação às políticas sociais, em um sentido de “recentralização” para redefinir diretrizes e estimular determinadas agendas na relação federativa a partir de propostas do governo federal. Isso torna relevante a observação de como se comportam os agentes governamentais dessa esfera, na medida em que decisões e pactos levados a cabo ali parecem ter o potencial de impactar cada vez mais os demais entes federados.

O organismo nacional de políticas para as mulheres teria se tornado, assim, um ator relevante para o seu campo de atuação desde 2003, responsabilizando-se pelo redesenho da intervenção do governo federal nesta área das políticas públicas, oferecendo não apenas a proposta de diretriz para as políticas, como também estratégias para a sua implementação e recursos para tanto.

Reconhece-se não caber ao escopo deste trabalho discutir os limites enfrentados pela construção da política para as mulheres em relação aos estados e municípios. Limites tais que poderiam ser vistos como fatores fundamentais para potencializar – quando superados – ou constringer – quando persistentes – o avanço das políticas públicas para as mulheres no país, o que sem dúvida constitui importante agenda de pesquisa futura.

É oportuno, contudo, observar a liderança da SPM para provocar a ação – ou reação – de seus principais interlocutores no governo federal diante das iniciativas conjuntas propostas, no caso, no âmbito do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. A seguir busca-se identificar que estratégias têm sido usadas para realizá-lo.

⁴⁸ Entre as dificuldades observadas pelo estudo do IPEA, aponta-se que o processo de implementação do Pacto também sofreu com a descontinuidade de serviços em alguma medida em função das eleições municipais de 2008. Associada a isso, a pequena capacidade das gestoras locais de políticas para as mulheres de influenciar a coordenação de atores e orientar o estabelecimento dos instrumentos necessários à concretização das ações do Pacto também são apontados como obstáculos a serem superados à medida que o Pacto tenta se consolidar. Outros fatores de dificuldade estariam ligados às relações federativas, em função de questões de disputa político-partidárias, às limitações para transferências de recursos da União para estados e municípios, por questões de inadimplência ou pela exigência de habilidades técnicas para a elaboração de projetos frequentemente não dominadas por servidores públicos em administrações locais. A lógica departamentalizada da administração pública também é vista como um desafio, para o qual a perspectiva de ação intersetorial e transversal tenta ser uma resposta.

4.7 TRANSVERSALIZAR COALIZÕES POR IGUALDADE

A estratégia de ação transversal adotada para a implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres exige que diferentes atores sejam atraídos, sensibilizados e agregados em torno da ideia de que o Estado deve contribuir para a superação de desigualdades de gênero e assegurar às mulheres uma vida livre de violência. Para isso, observa-se a necessidade de atores (ou atrizes) engajados na consolidação desta política se organizar em uma coalizão advocatória forte, cujas crenças fundadas nos valores da igualdade sejam compartilhadas e sustentadas por quem tem capacidade de influência e de interação com outras coalizões.

A construção do Pacto poderia ser vista como uma tentativa de se gerar uma coalizão advocatória multidimensional, que objetiva se acercar simultaneamente de outras coalizões para disseminar a perspectiva da igualdade de gênero e de direitos das mulheres por meio de ações negociadas com interlocutores destas diferentes coalizões, que podem estar entre tomadores de decisão em áreas estratégicas, como o Ministério do Planejamento, que por sua vez está bem próximo da Casa Civil, ou do Ministério da Justiça, com uma série de atores organizados em diferentes secretarias, como a Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), o Departamento Nacional de Penitenciárias (DEPEN) e a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ).

A noção de transversalidade de gênero, como a incorporação da perspectiva da igualdade por agendas não coordenadas pelo organismo específico de políticas para as mulheres, mas construídas com seu apoio, expressa a ideia de que pode ser útil a essa “coalizão” buscar se relacionar com o máximo de outras coalizões possíveis, para estabelecer pontes e conexões que possam agregar aliados aos esforços de superação das desigualdades de gênero e raça por meio de políticas públicas.

O Pacto teria como referência o subsistema de políticas para as mulheres, que se apoia na ação inicial de servidoras públicas com identidade feminista no interior da administração, as quais por sua vez estão ligadas a redes interpessoais e políticas, seja no ambiente acadêmico, nos partidos políticos ou nos movimentos sociais. A relação da

SPM com esses movimentos que historicamente pautaram e pautam as questões das mulheres e das desigualdades de gênero para o Estado, a exemplo da Marcha das Margaridas, da Marcha Mundial das Mulheres ou das Jornadas Feministas pela Legalização do Aborto⁴⁹, ilustra essa ideia de que o organismo específico procura estimular uma coalizão que se fortalece na medida em que estiver apoiada nas demandas do movimento de mulheres. Sobre essa função da SPM, uma das gestoras entrevistadas observou:

São institucionalidades que não podem ser olhadas de maneira tradicional pela administração. Elas fazem o que eu chamo de janela, elas são institucionalidades-janela, que fazem a necessária porosidade entre o governo e a sociedade. Elas estão ali no meio mesmo. Este caráter é inerente. Por isso não tem que ter a mesma estrutura nem tamanho que os outros ministérios. Jamais vai deixar de ter este tipo de interlocução. Ela está ali pelo reconhecimento que se faz de que há uma desigualdade que é estruturante da exclusão. Então a existência dela parte deste reconhecimento. Então ela tem que também ser voz. Ela tem que ser parte do aparelho do Estado para atuar no combate à desigualdade, mas também tem que ser voz daqueles que não tem outro lugar para fazer ouvir sua voz dentro do Estado (GPMN2, em 30 de setembro 2011).

O fazer transversal do Pacto exige da SPM identificar pessoas e ideias dentro das estruturas institucionais que possam ser agregadas à coalizão em favor de sua concepção política para o enfrentamento da violência contra a mulher, tanto em função de suas crenças quanto de seus interesses em relação às prioridades e mudanças nas políticas.

⁴⁹A Marcha Mundial das Mulheres nasceu no ano 2000 como uma grande mobilização que reuniu mulheres do mundo todo em uma campanha anticapitalista, contra a pobreza e a violência. Em 2010, a Marcha realizou sua terceira ação internacional, tendo mobilizado no Brasil mais de três mil mulheres, em torno de uma plataforma de ação definida internacionalmente por trabalho e autonomia econômica das mulheres, violência contra as mulheres; paz e desmilitarização, bens comuns e serviços públicos. A Marcha luta pela afirmação do direito à autodeterminação das mulheres e pela igualdade como base de uma nova sociedade. (MARCHA MUNDIAL DAS MULHERES, 2012).

As Jornadas pelo Direito ao Aborto Legal e Seguro foram criadas em fevereiro de 2004, por uma iniciativa de treze articulações de caráter nacional e 28 organizações do campo feminista de diferentes partes do Brasil. Seus objetivos são impulsionar a revisão da legislação punitiva em relação ao assunto para garantir às mulheres o direito ao aborto seguro e impedir retrocessos no exercício dos direitos sexuais e reprodutivos. As Jornadas defendem a legalização do aborto no Brasil como parte de um conjunto de políticas que ofereçam às mulheres informações e meios para uma escolha consciente. Foi resultado de sua incidência na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2004, e em diálogo posterior com a SPM e com a Deputada Jandira Feghali (PC do B-RJ), a instalação da Comissão Tripartite para a Revisão da Legislação sobre a Interrupção Voluntária da Gravidez, que resultou na elaboração do Projeto de Lei n. 1135/91, propondo a descriminalização do aborto no Brasil. A base do projeto, que depois de tramitar na Câmara e no Senado foi arquivado, em janeiro de 2011, foi uma proposta das Jornadas.

Por se tratar de uma política que questiona a histórica divisão desigual de poder entre mulheres e homens, é de se esperar que encontre resistências culturais e políticas diante da necessidade de se alterarem tais relações, também por meio da revisão de prioridades nas políticas públicas em favor de uma maior inclusão das mulheres e da construção de sua autonomia. Assim, quando interlocutores identificados não se opõem ao trabalho dessa coalizão pró-igualdade, há motivo para se comemorarem avanços, conforme descreve uma das gestoras ouvidas durante a pesquisa, sobre as estratégias adotadas pela SPM para construir a transversalidade de gênero no governo federal – estabelecendo diálogos estratégicos com outras coalizões:

Primeiro, é preciso ter uma agenda em que foi construída interlocução permanente com atores políticos chave dentro do governo. Mesmo que fosse tenso e difícil. No Planejamento, por exemplo, a gente não dava trégua para o ministro. [...] Diálogo estratégico com Planejamento, Educação – via SECAD, com o MDA – onde dois ministros eram parceiros e uma gestora operava [a nosso favor]. No caso do MEC, o ministro não se opunha. Chegavam as coisas para ele e ele atendia. Não ignorava. Mas tinha na SECAD um ponto focal importante para fazer com que as coisas acontecessem no Ministério. Ministério da Ciência e Tecnologia foi parceiro fundamental, fizemos muitas coisas, que propiciaram visibilidade. Essa foi uma estratégia que a gente usou e foi extremamente bem sucedida: falamos com todas as mulheres na sociedade. Ganhamos legitimidade não só entre as mulheres ferradas e pobres ou entre as feministas (GPMN2, em 30 de setembro de 2011).

Sabatier e Weible (2007) afirmam que uma coalizão advocatória se concentra em mudanças nas políticas em períodos maiores que dez anos, assumindo que as crenças dos participantes do subsistema das políticas tendem a ser muito estáveis em tal período, tornando a mudança difícil de acontecer. É possível reconhecer a ponderação dos autores notando-se que a coalizão em torno das políticas para as mulheres ou pelo enfrentamento à violência contra a mulher no governo federal é resultado de esforços empreendidos dentro e fora do Estado, por muitos anos, conforme discutido no Capítulo 1, pela garantia da condição de sujeito de direito a todas as mulheres e pela punição de seus agressores.

Esta trajetória foi fortalecida com a criação da SPM em 2003 e pela aprovação da Lei Maria da Penha em 2006, e tem também no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher a oportunidade de se tornar uma política pública presente em todo o território nacional. Essa realidade provavelmente não era vislumbrada nos anos

1980, quando a percepção dos atores sobre a necessidade de reconhecimento de direitos das mulheres e da mudança de padrões sociais para que tais direitos fossem respeitados era diferente dos dias atuais. Um exemplo disso foi trazido em uma das conversas no campo-tema:

Essa luta é muito antiga. Na década de 1980 e de 1970, sobretudo, de 1975 para cá, ocorreram vários assassinatos de mulheres por seus maridos, sob o argumento da legítima defesa da honra, e o movimento feminista, que naquela época não tinha conselho, se organizou muito para denunciar isso. Um *turning point* foi o julgamento de Ângela Diniz. O advogado de Doca Street destruiu a Ângela quase dizendo que ela merecia morrer. Nós dormimos na porta do fórum etc. e tal. E houve uma reversão destas sentenças. Outra grande vitória acontece no STJ em 1991. Visitei ministros do STJ com uma moça que tinha sido queimada pelo namorado. Levei um estudo do CNDM que mostrava o que acontecia quando a vítima era mulher. E que quando os crimes passam para os autos jurídicos, entra uma série de valores. E esses valores então tornam no fundo a vítima culpada. [...] O avanço jurídico é um caminho. O outro avanço é em relação ao público geral, à mídia. As mulheres organizando protestos, indo à imprensa, denunciando que fulana foi morta. O outro é a luta pela criação das delegacias especializadas dos direitos da mulher, que também se dá pela luta dos movimentos sociais, em articulação com os conselhos. Aí você tem já um outro tipo de trabalho que é levar esta questão para dentro do Estado. Ela já chega amadurecida, se não ela não chegaria. É só porque as mulheres já eram força política (RSC1, em 29 de setembro de 2011).

O depoimento ilustra o processo de décadas para provocar mudança na definição de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres e mostra as estratégias usadas pela coalizão em torno dos direitos das mulheres naquele período.

Uma vez criadas as estruturas para responder às demandas das mulheres por políticas públicas no Estado, uma série de dificuldades persistem e são enfrentadas por gestoras de políticas para as mulheres no interior da administração pública e por gestores de outras pastas que se dedicam a “abrir caminhos” para as políticas públicas voltadas à superação dos valores patriarcais e que reforçam desigualdades de gênero, raça e classe.

O depoimento da presidenta do CNDM no período da Constituinte traz um exemplo do que significou, à época, enfrentar dificuldades para desenvolver o diálogo no governo federal sobre direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, bem como da luta antirracista. O presidente da República vetou as discussões, pois, segundo a militante feminista, tinha convicções contra as duas questões.

O ideário feminista de igualdade pode ser entendido como principal crença que aglutina membros para uma coalizão advocatória identificada com o campo das políticas públicas para as mulheres. Sua presença no Estado é relativamente recente, conforme descrito no Capítulo 1, e encontra antagonismo de outras coalizões resistentes a determinadas agendas defendidas pelas feministas, conforme observou uma das gestoras entrevistadas na pesquisa:

Precisa-se de muito mais vontade política e de aliados dentro do Congresso Nacional, que eu acho que não tem ainda. Tem muita dificuldade para aprovar as coisas. Uma bancada evangélica conservadora, uma bancada feminina frágil, uma bancada feminista desrespeitada, mínima... (GPS1, em 15 de agosto de 2011).

A estratégia da transversalidade tem como objetivo promover o encontro com coalizões que não necessariamente partem dos mesmos referenciais que as gestoras de políticas para as mulheres para compreender os problemas que afetam as mulheres e demandam intervenção do Estado. Trata-se da possibilidade de aproximar formas de trabalhar os problemas colocados na agenda com um maior grau de abertura para “respeitar outras crenças” e se colocar no lugar do outro, o que teria menor chance de ocorrer sob a lógica “departamentalizada” das estruturas tradicionais da administração.

A construção conjunta de conceitos poderia ser encarada como uma etapa importante da realização da transversalidade na prática, que difere do uso retórico que tem sido feito da palavra segundo percepção de atores dos subsistemas, conforme será apresentado adiante. O trabalho de construção da perspectiva de igualdade leva tempo e exige conversa:

A gente fez várias reuniões preparatórias com a SPM, depois com um grupo de ministérios. Foram vários diálogos para tentar se chegar a um modelo possível. É claro que isso não parte só de uma observação e perspectiva do governo. Por ter essa abertura, a gente teve que discutir. [...] Foi ótimo termos feito isso, discutir com promotores, com defensores públicos, e juízes como formatar um modelo viável. Até porque tinha toda essa questão conservadora, da norma aqui em nosso país. Então não é fácil convencer os outros parceiros, fomentar que criassem esses equipamentos (GPS2, em 27 de outubro de 2011).

Para Sabatier e Weible (2007), participantes de coalizões com crenças fortes são motivados a traduzir essas crenças em políticas públicas. Por valorizarem o conhecimento

técnico para a modificação de crenças, o referencial de Coalizações Advocatórias (ACF) considera que os pesquisadores, consultores e analistas de políticas estão entre os principais atores do processo de sua definição (*Ibidem*). São os chamados participantes invisíveis do processo de formação da agenda (KINGDON, 2007, p. 231) que influenciam a especificação de alternativas para as políticas, depois de elas terem sido colocadas na agenda, por exemplo, por influência de um participante visível, em geral reconhecido como figura pública, ou instituições de visibilidade, como a mídia e os partidos políticos.

Observado o caso do Pacto, constata-se que a SPM conta com esta rede de apoio, com participantes invisíveis, entre advogadas e acadêmicas feministas, que qualificam os espaços de negociação de metas e propostas, como a Câmara Técnica de Gestão do Pacto, ou em reuniões bilaterais com servidores das diferentes áreas, além da participação em audiências públicas e no monitoramento de leis e da execução orçamentária para contribuir para o avanço dos compromissos de implementação da política.

Chama a atenção ainda o fato de a coalizão que sustenta o Pacto também se apoiar no respaldo político conferido pelos processos participativos de Conferência Nacional, a que os autores se referem, no modelo, como recurso importante para as coalizões, no caso de mobilização das “massas”. Contar com deliberações de um processo que mobiliza milhares de pessoas em todos os estados brasileiros se torna um fator relevante para a negociação com autoridades do alto escalão. “Quando Lula me olhava nas reuniões ministeriais, ele via as milhares de mulheres que tinham vindo para as conferências”, observa GPMN2, em 30/9/2011.

Espaços onde a perspectiva da igualdade ainda é pouco conhecida para a prática governamental, e onde valores pouco sensíveis ao gênero predominam, tendem a ser menos permeáveis ao processo de mudança potencial com a formação dessa coalizão advocatória pró-direitos das mulheres, na qual a SPM é um importante ator em negociações difíceis para fazer avançar as agendas das mulheres, entre elas a do enfrentamento à violência: “Com resistência, tudo é com muita resistência. O Estado é muito machista, acham que a gente já tem tudo!” (GPMN2, em 30 de setembro de 2011).

Com efeito, uma das representantes da sociedade civil ouvidas no campo-tema constata mudanças que ao longo do tempo foram conquistadas pela coalizão feminista:

Se você toma no âmbito da agenda feminista a questão dos direitos reprodutivos, decompõe a agenda e chega ao aborto, o aborto não é *mainstream* de maneira nenhuma. Não há uma aceitação maior, ele não está nem no afluente, não está nem na terceira margem do rio. Está em um certo lugar e o grande desafio é tirá-lo deste lugar e começar a desenvolver políticas públicas. Já a violência contra a mulher é *mainstream* hoje. O tema em si é *mainstream*. Hoje em dia, quem está naquele *locus* “maldito” são as pessoas que falam que bater em mulher pode, que todos têm que estuprar as mulheres. Essa linguagem, este discurso já não é aceito na sociedade brasileira (RSC1, em 29 de setembro de 2011).

Este é um exemplo da influência de fatores exógenos ao subsistema da política para moldar a percepção das coalizões a respeito da questão da violência contra a mulher. Conforme descrito anteriormente, a mobilização da opinião pública por casos de violência denunciados nos meios de comunicação tem a capacidade de impactar as decisões em torno da formulação de políticas que, segundo Sabatier e Weible, em geral ocorrem dentro do próprio subsistema de políticas públicas, envolvendo negociações entre especialistas (SABATIER e WEIBLE, 2007).

Para os autores, o comportamento dos participantes nos subsistemas é influenciado também por fatores ligados a recursos – e a disputa em torno deles quando existe restrição – ou a mudanças importantes nas condições socioeconômicas, na coalizão do governo ou em decisões ocorridas em outros subsistemas que afetam os demais por sua grande influência. A hipótese das coalizões advocatórias é que mudanças nesses fatores são necessárias para haver mudanças de fundo nas políticas.

A pressão do movimento de mulheres no contexto de criação da Lei Maria da Penha, cuja ligação com o Pacto é estreita, conforme mencionado anteriormente, é um exemplo de impacto externo ao subsistema governamental que deu suporte para que mudanças ocorressem dentro dele – a exemplo da priorização da agenda de enfrentamento à violência contra a mulher. O depoimento de uma gestora sobre momento emblemático e sobre os sujeitos coletivos do processo ilustra essa percepção presente no campo-tema:

Quando as Promotoras Legais Populares em 2008 chegaram para falar com o Gilmar Mendes, todo o Superior Tribunal Federal, naquela estrutura toda, a gente sabia qual era a posição... mas na hora em que a

Maria da Penha⁵⁰ entrou na cadeira de rodas, foi um choque para ele e para um monte de gente, para o ministro que estava ali com ele. Desconcertou tanto que ele terminou assumindo o processo. A Penha falou: “estou aqui porque o Brasil foi condenado porque não cumpriu sua função”. [...] Muito mais do que as pessoas individuais, os sujeitos coletivos foram muito importantes em todo o processo de discussão e negociação. O CFEMEA, a AGENDE a CEPIA, CONTAG, Marcha das Margaridas, AMB, Rede Feminista de Saúde, CLADEM, o MAMA na região norte, cada estado com sua realidade (GPMN3, em 15 de agosto de 2011)⁵¹.

Outra característica importante das Coalizões Advocatórias é que se referenciam no indivíduo, observando que ele/ela se relaciona a partir de filtros sustentados por suas crenças preexistentes, as quais dificilmente são alteradas. Isso pode explicar certas dificuldades da SPM diante de tomadores de decisão no governo cujos objetivos não são prioritariamente voltados para a promoção da igualdade, mas, por exemplo, para o equilíbrio das contas públicas. As diferenças de crenças levam os atores de diferentes coalizões a desconfiarem dos atores de outras, o que foi relatado com relação a processos do PPA em que a SPM travou embates com o Ministério do Planejamento por muitas semanas no primeiro semestre de 2011:

Foi onde nós tivemos maiores embates. A ideia é sempre de diminuir [orçamento]. Embora, em minha opinião, o Governo do Lula multiplicou programas idênticos com resultados parecidos, do ponto de vista, correlatos. Então acho que está correto ter menos programas com maior escala, em vez de ter programas com muita coisa em comum e com escala reduzida. É positivo. Porém, a redução drástica de problemas a enfrentar pode e levará indiscutivelmente a uma redução de

⁵⁰ Maria da Penha é uma biofarmacêutica que lutou durante 20 anos para ver seu agressor condenado, e por isso virou símbolo da luta contra a violência doméstica no Brasil. Em 1983 seu então marido tentou matá-la duas vezes. Na primeira vez, deu um tiro e ela ficou paraplégica. Na segunda, tentou eletrocutá-la. A investigação começou em junho do mesmo ano, mas a denúncia só foi apresentada ao Ministério Público Estadual em setembro de 1984. Oito anos depois, Herredia foi condenado a oito anos de prisão, mas usou de recursos jurídicos para protelar o cumprimento da pena. O caso chegou à Comissão Interamericana dos Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), que acatou, pela primeira vez, a denúncia de um crime de violência doméstica. Herredia foi preso em 28 de outubro de 2002 e cumpriu dois anos de prisão. Hoje, está em liberdade. Como reparação simbólica pela inércia do Estado, a Lei nº 11.340/2006 foi batizada de Lei Maria da Penha. Informação disponível em: http://www.contee.org.br/secretarias/etnia/materia_23.htm. Acesso em 15/02/2012.

⁵¹ CFEMEA: Centro Feminista de Estudos e Assessoria; AGENDE: Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento; CEPIA: Cidadania, Pesquisa, Estudo, Informação e Ação; AMB: Articulação de Mulheres Brasileiras; CONTAG: Confederação de Trabalhadores na Agricultura; CLADEM: Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher; MAMA: Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia.

orçamento. A história vai mostrar (GPMN4, em 20 de outubro de 2011).

A experiência tensa da SPM com a “coalizão que define o orçamento” descrita pela gestora poderia ilustrar o que Sabatier e Weible denominam de “o viés do diabo”, referindo-se ao fato de os atores das coalizões valorizarem mais as perdas do que os ganhos em disputas nos subsistemas, tendendo a ver seus “oponentes” como “menos dignos de confiança, mais maldosos e mais poderosos do que eles realmente são” (SABATIER e WEIBLE, 2007). Ao mesmo tempo que o viés do diabo pode produzir maior densidade dos laços entre os membros da mesma coalizão, que se apóiam em função das crenças e objetivos comuns, aumenta também o conflito entre coalizões “adversárias”.

Contrariando essa ideia, a proposta de gestão do Pacto por meio das perspectivas de trabalho intersetorial e transversal poderia ser encarada como a possibilidade de estabelecimento de novos vínculos para conectar coalizões, por meio de relações de confiança criadas no cotidiano do trabalho de cooperação entre áreas, conforme relatos registrados no campo-tema. Como consequência, ao facilitar encontros entre supostos oponentes de coalizões diferentes, que obrigatoriamente, a partir de um arranjo como o Pacto, precisam tomar contato com “o mundo do outro”, a perspectiva da transversalidade, apoiada no trabalho intersetorial, pode contribuir para que o viés do diabo seja reduzido ou substituído por algo mais positivo.

As conversas no campo-tema revelaram fatores que dificultam e contribuem para a construção da perspectiva transversal na implementação do Pacto. A hipótese é de que os gestores e gestoras públicos ouvidos estão imbuídos de uma ética de responsabilidade em que a disposição para implementar as ações do Pacto é perseguida dentro do novo arranjo intersetorial proposto para essa iniciativa prioritária do governo federal, entre 2008 e 2011 – e que foi atualizada para seguir em curso a partir de 2012. Os fatores favoráveis e que podem obstruir o processo do Pacto foram identificados e estão descritos na próxima sessão. A análise levará em conta também a revisão de literatura com o intuito de dialogar com as reflexões sobre os limites e o potencial da estratégia da transversalidade apontados, tendo em vista as contribuições da experiência brasileira.

4.8 PERCEPÇÕES E ANÁLISE SOBRE A TRANSVERSALIDADE NO CAMPO-TEMA

Transversalizar a perspectiva de gênero em todas as ações governamentais conforme definido normativamente na estratégia de “*gender mainstreaming*” é um desafio para a experiência do Brasil. A partir das conversas e observações no campo-tema relacionadas ao caso do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, é possível sugerir que a incorporação do princípio da igualdade, como objetivo adicional aos objetivos das áreas de um governo é uma tarefa difícil de ser realizada (MOSER e MOSER, 2005; RAI, 2003; SERRA, 2004). Entretanto, a experiência observada neste trabalho mostra que existem caminhos possíveis para começar a concretizar esta tarefa.

Observamos a necessidade de o organismo de políticas para as mulheres dar passos graduais para ampliar a incidência da questão da igualdade de gênero nas políticas públicas nacionais. Diferentemente do que propõem Serra (2004) e documentos centrais para a formulação da estratégia de *gender mainstreaming*, a observação desta questão na realidade de uma iniciativa governamental específica no Brasil, o Pacto, permite afirmar que a transversalidade não se realiza em todas as áreas de governo envolvidas com esta iniciativa ao mesmo tempo.

Ela depende do engajamento do organismo específico de políticas para as mulheres, que busca estabelecer e estreitar relações com as áreas prioritárias para esta política. Uma vez identificada a área prioritária com a qual a política pode ser construída, não necessariamente está garantido o seu interesse em desenvolver um trabalho coordenado com a SPM. Confirma-se a afirmação de Walby (2005) sobre o processo envolver negociação e não se concretizar com a simples adoção de novas políticas. É preciso fazer muita negociação, envolvendo abertura para o diálogo, capacidade de escuta, entendimento dos diferentes lados do problema e de quem se propõe a ajudar a solucioná-lo. Feito isso, as partes terão confiança para avançar na direção da implementação da política.

Os cinco ministérios ouvidos durante a pesquisa, prioritários segundo a SPM entre os treze que estão de alguma maneira envolvidos com o Pacto, mostram que o grau de sensibilidade e possibilidade de implementação das políticas de forma transversal tem

variado. No Ministério da Justiça (MJ), das duas áreas ouvidas, uma apresentou relato de haver sido sensibilizada para a incorporação da perspectiva de gênero nas iniciativas pelas quais responde no Pacto, e a outra relatou que começava a desenhar em 2011 uma política específica considerada como um resultado dos debates e prioridades assumidos a partir dele.

No Ministério da Saúde (MS), o entusiasmo se explica pelo fato de a Área Técnica de Saúde da Mulher considerar ter ganhado um aliado importante para seu trabalho com a criação da SPM. O Pacto teria proporcionado a este espaço de gestão uma ampliação de suas visão e agenda a respeito do enfrentamento da violência contra a mulher, tendo gerado sinergias até então inexistentes com outros ministérios, a exemplo do MJ. Ao mesmo tempo, existe a opinião de que outras áreas do MS também deveriam ser tão “parceiras” quanto a Saúde da Mulher, mas ainda não são.

O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) demonstrou ainda não ser fluida a relação de cooperação com a SPM, o que segundo gestoras deste órgão é ainda um obstáculo para a construção da transversalidade. Diferenças de concepção para a condução da política levam a crer que a perspectiva de incorporação da transversalidade pode estar mais próxima da abordagem integracionista do que de incorporação da perspectiva da igualdade para o desenho das políticas (WALBY, 2005). A aproximação que as gestoras explicam haver gradualmente entre MDS e SPM tem sido impulsionada pela pressão do movimento social, um ator importante da arena pública que reivindica ações do Estado para a superação do problema social da violência (FUKS, 2000), cobrando do MDS maior engajamento com a promoção das igualdades de gênero e raça.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por sua vez, é considerado um caso bem-sucedido com relação à transversalidade, antes mesmo de o Pacto ter sido criado, por obter bons resultados ao incorporar a perspectiva da igualdade de gênero na formulação de suas políticas. É o exemplo identificado no campo-tema em que se reconhece o objetivo da estratégia de *gender mainstreaming* de impactar a instituição e o curso principal que orienta suas políticas. A experiência da Diretoria de Políticas para a Mulher Rural do MDA, como veremos adiante, confirma o que propõe Rai (2003) sobre o caráter de “democratização das relações de gênero”, por reconhecer a necessidade de os organismos responsáveis pelas políticas de igualdade sofrerem controle social de

organizações de mulheres, entre ONGs e grupos de movimentos sociais, para que estas exerçam suas vozes na definição das políticas.

Para o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) a transversalidade é vista como um importante instrumento de gestão para a promoção da igualdade de gênero, mas avança lentamente na experiência brasileira. Segundo o depoimento de suas gestoras, isso se verifica a partir do período recente em razão da maior incidência das mulheres na definição do PPA 2012-2015. As gestoras não fazem uma reflexão, todavia, sobre sua própria atuação neste sentido⁵².

A SPM, por sua vez, é reconhecida como a principal estrutura de Estado criada para intermediar a relação entre as instâncias governamentais e por pressioná-las por uma maior coordenação em favor da criação de políticas pela igualdade de gênero, confirmando o que afirmam Guzmán (2000) e Delgado (2007) sobre os organismos específicos de políticas para as mulheres. Esse seria o primeiro avanço a se reconhecer no Brasil na direção da necessidade de se criar mecanismos institucionais para promover a transversalidade, recomendação de documentos internacionais e consenso na literatura. Além disso, a SPM também é um órgão que, ao garantir o funcionamento do CNDM, mantém abertos os canais de diálogo entre a sociedade civil e o Estado (RAI, 2003).

4.8.1 As vozes do campo-tema

Ao mesmo tempo em que entendem a transversalidade como uma estratégia que pode apoiar a consecução dos objetivos de seu trabalho, as gestoras da SPM ouvidas no campo-tema expressam desconforto pelo uso que tem sido feito do termo por representantes governamentais. É diferente o grau de familiaridade com se referem à transversalidade e à sua utilidade para as políticas para as mulheres, em especial no Pacto. Algumas das gestoras demonstram conhecer o conceito de *gender mainstreaming* e o consideram útil, a exemplo de GPMN2: “Transversal significa você incidir para que a questão da igualdade de gênero seja considerada e que os benefícios sejam equitativos entre homens e mulheres na questão da política pública” (GPMN2, em 30 de setembro de 2011).

⁵² O MTE solicitou que as perguntas para a conversa do campo-tema fossem enviadas por e-mail, de maneira que não houve a possibilidade de explorar as respostas para além do que as gestoras contatadas, representantes do ministério na Câmara Técnica Federal do Pacto, registraram por escrito.

Entretanto, está presente uma leitura crítica do que distancia o modelo ideal proposto pelo *gender mainstreaming* e o que se vivencia na prática de implementação de políticas para as mulheres. Há ainda as gestoras que desconhecem o histórico do conceito e expressam ceticismo com relação à transversalidade, em função de experiências cotidianas recentes.

Para as gestoras ouvidas, os organismos específicos de políticas para as mulheres são fundamentais para criar instrumentos de permanência da perspectiva de gênero na máquina pública, além de serem responsáveis, como demonstra o Pacto, pela execução de uma parte das políticas. Da definição genérica à aplicação prática da estratégia, as gestoras da SPM identificam obstáculos responsáveis por um certo “mal estar” a respeito do uso da palavra transversalidade, que geram no Brasil confusões de compreensão sobre o papel do organismo de políticas para as mulheres:

A questão da transversalidade é uma questão na qual cotidianamente as gestoras são colocadas de frente, e essa palavra tem sido evocada muitas vezes de maneira equivocada, servindo para justificar a diluição das políticas para as mulheres na administração pública em qualquer um dos níveis. A transversalidade ou a apropriação da promoção da igualdade em todos os setores da administração é uma má tradução do *mainstreaming*, que é você dar relevo a uma determinada questão em todas as áreas [do governo] para uma determinada situação. E, sobre transversalidade, muitas vezes tem significado dizer que é um tema que existe em todos os cantos, mas que ninguém é responsável por ele. Isso também era uma questão posta para a SPM. [...] [Ela] era ou não um órgão executor de políticas? Ou ela está aqui para fazer a transversalidade de gênero no Governo Federal? [...] Hoje há muita clareza de que não há transversalidade possível se você não tiver um órgão [...] coordenador dessa transversalidade (*Ibidem*).

Outra gestora concorda com esse argumento, explicando que não se trata de não reconhecer a importância da estratégia, mas de problematizar o fato de ela estar sendo usada para relativizar a importância do órgão responsável por articular as políticas para as mulheres no conjunto do governo:

Não é uma questão de concordar ou discordar [com a transversalidade]. Se você usar a questão da transversalidade para dizer que não precisa de organismo indutor, aí é fazer tudo que significa diluir. A transversalização tem que ser vista como instrumento estratégico de gestão do organismo [...]. Se nós já

tivéssemos poder para estar em todos os lugares, não precisaria ter de fato [organismo específico]. [...] Questiono não a ideia de que tem que haver transversalidade. Porque com certeza, a implementação das políticas não será feita apenas pelo organismo de políticas para as mulheres. Mas é a mistificação de uma transversalidade como se ela pudesse prescindir de um organismo capaz de impulsionar estas políticas e essa disputa com outros setores de governo. [...] É retirar do sujeito político e do que é a correlação de forças a existência de uma relação patriarcal que aparece na sociedade como um todo e também no Estado. Obviamente isso depende muito de você ter um organismo que seja capaz de compreender estas contradições e montar uma estratégia que pressione e mobilize o Estado em torno de uma agenda feminista (GPNM1, em 27 de outubro de 2011).

A discussão trazida pela gestora dialoga com as preocupações de Daly (2005) sobre a despolitização do conceito de *gender mainstreaming* e o seu afastamento da questão central pela qual teria sido desenvolvido: a desigualdade de gênero como um problema estrutural da sociedade que demanda respostas do Estado. As percepções das gestoras ouvidas no campo-tema revelam que tal compreensão não necessariamente orienta os objetivos de outras áreas do governo com as quais se relacionam.

Segundo elas, a transversalidade tem sido usada frequentemente como um “discurso fácil”, em que se afirma que as perspectivas de direitos específicos das mulheres – e também de negros, homossexuais, jovens, idosos e deficientes – serão tratados de forma transversal, sem, contudo, se explicar quem fica responsável por desenvolver as ações, com que prioridade política e orçamentária. Preocupadas com a estrutura disponível para fazer avançar as políticas de igualdade, entre elas aquelas previstas no Pacto, as gestoras da SPM são reticentes com a utilização da transversalidade como justificativa para o recorte de recursos e não para o fortalecimento da agenda:

Dentro do governo tem gente que continua defendendo um super Ministério de Direitos Humanos, ou de Cidadania e Direitos Humanos, que juntaria tudo ali. LGBT, criança e adolescente, mulher, negros. Então assim, isso seria o fim do progresso que conseguimos fazer até agora, seria um retrocesso. Porque tudo que é tudo pode virar nada. O risco é sempre muito grande, porque junta alhos e bugalhos. Ai vem sempre acompanhado daquela ideia de que quando você junta num ministério você otimiza recurso tanto humano quanto material, quanto financeiro, e ao otimizar recurso você vai reduzindo, reduzindo e reduzindo. Isso do ponto de vista da gestão. Agora, o nosso maior problema é do ponto de vista da política, certo? Então quando você põe tudo em um lugar, politicamente some (GPMN4, em 22 de outubro de 2011).

Observa-se uma tensão entre a lógica da gestão que busca enxugar o orçamento e organizar as prioridades governamentais em torno de grandes temas ou projetos, reduzindo o número de programas no PPA⁵³, e a demanda por maior estruturação dos relativamente novos organismos que trabalham pelas agendas das diferentes identidades, a exemplo da SPM, e que demandam novos recursos para desenvolver as diferentes políticas em conjunto com outras áreas fins.

O problema levantado a partir da prática atual no Brasil dialoga com a discussão que Serra (2004) faz sobre a necessidade de os organismos ou estruturas transversais contarem com recursos para realizar seu trabalho, mas que para o autor se limita a prover dados e análises para agregar valor, por meio da *expertise*, às políticas setoriais. A diferença em relação ao que se observa no caso do Pacto está no fato de a SPM não estar dedicada apenas a qualificar técnica e politicamente as iniciativas previstas sob a perspectiva de gênero, mas também por desempenhar o papel de articuladora, com aportes de recursos, de novos serviços para as políticas públicas no âmbito do pacto federativo. Ter recursos, no momento atual da construção desta política no Brasil, ou desta pré-política, significa ter a capacidade de negociar e estimular a adesão de outros entes da federação à política de enfrentamento à violência contra as mulheres. Desse fato decorre a preocupação com a redução orçamentária:

A situação atual é quando você chega ao estado, o governador, ou os prefeitos, dizem: “ok, vamos aqui criar o organismo para as mulheres, trazer as políticas, mas vocês vão entrar com quanto de recursos?”. Eu tenho orçamento de R\$ 51 milhões. O que você pode fazer com R\$ 51 milhões? O que vou fazer com isso? Custeio [da estrutura da SPM] e sustentar o Pacto em um país do tamanho do Brasil! Você imagina o que é sustentar o Pacto no Pará, Amazonas, Rondônia, Roraima? A repercussão no orçamento eu acho que vai ser drástica, a expectativa não é positiva (GPMN4, em 20 de outubro de 2011).

A gestora afirma não ser contra a nova lógica de definição de prioridades, com menos programas e maior escala, no lugar de programas com muitas ações em comum e escala reduzida. Entretanto, alerta para o fato de a redução do número de problemas a serem trabalhados indicar também uma redução de orçamento. Para GPMN2, quando o

⁵³ Os 217 programas finalísticos do ciclo 2008-2011 do PPA foram rearranjados em 65 programas, chamados de temáticos, no ciclo 2012-2015 (BRASIL, 2008c).

governo assume a prioridade de um tema, com o respaldo necessário de outros setores da sociedade, a política transversal encontra condições de se realizar com menores sobressaltos. O mesmo não se poderia dizer do uso do termo “é transversal” para justificar cortes orçamentários:

Estão pensando em economizar dinheiro. Quando falamos de *mainstream* não é o mesmo que [esta] transversalidade. *Mainstream* é colocar no centro. A tradução de *mainstream* para transversalidade enfraqueceu. Tudo vai ser transversal. Agora, *mainstream* não. Política de violência esteve no *mainstream*. Lei Maria da Penha ajudou muito. Existir uma lei com a força que ela tem ajudou muito (GPMN2, em 30 de setembro de 2011).

A existência de um projeto prioritário bem definido, a exemplo do Pacto, respaldado pela legislação que tem apoio popular, como a Lei Maria da Penha, pode ser um caminho de aproximação entre os interesses das diferentes coalizões aqui mencionadas, marcadamente a da SPM e a do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A negociação de interesses em torno de um projeto prioritário, que precisa ser bem defendido pela coalizão que o propõe, parece ter condições de fazer avançar a agenda das mulheres no governo, de maneira que a transversalidade possa ser compreendida pelo que se propõe a ser de fato: uma ferramenta para levar essa agenda priorizada ao contato e à sensibilização das diferentes áreas envolvidas com a sua realização (SERRA, 2004). Esse contato tem o potencial de promover a incorporação da perspectiva da igualdade de gênero no desenho das ações que devem vir a compor a implementação da prioridade. A lógica de definição de projeto prioritário para facilitar o acesso ao orçamento está presente no argumento de um gestor do MPOG:

Acho que tem que, sim, disputar o orçamento. Mas acho que não pode disputar só volume de recurso, tem que disputar projeto. Não gosto de discutir o orçamento da forma tradicional. Gosto de discutir projeto. Tem um conjunto de projeto, vamos entrar na lógica das prioridades. Corte linear é a coisa mais burra do mundo. Então as mulheres, SEPPIR, Direitos Humanos têm que disputar projetos. Quando você “vende” o projeto, você automaticamente consegue o recurso, porque se torna prioridade (GPE1, em 26 de outubro de 2011).

Também ligado ao MPOG, outro gestor observou que o fortalecimento institucional conferido às agendas das mulheres, dos negros e dos direitos humanos, por meio da criação de secretarias elevadas ao *status* de ministério durante o Governo Lula,

foi importante. Todavia, o fato de ainda serem estruturas recentes para a gestão pública apresenta problemas que ainda não foram contornados no cotidiano da administração. Ainda são grandes os desafios dos instrumentos de gestão para tratar essas políticas e de fato encará-las como prioridades:

Necessariamente precisamos avançar na transversalidade, seja lá o que isso significa, ter mais clareza. Porque os instrumentos não estavam prontos e os instrumentos reproduzem um pouco as nossas estruturas institucionais. [...] Em geral, essas políticas são grandes “nunca antes na história” acompanhados de um problema sério: nós não temos como materializar isso, é enrolado. Aí você faz um esforço. [Há] desconhecimento, setorialização, questão de orçamento [...] institucionalmente, de que instrumentos esses sistemas dispõem? [...] Para nós, o que chamava muito a atenção é como uma organização estatal cria linguagens que desfavorecem a gente levar adiante os próprios temas, e eles vão andando da forma que der, de uma forma muito militante (GPE2, em 7 de outubro de 2011).

O gestor se refere a instrumentos, ainda inexistentes, que possam facilitar o acompanhamento da execução orçamentária de políticas que dependem de mais de um órgão do Executivo federal para serem realizadas, e ao próprio fato de que as áreas ainda têm dificuldade de entender o que significa incorporar a perspectiva de gênero ou a racial. A ferramenta do PPA, segundo ele, é um caminho institucionalizado que pode ser aliado da transversalização da agenda das mulheres e dos negros no governo federal. Cita como exemplo o processo de definição do ciclo 2012-2015 que, depois de muita pressão e negociação da SPM, passou a incluir suas representantes nas oficinas de definição das prioridades de cada ministério ao PPA:

Levamos a SPM para os vários debates dos outros ministérios. Então, repara bem como é que a história da prática de novo. Nós não estamos aqui defendendo a transversalidade como uma coisa bonita e tal. A gente às vezes até evitava essa história diante das confusões conceituais, a gente discutia muito isso com a SPM e a SEPPIR. [...] Mas é um pouco dizer assim: como é que a dimensão de gênero é estruturante para uma política de desenvolvimento rural [por exemplo]? A ideia do estruturante porque o pessoal brincava que transversal é uma coisa que vai indo, vai indo e não é de ninguém, ninguém se responsabiliza. O que que essas oficinas fizeram? Elas foram montadas de um modo tal que elas já refletiam o como as políticas deveriam se estruturar nesses termos, seja porque a gente levava nessa pré-montagem os exemplos da área tal que lidavam com gênero, seja porque a gente montava uma

estrutura em que a SPM estava presente e portanto era um espaço inédito (*Ibidem*).

Como um resultado deste processo, um monitoramento da ONG CFEMEA informa que formulações dos I e II PNPM (edições 2004-2007 e 2008-2011) foram incorporadas e, em vários casos, aperfeiçoadas e traduzidas em indicadores e metas do PPA 2012-2015. Segundo o levantamento, um indício simples e positivo é a palavra “mulher” contar com 287 ocorrências no projeto do atual PPA, enquanto em 2008-2011 apareceu 52 vezes. Já a palavra “negro” passou de 12 ocorrências para 52 (CFEMEA, 2011a). Um fator negativo, por outro lado, é a redução em 31,3% do orçamento da SPM, em comparação ao ciclo anterior, e redução de 67% no caso da SEPPIR. Confirmou-se a expectativa negativa na SPM acerca de suas necessidades orçamentárias para viabilizar o Pacto e o próprio custeio da secretaria. Para uma das gestoras ouvidas, a autonomia da SPM seria fortalecida à medida que pudesse executar suas responsabilidades no Pacto com maior volume de recursos.

Em sua opinião, o modelo de gestão atual, em que a perspectiva de gênero não é prioritária, menos ainda a sua concretização por meio da transversalidade, não será alterado “da noite para o dia”. Ela observa alguns avanços e cita, para além do Pacto, exemplos na área da educação, com relação à construção de creches, e novas concepções que lentamente começam a ser discutidas nas áreas de previdência e trabalho. “Não vou dizer que há má vontade. Mas tudo depende de outras decisões que não são só as deles [dos ministérios]. Por isso a gente precisa de legislação específica, pois sem marco regulatório não tem como tomar iniciativa” (GPMN4, em 20/10/2011). Para a gestora, a transversalidade só poderia funcionar se assumida como uma estratégia de todo o governo, defendida pela presidenta ou pelo presidente. Sua avaliação coincide com o que sugere Serra (2004) sobre o peso político necessário para impulsionar a prática transversal. O conceito dificilmente se concretizará sem uma decisão política importante para sustentá-lo:

Ou o governo tem uma estratégia, uma institucionalização do conceito de transversalidade, ou não vai dar certo. A transversalidade é um conceito. Tudo precisa ser transversal porque não se pode ter um ministério para cada tema, com autonomia, com recurso. Então você precisa ter no governo a estratégia, se não a transversalidade não sai do conceito, não ganha materialidade. É muito difícil, é muito difícil. [...]

Negociamos, renegociamos, renegociamos. Os entraves estão em compreender a desigualdade. O que você encontra é receptividade na ideia de especificidades, particularidades. Mas [quem se preocupe com] desigualdade é muito raro encontrar no interior do governo a compreensão e que isso seja assimilado para daí você ter ações afirmativas e positivas para superação disso. Esse é o maior problema (GPMN4, em 20/10/2011).

O depoimento da gestora confirma avaliações que indicam a escassez de resultados concretos a respeito da implementação da estratégia de *gender mainstreaming* (MOSER e MOSER, 2005; RAO e KELLEHER, 2005) também em função de resistências a mudanças culturais percebidas no interior das instituições. Se tais mudanças podem ser percebidas de tempos em tempos, o momento atual, segundo GPMN1, é de grande desafio para o tensionamento que a luta das mulheres se propõe a fazer dentro e fora do Estado:

O movimento de mulheres no último período não tem sido capaz de fazer isso. E não tem sido capaz de fazer também em parte pelos ganhos que teve. Em parte por um retrocesso ideológico em relação à pauta das mulheres, mas também em parte pelos ganhos que teve. O que significa melhor escolaridade, grau de independência, vida sexual e reprodutiva é muito mais livre do que antes. Então demonstrar a desigualdade se torna mais difícil. E mais difícil ainda quando, com as conquistas, um setor capaz de mobilização e que foi importante para o movimento de mulheres nas décadas de 1960 e 1970, o setor mais estudantil e intelectualizado, absorve de maneira desigual essas conquistas. Então se mobiliza menos. As conquistas não estão garantidas (acesso ao mercado de trabalho, possibilidades de independência etc.), mas são mais fáceis (GPMN1, em 27 de outubro de 2011).

O desafio para as gestoras de políticas para as mulheres torna-se mais complexo neste cenário de menor mobilização social. As conversas no campo-tema indicaram ser esse um fato que continua relevante para pautar a perspectiva da igualdade nas políticas públicas e que explica uma experiência considerada bem-sucedida no governo federal.

4.8.2 A igualdade como meta das políticas

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi apontado por gestoras da SPM e pesquisadoras do IPEA como a experiência governamental de âmbito federal que mais bem realiza a função de promover políticas de igualdade, com incorporação positiva do gênero em caráter transversal. O MDA conta com uma Diretoria de Políticas para as

Mulheres Rurais desde 2003, quando foi criado, que exerce função equivalente ao que se espera da SPM para o conjunto do governo. Nas palavras de uma das gestoras desse espaço, o trabalho tem sido bem avaliado porque existe a compreensão de que o MDA como um todo tem que se dedicar às questões das mulheres:

Para nós, e isso é uma assessoria, temos que fazer duas coisas aqui: transversalidade da política no MDA e política finalística. Não dá conta só a Diretoria cuidar das coisas das mulheres (...) Quando chamamos de transversalidade, por exemplo, é quando a gente vai definir uma política de assistência técnica que vai atender todo o público do MDA. Necessariamente tem que ter uma preocupação de atender as mulheres de forma diferenciada, porque as políticas não podem chegar de forma igual para todo mundo, já que lá na ponta não está todo mundo igual (GPS6, em 14 de julho de 2011).

É importante mencionar que o MDA estabeleceu uma dinâmica de trabalho de definição de seus projetos em debate com um comitê formado pelos movimentos de mulheres do campo, o que aproxima a perspectiva feminista aos momentos de decisão sobre as prioridades políticas. Algumas das técnicas da Diretoria de Políticas para a Mulher Rural também são militantes do movimento social, a exemplo da Marcha Mundial de Mulheres, ou trazem a experiência de desenvolver políticas públicas para mulheres de governos locais, como o de Recife, onde atuaram anteriormente. Além disso, sua atuação político partidária tem orientação feminista. Este perfil técnico-político reunido na equipe de gestão pode explicar o reconhecimento da desigualdade, segundo a gestora ouvida, como um dos vetores para a definição das políticas no MDA:

Para ser um desenvolvimento sustentável, acrescentar a palavra igualdade a este desenvolvimento é uma definição pura da política. Ao definir que a política seja construída com a participação das mulheres, o fato é que deu resultado. Hoje nós temos um grau de visibilidade, definição de recursos e de políticas para as mulheres que só fortaleceu a política do ministério. Colocar igualdade não trava, não inviabiliza, ao contrário, só potencializa, porque as mulheres estão lá na ponta (GPS6, em 14 de julho de 2011).

Com exceção do MDA, a questão da transversalidade não foi mencionada de forma espontânea nas demais conversas no campo-tema realizadas com interlocutoras e interlocutores que não estavam ligados diretamente à SPM. Entretanto, a descrição de atividades de negociação das ações do Pacto e da relação com a SPM, especialmente por

parte da Secretaria de Reforma do Judiciário e da Área de Saúde da Mulher, suscitou reflexões e associações positivas com o que se tem realizado cotidianamente em decorrência do arranjo proposto pelo Pacto. Sugere-se haver indícios de que a intensificação da comunicação entre áreas do governo favorece a sensibilização para a adoção da perspectiva de gênero em espaços onde antes não era considerada, sobretudo no caso do Ministério da Justiça.

Um dos gestores ouvidos deu o exemplo de um trabalho entre parceiros do Conselho Nacional de Justiça, da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), da SPM e de um grupo de juízes para elaborar um manual de rotinas sobre o funcionamento de juizados especializados em violência doméstica e familiar contra a mulher. “Para além de estruturar, era importante que ficasse bem claro o que o MJ, a SPM e demais parceiros do governo federal entendiam sobre como deveria funcionar”, explicou GPS2 (em 27/10/2011).

A disposição de escuta e compreensão da visão dos demais atores envolvidos na realização dessa ação prevista no Pacto, com a necessária mediação da SPM para balizar os conteúdos referentes aos conceitos norteadores da política de enfrentamento à violência contra a mulher, ilustra uma experiência em que, além do trabalho intersetorial, é possível supor que a transversalidade também ocorre na prática. O gestor traduziu, a partir de sua experiência com essa e outras ações que envolveram a iniciativa conjunta da SRJ e da SPM, sua compreensão sobre o que significaria trabalhar sob a perspectiva da transversalidade na prática:

Aproveitar as experiências, as boas práticas e os diferentes olhares. Aproveitando o *know how* que todos têm. Não é que dividimos e cada um faz uma coisa de forma separada. Pelo contrário. Continuamos conversando, assim que se constrói uma política em conjunto (GPS2, em 27 de outubro de 2011).

A noção de trabalho em conjunto é a que mais ocorre nas reflexões do gestor sobre a sua experiência com a SPM e o Pacto. A essa ideia associam-se as ações de aproximação institucional; compreensão do problema a ser trabalhado em conjunto; compreensão das necessidades e limites de cada uma das áreas envolvidas; pactuação das tarefas a serem realizadas conjuntamente e por cada uma das partes; acompanhamento de sua execução com interlocução permanente entre elas:

O que foi inovador? O arranjo e ter a compreensão direta de que não é adequado centralizar ações e execução sobre um único órgão. É preciso aproveitar o *know how*, a experiência e a atribuição que cada órgão do governo tem para conseguir fazer uma política grande. E que essa política não pode ser discutida e pensada só com o olhar do governo ou ser imposta. É preciso entender o problema na sociedade, ter pesquisas, ter subsídios, e entender quem está lá na ponta. Foi uma construção conjunta com eles (GPS2, em 27 de outubro de 2011).

O gestor reforça a percepção de que o trabalho conjunto é indispensável para que se possa começar a superar resistências culturais que impedem tomadores de decisão em diferentes níveis de governo e no poder judiciário de levar adiante compromissos com a agenda de igualdade entre mulheres e homens:

Acho que o fundamental é uma política construída em conjunto. Foi colocado desde o início a importância do tema, que seria construído em conjunto. Não há dificuldades com a SPM. Há um diálogo bem franco e aberto. É natural que nem sempre a gente vai concordar com tudo. E se fosse assim seria ruim. Algumas coisas a gente amadureceu nas vezes em que as secretarias pensavam diferente. Tivemos que rever quando percebemos que havia um ponto importante do outro lado. Assim que se amadurece. É natural. Houve uma clareza grande de que todos tínhamos um objetivo maior. Não nos perdemos em questões menores (*Ibidem*).

4.8.3 Outros fatores que favorecem a transversalidade

Papel da SPM

O primeiro fator que chama a atenção nas conversas no campo-tema diz respeito ao reconhecimento do protagonismo da SPM como estratégia para provocar as ações que podem descrever se a transversalidade ocorre ou não a partir de uma iniciativa como o Pacto. A percepção é de que sem o organismo específico de políticas para as mulheres não há quem articule os interesses desse setor e conquiste parceiros no governo para realizar ações transversais que contribuam para a superação das desigualdades de gênero.

Há visões que diferem sobre a finalidade da SPM ser executora ou apenas articuladora de políticas por parte de seus parceiros governamentais, questão que também não encontra consenso na escassa literatura disponível sobre o tema. Uma opinião que coincide com a Serra (2004) sobre o papel dos organismos que promovem a transversalidade é de que a execução das políticas não cabe à SPM:

A Secretaria de Política para as Mulheres tem um papel no Governo Federal definido que é o de ser articuladora de políticas. Ela não é executora de políticas, não é operacionalizadora de estratégias. Então, é a clareza disso que às vezes se confunde. Dos outros lados, às vezes fica confortável para dizer: “mas quem cuida disso é a Secretaria de Política para as Mulheres...” E assim eu me esquivo das minhas responsabilidades (GPS1, em 15 de agosto de 2011).

A preocupação que se observa, e que também está presente em Serra (2004), diz respeito ao fato de um organismo como a SPM não ter estrutura para assumir a tarefa de executar o que cabe a outras áreas. Seu papel seria o de que orientar com a perspectiva de gênero a execução das políticas em outras áreas, que, por sua vez, não poderiam se esquivar de suas responsabilidades alegando ser apenas da SPM a pauta das mulheres. Encontramos uma situação diferente ao analisar a relação da SPM com o Ministério da Justiça, por exemplo.

A observação do Pacto mostra que a liderança da SPM na coordenação do processo fez com que adquirisse “autoridade reconhecida no tema”, a qual é resultado também de uma corresponsabilização orçamentária que assumiu para realizar ações previstas no Pacto. Isso reforça o argumento de algumas gestoras e gestores, não apenas da SPM, sobre a necessidade de o organismo específico ser também dotado de recursos para a execução de programas e que não seja apenas articulador das questões das mulheres no interior do governo. Sobre isso, uma das gestoras da SPM observou:

Na maioria dos governos, o orçamento da política para mulheres é insignificante. Totalmente insignificante. E nesse sentido também é usado contra eles o argumento da transversalidade. É uma utilização capciosa do argumento. Inclusive para garantir a aplicação de algumas políticas e a parceria nelas, os organismos de políticas para mulheres deveriam ser capazes de bancar a política. [...] É muito claro na experiência de quase todos os organismos de políticas para as mulheres que as políticas que dão mais certo são aquelas que o próprio organismo consegue desenvolver (GPMN1, em 30 de outubro de 2011).

Partilha de opinião semelhante um gestor de outro ministério envolvido com o Pacto:

A função principal tem que ser cada vez mais fortalecida, mas não é um órgão apenas para pensar e traçar diretrizes. Também executa, tem ações específicas, tem programas e questões que passam além do que nós fazemos aqui pelo Pacto. Tem toda a questão de gênero que tem

que ser tratada e olhada diferente. Então creio eu que tem a especificidade de ser um órgão tanto para tratar de diretrizes como também para executar outras políticas (GPS2, em 27 de outubro de 2011).

Mais distante do cotidiano das ações da SPM, um gestor do Ministério do Planejamento iniciou suas reflexões reconhecendo a importância do papel da SPM, mas não viu muita influência do órgão, bem como de outras secretarias especiais criadas no mesmo contexto, em 2003, no interior do governo:

Pode ser por que não tem estrutura? Pode ser. Pode ser por que não tem orçamento? Pode ser. Mas eles vêm fazendo um trabalho paulatino de conscientização, de formação. Você vai se formando naquilo e depois não consegue pensar de forma diferente. Mas ainda não têm uma inserção muito forte, muito poderosa que você veja todos os dias esses setores atuando. Pode ser em determinados momentos (GPE1, em 26 de outubro de 2011).

Depois de refletir sobre as realizações levadas a cabo por estes órgãos, antes e a partir do Pacto, o gestor que inicialmente se mostrara favorável à fusão das secretarias especiais em um ministério apenas, em nome da economia de recursos humanos e financeiros e com o respaldo de um/a ministro/a com grande prestígio político, acrescenta à sua opinião:

Estou vendo que talvez não seja bem assim. Essa coisa dos deficientes, por exemplo, é muito forte. Lei Maria da Penha, sem a SPM, talvez nunca tivesse existido. Mesma coisa para os quilombolas. Quem já tinha ouvido falar dos quilombolas antes da SEPPIR? (*Ibidem*).

Intersetorialidade como antessala da transversalidade

As conversas no campo-tema apontaram para a importância de o Pacto estruturar o seu trabalho no interior do governo federal a partir da perspectiva intersetorial, o que “na prática significou para a SPM ser capaz de colocar os diversos atores do processo em discussão e articulação permanente” (GPMN3, em 15 de agosto de 2011). Está presente o entendimento de que é mais importante partir de iniciativas concretas e compromissos assumidos pelas diferentes áreas envolvidas para colocar a política em funcionamento, do que discutir a transversalidade apenas no plano das intenções.

A intersetorialidade, como forma de atuação interáreas, seria responsável por facilitar a aproximação de interlocutores que não interagiriam se não houvesse a

necessidade formal e prática de terem que trabalhar em conjunto em torno de um problema comum. “É uma estratégia de gestão fundamental, pois permite que se estabeleça uma relação mais geral com as diferentes estruturas governamentais” (GPMN1, em 27 de outubro de 2011).

A combinação de estratégias para garantir o desenvolvimento do Pacto no momento de sua implantação está no depoimento de algumas gestoras, que relatam a realização de muitas reuniões bilaterais para destrinchar o que não era possível resolver no espaço da Câmara Técnica. A atuação da SPM em interface com outras áreas em prol da implementação do Pacto precisou ser permanente:

Minha equipe dificilmente está aqui, ela tem que estar nos ministérios, permanentemente fazendo o que chamamos de intersetorialidade: pegando todos, conversando, discutindo, tendo ideia do macro para termos capacidade de atuação coletiva. Acho que tem que ser assim também na ponta. Na ponta não adianta discutir transversalidade. Tem que discutir intersetorialidade. Como Segurança Pública conversa com centro de referência, e como este conversa com Ministério Público e o juizado? Tem que criar política intersetorial mesmo, tem que estabelecer com nível de relação de confiança. Para dar conta de fazer o atendimento à mulher (GPMN3, em 15 de agosto de 2011).

Existe também a opinião de que o desenvolvimento do trabalho intersetorial pressupõe ainda a disposição de tempo para se conhecer as motivações e necessidades de cada ator envolvido na iniciativa, o que potencializaria o trabalho conjunto de todos, como explica uma das gestoras ouvidas durante a pesquisa. Esta característica do processo de trabalho também é apontada por Serra (2004) como constitutiva das funções de um organismo que se propõe à construção da transversalidade:

Intersetorialidade na minha visão, no Governo Federal, significa você sentar-se à mesa com áreas que são diferentes, que falam línguas diferentes, que têm espaços de poder diferentes, que têm estratégias de implementação política diferentes, mas que precisam se colocar na roda: Quem sou? Para que vim e o que estou fazendo para que os outros compreendam e consigam contribuir, interagir, que consigam se identificar. É preciso ter um problema comum (GPS1, em 15 de agosto de 2011).

Tomado o problema da violência contra a mulher e a proposta do Pacto de incidir sobre ele, uma das gestoras da SPM argumenta que a partir do compromisso intersetorial foi possível dar passos concretos para estruturar a política e qualificar sua

implementação. Foi preciso a SPM definir algumas estratégias que foram estabelecidas e perseguidas pela equipe, com funções específicas de influência política da ministra sobre governadores e de apoio técnico de sua equipe a interlocutores nos ministérios e nos governos estaduais:

Tivemos que desenhar duas estratégias. Uma delas foi que as nossas coordenadoras e gerentes iam para os estados ajudar a formular. Qual a estratégia que adotamos: o PIB (Plano Integral Básico). Isso fazia com que no estado a gestora tivesse que correr atrás de dados e informações e mobilizava o aparato local. A outra, num segundo momento, foi quando as gestoras, as gerentes tiveram que ir para dentro dos ministérios e eu precisei ir para os estados. Ali havia três momentos: audiência com todos os secretários do pacto, com o chefe da casa civil do governo do estado e com o movimento de mulheres (GPMN2, em 30 de setembro de 2011).

O trabalho intersetorial, no âmbito do governo federal, tem exigido o investimento na relação da SPM com as outras áreas de duas formas: pela articulação da Câmara Técnica de Gestão Federal, o espaço formal para o encontro das diferentes áreas envolvidas com o Pacto; e por meio do trabalho cotidiano das equipes da SPM na relação com os ministérios em que ações estavam sendo desenhadas e implementadas. A observação da dinâmica do Pacto confirma o que Serra descrevera como “gestão relacional”: ela é interna, multi e bilateral, formal e informal (SERRA, 2004, p. 15).

Espaço de gestão para a transversalidade

A Câmara Técnica seria o *locus* formal para o fomento da transversalidade de gênero no Pacto, pelo potencial que a SPM tem de agregar conteúdos e trabalhá-los com os diferentes atores da iniciativa a partir desse espaço. Existe a opinião de que ela cumpriu seu papel de fortalecer as ações em andamento e de mobilizar apoios nos dois primeiros anos de implementação do Pacto.

A troca de experiências se revela valiosa em casos em que as pessoas que compõem a Câmara Técnica passam a observar em seu trabalho de campo também as necessidades das demais áreas, conforme descreve a gestora da área da saúde:

Nós nos encontramos nos territórios e trabalhamos de forma coletiva a partir desse espaço da Câmara Técnica. [...] Vou para o Tocantins e rodo milhões de quilômetros montando nossa rede. Aí vou numa

delegacia e a delegacia tem um balcão de armazém para atender a mulher. E quando precisa ter uma conversa mais reservada é no banheiro porque o espaço não favorece. Aí eu volto e vou lá [na Câmara] e digo: “Olha, eu fui lá e vi isso e isso” [...] E a secretária de política para as mulheres diz: “Nós vamos tomar conta disso” [...] A Câmara Técnica é um espaço bastante colaborativo. Minha opinião é que nós precisávamos desenvolver algum mecanismo de agenda permanente, sabe? Em assuntos que nos ajudassem a evoluir na política. Nós ainda estamos no espaço de discussão mais estratégica. As pessoas que estão lá são ótimas, ensinam muito pra gente. Os trabalhos que são desenvolvidos são muito claros, muito fáceis de serem absorvidos pelos outros Ministérios (GPS1, em 15 de agosto de 2011).

Cabe analisar o que potencializa ou impede a Câmara Técnica de funcionar a contento. Se por um lado a sinergia que o espaço propicia é bem avaliada, por outro há problemas para levar adiante compromissos assumidos neste espaço de formulação conjunta por parte de alguns ministérios. Falta também periodicidade para as reuniões, o que pode enfraquecer a capacidade de articulação. Não foi possível, por exemplo, observar o espaço da Câmara Técnica durante a pesquisa de campo, pois entre e junho e novembro de 2011 ela não se reuniu.

Na visão de uma das gestoras da SPM, os espaços de articulação da transversalidade precisam contar com pessoas que possam influenciar mais a tomada de decisão no processo das políticas, estágio que ainda não foi atingido nas experiências atuais:

É muito difícil, é muito difícil. Normalmente participam dos fóruns de transversalidade técnicos bem intencionados, mas sem poder de decisão. Comitê de monitoramento, câmara técnica, é tudo muito legal, mas ali não estão as pessoas que tomam decisão (GPMN4, em 22 de outubro de 2011).

Para uma das gestoras de política setorial entrevistada, o problema não é específico da SPM, mas caracteriza um momento no governo federal em que as demandas por articulação de diferentes áreas não condizem com a capacidade de resposta das equipes em seu cotidiano de trabalho:

Estes espaços são importantes. Não vou dizer que não sejam. O problema é que o governo federal acaba não tendo estrutura suficiente para garantir isso... Nós somos muito poucos, muito pouca gente. O Executivo federal não se reabilitou ainda. Nos ministérios novos, como

o MDS, ele conseguiu estabelecer uma carreira, mas não fez concurso ainda. Então temos dificuldade muito grande. É o mesmo caso da SPM. Temos estruturas com muito pouca potência e musculatura, então é uma coisa militante mesmo. Aí você tem uma dificuldade concreta de ampliar as discussões. Fica difícil né? Você tem que priorizar algumas coisas. Tenho que escolher onde eu vou (GPS3, em 14 de agosto de 2011).

A gestora explica que um “agravante” no caso das políticas para as mulheres é que existe mais de um espaço convocado pela SPM para a discussão intersetorial de pautas importantes. A Câmara Técnica é apenas o “mais novo” deles, ao lado do Comitê de Monitoramento do PNPM e do CNDM, que, apesar do caráter diferente, também exige a presença dos ministérios com que as políticas em debate mantêm interface. Durante a conversa em que abordou o assunto, a gestora fez uma pausa, seguida de um pequeno silêncio, para concluir sua reflexão: “É muita demanda” (GPS4, em 11 de agosto de 2011).

A política do convencimento, a qualidade do argumento

Com o intuito de fomentar relações de confiança, construídas no cotidiano de reuniões mensais, quinzenais e por vezes semanais, a descrição de uma gestora do Pacto revela que a construção da transversalidade – mesmo que não nomeada por ela assim – depende do que se tem chamado de política de convencimento, de acordo com sua descrição:

Convencimento, qualidade de intervenção, de proposição e persistência. No início, a ministra brigava comigo porque eu passava o dia inteiro no Ministério da Justiça, passava de sala em sala, conversando. Mas o primeiro trabalho é ter a confiança dos parceiros. Segundo é mostrar para os parceiros que você é parceira. Tudo é negociado. Se tem que fazer capacitação, tudo bem, o dinheiro é pouco, mas a gente vai fazer. A gente sempre fez questão de parceria, construir, ir chamar. E não dizer: “Vocês têm que fazer”. Era junto. Isso foi construindo parceria sólida. Estabelecida essa solidez, aí não muda mais. Mesmo quando mudam as figuras. Quando fomos fazer a matriz das academias [de polícia], nada mais era feito sem nós. Chegam no meu e-mail textos para aprovar, para eu ver se está OK. Processo que já foi instituído, não volta. Mesmo sem recursos. Na verdade, nosso recurso continua pequeno. Nosso recurso é a *expertise* (GPMN3, em 15 de agosto de 2011).

Segunda ela, essa *expertise*, como fator que contribui para a construção da política de enfrentamento à violência contra as mulheres, é construída dentro e fora do governo, com apoio de especialistas, em geral ligadas a organizações feministas e à academia, que contribuem para a qualificação do argumento técnico para os espaços de negociação e construção das políticas com a perspectiva de gênero. Segundo relatos no campo-tema, a participação do movimento feminista foi fundamental para delinear os avanços do Pacto no Eixo 1, a partir do qual se impulsionou o diálogo com o sistema judiciário para a implementação da Lei Maria da Penha:

A gente trabalhava muito forte a questão do acesso à justiça. Entre os temas, estava também a violência doméstica. Mas é um tema bem mais específico. Não se tinha ideia até aquele momento do tamanho da questão. A gente conseguiu enxergar isso melhor a partir das pesquisas que a SPM forneceu, dos subsídios que a SPM forneceu. Os diálogos que a gente tinha com o movimento feminista ajudaram a entender melhor a questão para daí a gente conseguir elaborar melhor uma proposta de como a gente poderia se inserir neste contexto. Aí a gente tinha várias pessoas de várias áreas de formação diferentes, entre cientistas sociais, advogados, da área da psicologia. Foi fundamental para entender a questão conversar com o movimento feminista e com a SPM que entendia mesmo da pauta (GPS2, em 27 de outubro de 2011).

O intercâmbio com técnicas, acadêmicos e militantes feministas é considerado um processo de formação rico para quem trabalha nas instâncias governamentais. “A gente vai sendo formada, moldada”, observa GPS3 em 11/8/2011, creditando a esforços contínuos de movimentos de profissionais, no caso da saúde, e da academia a sistematização de saberes e experiências que apoiam a formulação de políticas para as mulheres no Sistema Único de Saúde (SUS):

Há uma mudança visível nas políticas de atenção à saúde com relação ao tema violência. E dá para falar disso porque estou aqui há um tempão trabalhando com esse assunto. Fala-se do problema violência contra as mulheres dentro do Sistema Único de Saúde numa outra perspectiva. A gente falava antes simplesmente do atendimento. É uma mulher que sofreu agressões físicas, então a urgência e a emergência precisam estar preparadas para atender essas pessoas. É uma mulher que sofreu violência sexual, então precisa fazer anticoncepção, profilaxia, testes, etc. Tudo era muito mecânico. Você tinha algumas pessoas mais sensíveis no meio de um aglomerado de profissionais de saúde. Hoje a gente percebe equipes que são capacitadas dentro dos serviços para o tema (GPS1, em 15 de agosto de 2011).

Dados do balanço do Pacto em 2010 informam que houve repasse de R\$ 4.746.523,00 do Ministério da Saúde para a implementação das redes de atenção para mulheres em situação de violência sexual e doméstica entre março de 2008 e março de 2010, tendo 2.017 técnicos e técnicas, gestores e gestoras sido capacitados em 216 municípios (BRASIL, 2010a). Na área de acesso à justiça, a política do convencimento também mostra bons resultados com a criação de 88 serviços, entre 46 Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar em 22 estados; 26 Defensorias Especializadas e 16 Promotorias/Núcleos de Gênero no Ministério Público. Um dos gestores envolvidos com o processo oferece um exemplo da política do convencimento:

Foram conversas. Secretário conversava com presidentes dos tribunais para dizer: “Olha, a gente está pensando numa política assim, assim, assim. Está prevista a criação de juizados. Está previsto na lei. É importante a gente criar este serviço para as mulheres”. Às vezes o presidente dizia: “Já estamos planejando, vamos criar”. Ou ainda: “Olha, ainda existe a discussão quanto à constitucionalidade da lei”. Aí você tem o processo de convencimento, de diálogo, respeitando a separação de poderes. É um poder independente, autônomo. Colocávamos a todos a contextualização, de como estava a experiência nos outros estados, que já estava havendo experiência positiva neste estado, que havia uma demanda, que a gente tinha dados que a SPM forneceu de que os casos de violência ali eram tais, tais e tais. E aí vinham com vários argumentos e em um dado momento o presidente dizia: “Eu quero criar esse juizado, mas preciso que vocês me ajudem. Eu não tenho equipamento. Meu orçamento está estourado. Eu não tenho como estruturar esse juizado”. E aí a gente conduzia para dentro de um instrumento de convênio para estruturar a viabilização desse juizado (GPS2, em 27 de outubro de 2011).

Sensibilização das servidoras públicas

O estímulo à participação em conferências faz parte também das estratégias da SPM para sensibilizar mais gestoras em torno de suas prioridades para o governo e da importância do trabalho intersetorial e transversal para promovê-las:

Do ponto de vista da transversalidade, usamos uma estratégia que foi muito útil que foi fazer as Conferências Governamentais. A gente criou uma rede de mulheres dentro do governo. Foram as conferências preliminares à I e II Conferência [Nacional], com preparação da delegação de servidores do Governo Federal. Nós fizemos uma conferência igual às outras, com delegadas de cada ministério, para preparar as delegadas do governo. Locus e estratégia política para

construir a transversalidade, consciente e planejada na SPM. E foi exitosa (GPMN2, em 30 de setembro de 2011).

A gestora do MDS atribuiu tal sensibilização à liderança de uma feminista - Arlete Sampaio, deputada distrital no DF - que exerceu o cargo de Secretária Executiva no ministério à época da instalação do Pacto. Sob sua influência, muitas servidoras do MDS, entre elas a entrevistada, tornaram-se delegadas governamentais nos processos da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, o que as teria aproximado das agendas defendidas pela SPM, entre elas o Pacto. A formação teria influenciado também o estabelecimento de um comitê de gênero no interior do ministério, demanda também apresentada pelo movimento de mulheres durante a Marcha das Margaridas de 2007⁵⁴.

Outra gestora reforça a ideia com o exemplo de que oito anos após a criação da SPM, é possível identificar uma “geração” de servidoras sensíveis e parceiras das questões de gênero propostas no Pacto e em outras agendas desenvolvidas pela SPM:

São pessoas que passaram a defender o tema e se relacionar com o tema a partir de sua ação no governo [...] Algumas cumprem efetivamente este papel, discutem, vêm atrás, e se formaram nesta agenda já dentro do governo. Então acho que, depois de oito anos, você também começa a perceber... Não é grande coisa, mas é a formação de um número de pessoas e de gestores que passam a se relacionar com o tema e passam a defender políticas para as mulheres a partir de sua experiência de governo (GPMN1, em 27 de outubro de 2011).

A gestora atribui a formação dessas aliadas ao fato de elas terem participado, ao longo dos últimos anos, de iniciativas como a articulação de delegadas governamentais para as conferências de mulheres e dos espaços de atuação intersetorial e “negociação da transversalidade”, como o Comitê de Monitoramento do PNPM e a Câmara Técnica do Pacto.

⁵⁴ A Marcha das Margaridas é uma ação política estratégica do movimento social de mulheres do campo e da floresta, que reivindica políticas públicas para combater a fome, a pobreza e a violência sexista. É coordenada pelo Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais e mobilizou em 2011, em sua quarta edição, cerca de 70 mil mulheres que marcharam em Brasília para protestar contra as desigualdades sociais e reivindicar a participação das mulheres no projeto de desenvolvimento sustentável do país.

Os comitês de gênero nos ministérios

Outra estratégia adotada para estimular a construção da perspectiva de gênero no interior dos diferentes ministérios é a criação dos comitês de gênero, comissões para a igualdade de oportunidades e similares, responsáveis por monitorar a execução das ações previstas no PNPM nesses espaços e fomentar o debate e ações internas para impulsionar políticas com a perspectiva da igualdade.

Por um lado, os comitês podem representar um avanço na direção de reconhecimento dos ministérios da necessidade de haver um olhar específico e interno para a promoção da igualdade de gênero em suas políticas. Por outro lado, existe também a opinião de que esses são insuficientes para impactar o real redirecionamento da ação dos respectivos ministérios, o que se traduziria na construção prática da transversalidade.

O relato sobre o comitê de gênero do MDS, por exemplo, remete a uma experiência incipiente, apesar da boa receptividade que teve entre as equipes do ministério, onde poucas pessoas têm “bagagem” de discussão das questões das mulheres, mas “vão sendo experimentadas”, segundo a gestora que ofereceu o relato a respeito. Um limite apontado por ela, que vivenciou a experiência do comitê, está no fato de que ele foi criado para articular as questões de gênero entre as quatro secretarias do ministério, mas havia dificuldades para funcionar regularmente. Outro obstáculo se verificou com a troca de governo entre 2010 e 2011, pois o comitê sofreu esvaziamento e até meados de 2011 ainda não tinha sido totalmente recomposto.

A gestora no MDA também observa os limites dos comitês, ainda que os considere células importantes para potencializar as ações da SPM em cada ministério. Segunda ela, seu alcance é limitado e aquém do arranjo mínimo que deveria haver para se avançar em relação às políticas para as mulheres nos ministérios:

Comitês são insuficientes. O trabalho de mulheres tem que ter três coisas: Estar no local da definição do poder, para a definição das políticas; tem que ter equipe, pois não adianta uma pessoa sozinha, que não dá conta; e ter orçamento. Esse é o arranjo mínimo para depois avaliar. Não dá para avaliar a ação no comitê. É injusto. O comitê não define, não executa, não tem equipe. Você vai avaliar o quê? Dizer que tem trabalho com mulheres, mas quando você vai ver é um comitê. Aí passa por incompetente. A natureza do espaço é inadequada para uma agenda tão dura (GPS6, em 14 de julho de 2011).

Essa avaliação indica que os comitês poderiam ser úteis apenas como o primeiro passo para um trabalho que deve ser mais robusto. Resumir a tentativa de incorporação da perspectiva da igualdade à ação de um núcleo como este pode se tornar, a médio prazo, um obstáculo para o desenvolvimento de políticas concretas.

4.8.4. Fatores que dificultam a transversalidade

Diretrizes diferentes para políticas que se encontram

Nem todas as áreas ouvidas respondem à expectativa de incorporar a perspectiva de gênero em suas iniciativas. O processo pode ser lento e encontrar resistência entre servidores habituados a agir segundo as crenças de sua coalizão, não raro diferentes das concepções que orientam a coalizão da SPM.

No Ministério do Desenvolvimento Social – um dos principais parceiros do Pacto na estruturação da rede de atendimento à mulher em situação de violência –, embora o trabalho de cooperação com a SPM esteja estabelecido, diferenças de concepção com relação ao atendimento das mulheres na rede de Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), em função da abordagem dos beneficiários como “unidade familiar” e não como “mulheres”, são observadas e apontadas como motivo de tensão. Farah observa essa diferença significativa de abordagens nas políticas sociais voltadas para as mulheres:

De um lado, uma ênfase na eficiência e uma certa “funcionalização” da mulher, vista como um “instrumento” do desenvolvimento, como “potencializadora” de políticas públicas, pelo papel que desempenha na família. De outro, uma ênfase em direitos, na constituição da mulher como sujeito. Assim, a exemplo dos distintos vetores presentes na agenda de reforma do Estado – o da eficiência e o da democratização – também na agenda de gênero há uma tensão entre diferentes perspectivas (FARAH, 2004, p. 56).

Trata-se de um exemplo das dificuldades de interação entre a coalizão advocatória pró-autonomia das mulheres e a coalizão à qual se filia o MDS. Para a gestora do MDS, apesar das distâncias reconhecidas, o Pacto tem sido uma das esferas em que estratégias de aproximação começam a ser testadas, com reflexos sobre as orientações levadas, por exemplo, aos CRAS e CREAS:

Articulação maior com a SPM, participação mais concreta do MDS no CNDM, no PNPM e participação na Câmara Técnica do Pacto [...]. Com esse debate, fomos incorporando, depois de 2007, mais fortemente em nossas orientações tanto do CRAS quanto do CREAS essa lógica, essa concepção de gênero. [...] Desenvolver campanhas, dados de atendimento, as escutas mesmo, os encaminhamentos estruturado nos territórios, as violências atendidas, que estamos classificando no atendimento de mulheres. Então a gente tem trabalhado isso (GPS3, em 11 de agosto de 2011).

A opinião de gestoras da SPM é de que essa aproximação ainda requer muito diálogo, uma vez que prevalece a perspectiva assistencialista e menos voltada para a construção da autonomia da cidadã atendida pelos serviços.

Na área da saúde, a dificuldade de superar barreiras culturais para o enfrentamento das desigualdades de gênero e traduzi-las em políticas públicas de igualdade é observada na implementação das políticas, cuja perspectiva da igualdade é trabalhada desde muito antes da criação da SPM. Segundo a gestora ouvida no campo, a questão cultural, responsável pela manutenção de padrões de desigualdade, é um dos limites para a transversalidade e exige da Área Técnica de Saúde da Mulher promover o “convencimento pelo entendimento”:

A gente ainda encontra dificuldades para transversalidade das políticas na perspectiva de gênero. Por quê? Porque apesar de todo esforço que a Secretaria de Política para as Mulheres faz no sentido de que a gente consiga desenvolver políticas voltadas para mulheres na perspectiva de gênero, com toda a intra e intersetorialidade e a transversalidade necessárias, você ainda enfrenta barreiras porque são pessoas que compõem as estratégias políticas e que têm dificuldades às vezes de compreender o que significa ser mulher, o que significa ser homem. Então, nós estamos fazendo um trabalho de desconstrução desses pré-conceitos e de reconstrução de um novo conceito. É o convencimento pelo entendimento de que a política para as mulheres têm que ter espaço nas políticas públicas de saúde (GPS1, em 15 de agosto de 2011).

O tempo das coisas e a política da escuta

Enquanto a necessidade de compreensão do processo das diferentes áreas de governo foi apontada como uma virtude e necessidade de quem se dispõe a assumir a tarefa de construir o trabalho intersetorial e transversal, a ausência de escuta entre as

diferentes áreas, que impede essa compreensão, foi apontada como um dos obstáculos ao avanço de algumas ações no Pacto.

O problema da escuta pouco exercida foi apontado em depoimentos de algumas gestoras que expressaram preocupação com o estilo de cobranças, em certa medida impositivo, da SPM em relação à consecução das metas do Pacto. Esse tipo de postura não seria esperado de uma relação que se pretende horizontal (SERRA, 2004). Existem queixas sobre metas definidas sem a participação dos próprios ministérios que devem realizá-las, ou da definição de localidades prioritárias para a implantação de serviços tampouco acordadas entre as partes envolvidas no processo de implantação. “As agendas das mulheres chegaram prontinhas. [...] Não sei onde se pactuou isso”, relembra GPS3, sobre a primeira fase do Pacto (GPS3, em 11/8/2011).

Em outro exemplo, a cobrança de metas em um tempo insuficiente para que sejam alcançados e a postura impositiva para o tempo de execução de determinados processos ilustram dois possíveis problemas que contradizem o que descreveria um bom ambiente para a coordenação intersetorial e a incorporação da perspectiva transversal:

Definem metas em que a gente aqui diz: “Nós temos tantos serviços, e podemos chegar a tantos”. Aí nos dizem: “Muito tempo”. E aí, te cobra, te cobra, te cobra... Gente, qual é a dificuldade de compreensão de que, para se organizar os serviços de aborto legal, você precisa convencer as PESSOAS de que aquele serviço é importante, que está na lei, que tem um ser humano que está precisando ser atendido no seu direito? E que isso leva um tempo. Não é desconhecimento, porque estamos juntas nisso. Mas enquanto você leva um ano para formar uma equipe num hospital, uma pequena turminha de seis, sete pessoas que vão atender as mulheres em sua necessidade de aborto legal, elas acham que você tem que acelerar, entendeu? Mas ali você está trabalhando o psicológico, o familiar, o religioso das pessoas, a moral das pessoas, a condição jurídica da pessoa, é devagar, nas gotas (GPS1, em 15 de agosto de 2011).

A gestora chama de pressão o que poderia ser entendido como pressão por reunir indicadores que comprovem os impactos da política sobre a realidade em um reduzido tempo, que é o ciclo de governo que dura até menos do que quatro anos. Considerando-se que no último semestre da gestão não se pode assinar novos convênios, isso se choca com o tempo dos processos administrativos. Essa pressão por resultados que possam ser demonstrados do ponto de vista da gestão da política é expressa em alguns casos de

maneira pouco cortês, o que acaba por afastar aliados da coalizão advocatória: “E todas as vezes em que a SPM se coloca de uma forma impositiva as coisas não avançam porque as pessoas se ofendem, as instituições se ofendem. Podem não demonstrar que estão ofendidas, mas se resguardam” (GPS1, em 15 de agosto de 2011).

Os exemplos positivos, no sentido oposto às queixas observadas, revelam que também existe capacidade de articulação dos processos em equipes multidisciplinares, o que seria desejável em todas as situações. Mostra-se necessária a competência interpessoal de abertura para acolher as necessidades das diferentes áreas, que não necessariamente partem da compreensão comum do fenômeno da violência contra a mulher e das formas adequadas de enfrentá-lo:

Dialogamos com todos os atores para tentar chegar num modelo viável de proposição. Mais que isso, entender dos parceiros o que eles precisavam para viabilizar. Num passo anterior a esse, a gente fomentou fóruns de discussão sobre o tema [...] E dessas discussões foram saindo diretrizes, e se avançou para o manual. Isso teve um contexto de construção, de permanente construção (GPS2, em 27 de outubro de 2011).

4.9 PROCESSO EM CONSTRUÇÃO

A ideia de processo em construção pode bem definir o que se observa das tentativas de desenvolver a perspectiva da igualdade nas políticas do Pacto, abordadas nas entrevistas-conversas do campo-tema. Foi possível verificar, em graus variados, a influência do organismo específico de políticas para as mulheres para sensibilizar gestores de outras áreas a adotar a perspectiva de gênero em ações previstas no Pacto. O que diferencia essa experiência de outras, conforme discutido por Daly (2005), Moser e Moser (2005) e Rao e Keheller (2005), é o fato de que em algumas frentes de articulação política com determinados setores se observam avanços em relação à transversalidade.

Não seria possível dizer, no entanto, que a transversalidade como diretriz geral do governo se efetiva a todas as áreas das políticas que interessam ao Pacto. O que se nota é a construção gradual de parcerias que vão criando as condições para que a incorporação da perspectiva da igualdade seja trabalhada com diferentes parceiros da SPM. Esse processo ainda está distante do cenário ideal, defendido nos documentos interacionais,

em que as diferentes áreas, seguindo uma diretriz política geral e do mais alto nível do Poder Executivo, passariam a planejar suas ações levando em conta o impacto sobre mulheres e homens e a necessidade de contribuir para a superação de desigualdades, independentemente do apoio do organismo específico.

A aplicação da estratégia de ação transversal foi descrita como um processo que precisa ser contínuo (SERRA, 2004) e que se inicia com o estabelecimento de relações interpessoais, sob a expectativa de que se consolidem como relações de confiança, nas quais as partes reconhecem as necessidades mútuas no processo de definição e implementação de ações conjuntas. Esta característica que enfatiza as relações interpessoais como centrais para o processo de construção da política, apoiada pela aplicação da estratégia da transversalidade, é pouco enfatizada pelos documentos internacionais e pela literatura específica sobre *gender mainstreaming* consultados. Seria necessário realizar estudos comparativos, com provável ênfase nos estudos organizacionais, para detectar se estamos diante de uma singularidade do caso brasileiro ou não.

No caso do Pacto, a afinidade entre os atores governamentais parece ser tão importante para o trabalho da SPM quanto a referência e a interlocução com o movimento de mulheres. Verifica-se o que aponta Serra (2004) sobre uma realidade complexa e poliédrica, em que a organização que procura fazer avançar o tema da igualdade precisa eleger as dimensões do “poliedro” com as quais vai trabalhar.

Uma delas, mencionada por quase todas as pessoas ouvidas, consiste no necessário engajamento dos respectivos ministros para orientar que as prioridades de seus ministérios contemplassem o envolvimento com ações do Pacto. O desdobramento desse compromisso, como uma outra dimensão do poliedro, significou um investimento em sinergias internas no âmbito do governo federal que não existiam antes. Esse trabalho conjunto foi fortalecido pela interlocução com organizações feministas.

O cotidiano da política, respaldado por decisões dos mais altos dirigentes e pelo monitoramento do movimento social, parece ser o que principalmente orienta os passos graduais de sensibilização e construção ou ampliação de uma coalizão advocatória forte em torno do enfrentamento à violência contra a mulher, a qual é favorecida pela ação intersetorial e transversal desenvolvida com o Pacto. É como se o movimento em torno

da agenda acontecesse na forma de um “L”, necessitando simultaneamente de uma flecha que aponta de cima para baixo, em termos de diretriz política para a priorização da agenda, e outra que atravessa horizontalmente as áreas que precisam ser conectadas.

Outra característica que chama a atenção no caso do Pacto é o papel do movimento feminista e dos processos participativos, que são menos destacados na literatura internacional em comparação com o que foi relatado no campo-tema. No Brasil, a referência aos movimentos sociais e especialistas de alguma forma ligados a eles, legitimada pelos processos de conferência, é lembrada por atores governamentais e não governamentais. O princípio de se montar arenas democráticas (FUKS, 2000) para definir e disputar o que deve se tornar prioridade de governo é recomendado por analistas do *gender mainstreaming*, mas carecem de exemplos empíricos que parecem estar mais evidentes no processo brasileiro.

A experiência observada a partir do Pacto sugere haver mais engajamento militante das gestoras da transversalidade do que se pode ler nas avaliações de dez anos da implementação do *gender mainstreaming* na Europa (DALY, 2005) ou em países asiáticos (KUSAKABE, 2005). O apoio na expertise das organizações feministas e nas estatísticas produzidas por institutos do Estado é, ao mesmo tempo, igualmente valorizado pela SPM nos processos do Pacto e nos documentos sobre *gender mainstreaming* consultados.

Vem deles também a expectativa de que os recursos mais significativos para a consecução das políticas de igualdade sejam executados a partir do orçamento dos diferentes ministérios e não do organismo específico. Seu papel principal seria o de reunir e fornecer subsídios para as demais áreas do governo agregarem valor à sua política com a incorporação da perspectiva da igualdade, trabalhada de forma transversal (SERRA, 2004).

A observação do Pacto permite discordar em parte desta afirmação sobre o papel do organismo governamental que promover a transversalidade ser apenas articulador e não de executor de políticas. Ainda que seja nítida a compreensão de que o resultado do trabalho transversal seja a incorporação da perspectiva da igualdade por parte das políticas setoriais, a experiência que observamos no Pacto aponta ainda para o papel da SPM também como executora de políticas.

Esta constatação vem do depoimento de gestoras da SPM sobre o fato de seu trabalho ganhar maior importância e peso político à medida que contam com mais recursos para contribuir com a implementação de políticas que são fundamentais ao enfrentamento à violência contra a mulher e que não são executadas por outras áreas. Ou seja: se a SPM não fizer, ninguém faz. São exemplos os convênios para serviços de casa-abrigo nos municípios e o “Ligue 180”, para denúncia de casos de violência⁵⁵.

A discussão sobre a SPM ser cada vez mais estruturada, a ponto de se tornar um ministério também executor de políticas, está presente. Embora não seja defendida por todas as gestoras ouvidas no campo-tema, representa o que uma delas nomeou como o tensionamento necessário no interior do governo para fazer avançar a agenda feminista no Estado. O argumento é de que o maior *status* dentro do governo, traduzido por melhores condições de estruturar as políticas para as mulheres, favorece o diálogo e a negociação para que outras áreas também façam a sua parte neste processo.

O argumento contrário a isso, apresentado por Serra (2004), é de que as estruturas transversais necessitam de recursos “mais leves” pois sua função seria a de aportar expertise no tema transversal às demais políticas setoriais que ainda não o incorporaram. Não se trataria de haver orçamento para executar algo comparável com o que está na competência dos ministérios setoriais. Para o autor, a importância do organismo transversal deve residir em sua liderança capaz de exercer influência política sobre os demais processos.

A observação do Pacto indica, em contraponto, que, apesar do reconhecimento simbólico da importância da SPM no conjunto do governo, sua influência cresceu a partir do momento em que ela se tornou referência para a coordenação do Pacto diante do conjunto de atores internos e externos ao governo. Tal liderança parece ter sido construída também porque a SPM pôde contar com recursos para impulsionar a iniciativa nos estados e municípios, avançando positivamente também no trabalho coordenado com algumas áreas do governo federal, em especial dos Ministérios da Justiça e da Saúde.

Podemos concluir que, no estágio atual da experiência brasileira, ilustrada com o

⁵⁵ Este último não existia antes do Pacto e tem sido responsável pela geração de dados que têm permitido a SPM se aproximar cada vez mais da descrição, quantificação e outras informações sobre os diferentes tipos de violência sofridos pelas mulheres que os denunciam. Esses dados são considerados úteis para o aprimoramento das políticas existentes e em execução.

exemplo do Pacto, dificilmente o organismo de políticas para as mulheres será “ouvido”, exercendo influência política, se não contar com estrutura para viabilizar avanços e visibilidade às suas iniciativas.

Esses elementos reunidos a partir das conversas no campo-tema abrem novas perspectivas nas análises sobre a transversalidade e permitem reexaminar as próprias críticas que ela tem sofrido. Os relatos sugerem haver na experiência brasileira aspectos singulares a serem considerados e problematizados. Tanto em relação ao papel do organismo específico quanto ao maior alcance e corresponsabilização entre as diferentes áreas de governo para a promoção de políticas de igualdade.

SÍNTESE

A análise das entrevistas-conversas no campo-tema em torno da percepção de gestoras e gestores envolvidos com o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres revelou que a transversalidade pode ser uma ferramenta para o fortalecimento da coalizão advocatória pró-direitos das mulheres no interior do governo federal por alguns motivos. Um deles é o fato de estabelecer uma dinâmica de trabalho mais horizontal, que aproxima áreas diferentes que não se relacionariam “naturalmente” se não houvesse a prioridade de ação conjunta via Agenda Social. Outro motivo é o fato de o movimento de mulheres exercer o controle social do processo, como pressão exógena ao subsistema de governo. A participação de atores (ou atrizes) invisíveis no processo de formação da agenda e qualificação das alternativas para as políticas públicas também se verifica no desenho e na articulação transversal do Pacto. Isso pode explicar os avanços das políticas públicas no reconhecimento dos direitos das mulheres.

A transversalidade, por sua vez, não pode ser verificada em todas as áreas das políticas, diferente do que normativamente se define em seu conceito. A experiência do Pacto mostra que se trata de um processo gradual, em que a atuação do organismo específico de políticas para as mulheres é fundamental para construir relações de confiança com as áreas outras do governo e, a partir daí, negociar os vetores para as políticas públicas. Abertura para o diálogo, capacidade de escuta e entendimento das necessidades de todos os lados envolvidos são requisitos para que a transversalidade encontre um campo fértil para ser desenvolvida.

A observação do Pacto confirma o que autoras como Daly (2005) e Delgado (2007) afirmam sobre a despolitização da pauta das mulheres quando a transversalidade é defendida em detrimento da existência de um organismo específico que deve articulá-la. A atuação deste organismo se mostra fundamental para garantir a disputa da agenda das mulheres, em meio a outras, em uma situação de correlação de forças em que ainda é o lado mais frágil.

Percebe-se a partir de alguns depoimentos que a lógica da gestão defendida por áreas fortes do governo, a exemplo do MPOG, tem prevalecido sobre novas agendas de defesa de direitos de grupos sociais. Diante disso, a transversalidade pode ser um instrumento para reunir aliados em torno destas agendas, ainda que não exista garantia de que esta coalizão fortalecida garantirá melhores condições para a execução das políticas. Uma alternativa que se apresenta, e o Pacto é um exemplo disso, é construir apoios em torno de prioridades do governo para fazer determinados temas avançarem. Isso significa dizer que nem todos os temas da agenda das mulheres conseguirão entrar no “*mainstream*” ao mesmo tempo. Mas é possível trabalhá-los gradualmente, construindo e nomeando a perspectiva da igualdade como algo estruturante. Esta denominação pode simbolicamente reforçar o objetivo das políticas para as mulheres, de certa forma enfraquecido pelo mal uso, feito por alguns atores, da palavra transversal.

Das entrevistas-conversas no campo-tema, por fim, identificamos algumas características do processo de elaboração e implementação das políticas que, segundo as gestoras, podem contribuir para o bom uso da transversalidade da igualdade de gênero na experiência do governo federal do Brasil e ajudar a compreender os percalços enfrentados por ela no período atual:

- Ter um organismo específico articulador das políticas para as mulheres, com projeto político bem definido, capacidade técnica e de negociação política, com habilidades de relacionamento interpessoal e boa escuta;
- Trabalhar a partir da intersetorialidade;
- Contar com espaços de gestão intersetorial para negociação da transversalidade, a exemplo de grupos de trabalho interministeriais, comitês de monitoramento e câmaras técnicas de gestão;

- Construir argumentos consistentes para exercer a política do convencimento pelo entendimento, e não por imposição, da perspectiva feminista para as políticas públicas;
- Sensibilizar e “ganhar” servidoras e servidores públicos para a agenda das mulheres por meio de processos de formação;
- Organizar comitês de igualdade de gênero nos ministérios como passo inicial de um trabalho para políticas de inclusão – e não como ponto final, pois não seriam suficientes;
- O fundamental é colocar a perspectiva da igualdade nas diretrizes das principais políticas de cada área setorial, o que se verificou, entretanto, apenas no caso do MDA;
- O tempo da administração pública para absorver as mudanças de valores que devem orientar as “novas políticas públicas” é diferente do tempo de duração de um governo;
- Não raro são observados “choques” de visões entre as diretrizes diferentes que orientam as políticas, bem como de baixa capacidade de escuta entre organismo específico e ministérios setoriais, em função da necessidade de apresentar resultados dos processos trabalhados para dar visibilidade à agenda;
- A percepção de que se trata de um processo em construção pode ajudar a compreender que, ainda que pequenos, os avanços para uma mudança na definição das políticas, na direção de maior inclusão das mulheres, está em curso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou reconstituir o histórico da transversalidade como instrumento para a gestão de políticas públicas para mulheres no Brasil. Dedicou-se também a analisar se a transversalidade tem contribuído para a introdução e consolidação da perspectiva da igualdade de gênero em algumas áreas de políticas setoriais e a descrever as estratégias de gestoras de políticas para as mulheres para promover a transversalidade, com relatos desde o final dos anos 1990 e especialmente de 2004 até 2011. Como um estudo qualitativo e sem pretensão de generalizações, a análise se deteve a uma iniciativa específica, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, criado em 2007. O Pacto foi apresentado como um acordo federativo que envolve uma série de ministérios do governo federal, desenhado também seguindo a premissa da transversalidade e coordenado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a SPM.

Para entender de que maneira a agenda das mulheres se converte em compromisso para as políticas públicas, discutimos em um primeiro momento os processos históricos que levaram as mulheres a se organizarem como sujeito político coletivo e apresentarem demandas específicas para o reconhecimento e garantia de seus direitos ao Estado no Brasil. Inseridas nas lutas pela redemocratização do país, e sob a influência do ideário e de práticas feministas, as mulheres obtiveram conquistas importantes no processo da Constituinte e depois dela, ao abrirem espaço nas estruturas do Estado para o desenvolvimento de políticas específicas, a começar pelas delegacias especializadas de atendimento às mulheres em situação de violência.

O estudo se debruçou com especial atenção sobre os modelos de gestão de políticas para as mulheres que foram desenvolvidos a partir de então, desde meados dos anos 1980, quais sejam os conselhos de direitos da mulher e os organismos governamentais específicos de políticas para as mulheres. Ambos são considerados o lugar de onde a estratégia da transversalidade pode ser desenvolvida. O capítulo 1 indica a adoção do modelo de organismos governamentais específicos pelo governo federal a

partir de 2002, e conclui que um de seus grandes desafios é desenvolver políticas públicas orquestradas com o conjunto do governo para promover a inclusão das mulheres como grupo beneficiário das políticas públicas. Parte-se da constatação de que existem desigualdades estruturais nas relações de gênero, raça e classe na sociedade brasileira, às quais a ação do Estado deve responder com políticas inclusivas e não discriminatórias não apenas a partir do trabalho do organismo específico de políticas para as mulheres.

O modelo dos organismos governamentais como principal referência para orientar o conjunto do governo no desenho de políticas para a igualdade de gênero responde em certa medida a recomendações descritas em documentos internacionais, com destaque para a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial da ONU sobre a Mulher, realizada na China, em 1995 e conhecida como Conferência de Beijing. Esta plataforma prevê não apenas a criação destes organismos específicos de políticas para as mulheres nos âmbitos nacional e locais dos governos, como também, entre outros pontos, a implementação da transversalidade de gênero, conhecida como *gender mainstreaming* nos documentos internacionais, que significa colocar a perspectiva de gênero no curso principal da definição das políticas.

Conforme discutido no capítulo 2, esta estratégia marca um novo momento do ativismo feminista em sua relação com as instituições governamentais e não governamentais pois se propõe a impactá-las não mais a partir de um trabalho restrito a uma área voltada à promoção das mulheres, mas defendendo a incorporação da perspectiva de gênero desde a etapa de planejamento até a avaliação de todas as suas políticas.

Coube ao presente estudo apresentar brevemente a trajetória da transversalidade no contexto internacional, bem como algumas avaliações a seu respeito identificadas na revisão de literatura, para então discutirmos como chegou ao Brasil. A descrição dos fatores apontados como problemáticos para a implementação da estratégia com base na experiência internacional, como fragilidade na coordenação intergovernamental, limites para atuação devido a recursos escassos, baixo status da agenda das mulheres e resistências atribuídas à cultura organizacional, mostrou-se útil para a posterior análise do que emergiu das entrevistas-conversas no campo-tema sobre a experiência brasileira.

Sua reconstituição por meio de análise documental, de referências na literatura consultada e de depoimentos de gestoras-militantes feministas mostrou que esta trajetória não foi linear em relação às políticas nacionais e locais para as mulheres e esteve ligada em um primeiro momento ao empenho de militantes feministas atuantes no processo de redemocratização do país, especialmente em torno da Constituinte. A entrevista-conversa com Jacqueline Pitanguy ilustra este período, remontando ao tempo de atuação mais intensa do CNDM de meados ao final dos anos 1980, em que se tentou “transvesalizar” a perspectiva de gênero em políticas de combate à violência contra a mulher, especialmente em função das DEAMs.

Um segundo momento descrito, que emergiu das entrevistas-conversas em que se procurou identificar como a transversalidade surgiu e foi trabalhada pelos governos do Partido dos Trabalhadores, levou à breve reconstituição da experiência do município de Santo André, no ABC paulista. O relato de gestoras ligadas à implantação desta experiência, no final dos anos 1990, mostrou como os fatores problemáticos apontados pela experiência internacional para a transversalidade foram contornados inicialmente com forte atuação da gestora responsável pela Assessoria dos Direitos da Mulher, apoiada no projeto feminista do partido e no respaldo político do chefe do executivo para iniciativas que propiciaram uma experiência de transversalização da perspectiva da igualdade entre as prioridades do governo na primeira gestão do PT.

O exemplo positivo inaugurou a experiência de espaços de gestão da transversalidade, sob a liderança de um organismo governamental específico, com a reunião de diferentes áreas do governo em um grupo chamado de Elo Mulher que incidiu sobre as marcas de governo da gestão com a perspectiva da igualdade de gênero. A experiência se tornou referência para outros municípios administrados pelo PT, mas não foi consolidada nas gestões que se seguiram, do mesmo partido, naquela cidade.

Explicitou-se a fragilidade dos espaços institucionais voltados às políticas para as mulheres à medida que o organismo específico perdeu força política e status na arquitetura do governo. Sua identidade e ação foram reduzidas a um núcleo que reuniu outras políticas consideradas “transversais” e que pouco podia influenciar os espaços de decisão governamental. A experiência de Santo André demonstrou a necessidade de o organismo de políticas para as mulheres ser criado institucionalmente e fortalecido junto

à mais alta esfera do poder executivo para ter condições de dialogar com as outras áreas da gestão livre de constrangimentos e limites impostos por um “rebaixamento” político e institucional.

A criação da SPM, junto à Presidência da República, parece ter incorporado este aprendizado de Santo André, bem como a estratégia de criação de espaços de gestão intersetorial para provocar a transversalidade a partir da relação com diferentes áreas do governo. A presença desde 2003 no governo federal de vários gestores e gestoras, em cargos de confiança do partido, que atuaram na gestão de Santo André, pode explicar a influência do modelo no âmbito do organismo nacional de políticas para as mulheres e em outras áreas onde a tensão com a SPM foi observada, a exemplo do Ministério do Planejamento. As duas visões a respeito dos sentidos da transversalidade observadas em Santo André – pela incorporação de demandas das mulheres em políticas setoriais, ou por chamar de transversal a execução da política para mulheres via redução da estrutura de trabalho do organismo específico em nome de menores gastos -, parecem estar presentes novamente a partir da percepção de diferentes agentes do governo federal.

O aprendizado de organizar as ações para as mulheres em torno de projetos prioritários do governo é observado também no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Conforme observado na experiência de Santo André, o arranjo institucional criado em torno de uma prioridade governamental e que prevê o envolvimento de diferentes áreas para sua realização, parece ter sido influenciado pelo modelo que nasce em Santo André, trazendo a premissa da transversalidade em sua concepção.

Com base na análise documental e na literatura disponível, a transversalidade foi também discutida no Capítulo 2 como um instrumento que se apresenta como inovador para responder aos desafios atuais e mais complexos da gestão pública, ao mesmo tempo em que ainda não é bem compreendido ou devidamente utilizado segundo sua finalidade de promover perspectivas diferenciadas às políticas setoriais.

Esta constatação vem também de registros feitos pelo IPEA sobre a experiência recente no governo federal, em que se percebe certa confusão com relação ao entendimento conceitual e a aplicação prática da transversalidade, considerada uma diretriz de governo desde 2003. Ao mesmo tempo, o estudo salienta sua importância para

a implementação de políticas para grupos historicamente desfavorecidos em relação à ação do Estado, a exemplo de mulheres, negros, jovens, idosos e pessoas com deficiência.

Com especial interesse no campo das políticas para as mulheres, este estudo buscou conhecer a experiência de gestoras desta área e de outras áreas do governo federal, que se relacionam com a SPM, para verificar se a transversalidade encontra condições para ser realizada e influenciar as políticas setoriais. A opção por entrevistas-conversas no campo-tema, descrita no capítulo 3, permitiu o contato com as percepções presentes a partir das vivências de atores envolvidos e evidenciou que a questão da transversalidade é encarada por elas e eles como oportunidade, mas com dificuldades.

A experiência da SPM, observada como estudo de caso no capítulo 4, seguiu o intuito de verificarmos de que maneira a questão da transversalidade pôde ser integrada à sua dinâmica de trabalho. Verificou-se semelhanças em relação ao que apresenta Serra (2004) sobre a importância do trabalho ser realizado de forma intersetorial e sobre o fato de a transversalidade não poder se converter na única estratégia para a promoção de políticas para as mulheres. Para ser bem sucedida, ela precisa se apoiar também em legislação que fortaleça a agenda que promove, bem como de apoio político por parte dos principais tomadores de decisão.

A participação é uma característica da experiência brasileira que sobressai como elemento importante, e pouco destacado por autores que abordam a transversalidade como um instrumento de gestão, voltando-se apenas para a dinâmica interna da organização governamental (ARRIZNABARRETA, 2001; SERRA, 2004). A experiência brasileira dialoga com Daly (2005) ao mostrar que este instrumento é preenchido de significado à medida que responde a demandas sociais em sua interação com o Estado.

As políticas para mulheres no Brasil, desde 2004, passaram a ser orientadas por prioridades aprovadas nos processos participativos de conferências nacionais, organizadas no que se chamou de Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. A implementação deste plano, por sua vez, depende do contínuo trabalho de articulação da SPM com uma série de órgãos do governo, o que caracteriza seus esforços de construção da transversalidade. Um dos exemplos de iniciativa da SPM que exige este trabalho de articulação é o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Na prática o processo de implementação do Pacto revela avanços e desafios, conforme discutido no capítulo 4. A pesquisa revelou que é muito difícil articular simultaneamente a perspectiva de gênero em todas as políticas sociais do governo federal, dificuldade ainda maior se consideradas as áreas econômicas e de infraestrutura. Esta é uma das primeiras constatações que contradizem o que normativamente se estabeleceu em torno do conceito de *gender mainstreaming*. Da mesma forma que as avaliações a seu respeito (MOSER e MOSER, 2005) mostraram-se céticas aos resultados concretos com relação à sua implementação, a experiência brasileira mostra que ainda são incipientes as transformações a que se propõe desencadear a transversalidade com respeito às relações desiguais de gênero.

Por um lado, foram confirmados pontos discutidos na literatura em relação aos desafios que um organismo de sua natureza enfrenta, em geral por sua fragilidade na arquitetura governamental e limites em recursos humanos, políticos e orçamentários que, frequentemente, prejudicam a capacidade institucional de ampliarem o alcance de suas ações por meio da transversalidade. Por outro lado, a trajetória da questão na experiência da SPM mostra que, como parte de uma coalizão advocatória que busca atrair apoios de outras coalizões para provocar mudanças no processo da política, foi possível contar com uma janela de oportunidade para fazer avançar a agenda das mulheres especialmente no problema da violência contra a mulher.

Está presente na percepção das pessoas ouvidas no campo-tema que a criação do Pacto, provocando maior escala de políticas públicas para o enfrentamento à violência contra a mulher, devido ao arranjo proposto e aos maiores recursos aportados por ele, inaugura novo momento para a questão da violência contra a mulher na agenda pública brasileira. Fala-se da tendência de que os números de casos registrados aumentem, em função de uma demanda reprimida que passa a ser desvelada, com o aumento da rede de proteção e a criação de mais instrumentos para a denúncia e punição de agressores. Este pode ser considerado um resultado do trabalho de intensificação da atuação intergovernamental para a consecução do objetivo de enfrentar a violência contra as mulheres no Brasil de forma mais eficaz e coordenada.

A análise do capítulo 4 permitiu ainda constatar que a definição desta questão como central para a Agenda Social do segundo Governo Lula elevou o status da agenda

das mulheres no governo. Foi uma estratégia acertada para que outras áreas do governo se comprometessem em discutir com a SPM como conduzir as ações de enfrentamento à violência e, em alguns casos, conforme se verificou, obtiveram resultado positivo.

Entre os fatores identificados como necessários para a incorporação da perspectiva de gênero em políticas desenvolvidas por outras áreas para além da SPM, destacam-se o próprio papel desta secretaria especial como organismo articulador e responsável por qualificar a formulação das políticas em questão. O trabalho de articulação foi apontado como fundamental, desde que construído a partir da lógica intersetorial, em que existe cooperação e definição clara das atribuições de cada órgão envolvido no processo de construção da política. Este processo foi visto como essencial para a criação de relações de confiança entre os agentes governamentais, o que facilitaria avanços em relação à uma maior abertura para a condução do problema da violência nas políticas públicas sob a ótica da igualdade de gênero e da não discriminação.

O trabalho em conjunto, com diálogo contínuo entre as partes, bem como em consulta com representantes da sociedade civil em diferentes oportunidades para qualificação de argumentos e para a própria execução de algumas ações, mostrou-se o melhor exemplo da concretização da transversalidade em algumas iniciativas relativas ao Pacto. Estes fatores propiciam o que se chamou, a partir das entrevistas-conversas no campo-tema, de política do convencimento pelo entendimento. Isto é, não cabe à SPM, como organismo específico de políticas para as mulheres apenas acordar a execução de determinadas ações e transferir uma parte dos recursos para sua concretização nos casos em que este aporte lhe cabe também. Garantir a perspectiva transversal implica dedicação de tempo, de argumentos e de habilidades interpessoais para a negociação dos conteúdos orientadores da política. Além disso, destaca-se a necessidade de maior escuta entre os atores para que todos os lados da questão possam ser considerados. Estes fatores são pouco explorados pela literatura a respeito do tema, que não ignora, entretanto, a importância de novos arranjos institucionais para fazer a gestão da transversalidade.

São exemplos, confirmando descrição feita por Serra (2004), espaços de diálogo, negociação e formulação intergovernamentais criados para apoiar a gestão de políticas transversais, a exemplo de fóruns interministeriais, comitês de monitoramento e grupos de trabalho, como a Câmara Técnica do Pacto.

Estes espaços foram considerados importantes para aproximar diferentes atores governamentais que, em dinâmicas anteriores a esta, não teriam dialogado e descoberto outras pautas de interesse comum. Um exemplo veio do depoimento da gestora ouvida no Ministério da Saúde, que afirmou ter incorporado à sua agenda de trabalho a questão da saúde das mulheres presas, como consequência dos debates na Câmara Técnica do Pacto. Antes disso, segundo ela, este problema era praticamente invisível às ações do MS em saúde da mulher.

Como parte do que temos chamado de pré-política, no entanto, foi observado também que estes espaços também sofrem de baixa capacidade de influência nas decisões do governo e de limites na realização de suas atividades e alcance de seus objetivos. Em parte, como explicaram alguns agentes governamentais, em função do acúmulo de tarefas que lhes impede de participar de todas as reuniões, o que revela um estágio em que os quadros do governo federal, no caso estudado, parecem ainda ser insuficientes para cobrir os novos temas da agenda de políticas sociais que mantêm interfaces com diferentes áreas. Outra explicação seria o status ainda pouco reconhecido da agenda frente a algumas áreas do governo, que não lhe conferem prioridade de interlocução.

Estas constatações explicam uma terceira, que confirma a impossibilidade de a estratégia da transversalidade – seguindo o que prevê o *gender mainstreaming* - ser aplicada de acordo com seu caráter normativo de diretriz geral que afetaria a todas as políticas. Isso não se verifica no caso analisado. A experiência observada mostrou ser necessário, como diria Fuks (2000), eleger um tema de maior consenso na sociedade, que possa se converter em um projeto prioritário, e portanto com maior apoio externo e interno ao governo, para viabilizar a costura com as áreas setoriais. Feito isso, será provavelmente mais viável reunir recursos políticos, de tempo e orçamentários para realizar ações pela superação do problema cercado.

O Pacto parece ter feito esta costura de maneira satisfatória, tendo se tornado uma estratégia que conseguiu agregar à questão da violência dimensões que ainda não haviam sido tratadas pelas iniciativas clássicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. O tráfico de pessoas é um exemplo desta ampliação da agenda e oportunidade de discussão de um assunto que ganha visibilidade a partir da prioridade conferida ao Pacto na Agenda Social.

Embora o estudo não tenha se proposto a descrever as ações dos respectivos eixos do Pacto, pôde-se observar que em algumas áreas houve mais avanços do que em outras, pela própria descrição feita pelos gestores e gestoras ouvidos com respeito ao seu envolvimento no Pacto. Esta constatação corrobora a ideia de que o trabalho do organismo específico é fundamental para tecer relações que possam levar adiante a incorporação da perspectiva transversal, ao mesmo tempo em que não depende apenas dele a abertura política para dar seguimento a esta cooperação.

Dito isso, observa-se que a transversalidade tem menor chance de ser bem sucedida diante de questões polêmicas para a sociedade e menos agregadoras de atores das diferentes coalizões em torno de consensos para solucionar o problema proposto por elas. Confirma-se o que Fuks (2000) e Kingdon (2007) afirmariam sobre a importância de entrar na agenda com o respaldo dos atores visíveis. Quanto mais alinhada às prioridades e grandes projetos do governo, maior a chance do tema a ser transversalizado receber atenção de tomadores de decisão. Seu apoio político é outro fator essencial, que pode ter como consequências o acesso a mais recursos orçamentários também⁵⁶.

O acesso a recursos, todavia, não garante a boa implementação das políticas nos estados e municípios, conforme apontaram algumas das vozes no campo-tema. O exemplo do Pacto, como arranjo indutor de novas dinâmicas intergovernamentais no Pacto Federativo, a partir dos depoimentos das pessoas ouvidas sobre ele, revela também obstáculos a serem superados do ponto de vista dos processos administrativos e políticos. Há relatos sobre problemas de resposta das burocracias em relação a repasses de recursos da União para os estados e municípios e o acompanhamento desta execução, bem como sobre a gestão local do Pacto e as dificuldades de fazer funcionar seus instrumentos para realizar a política de forma transversal. Se existem fragilidades na construção da

⁵⁶ A expectativa de contínuo fortalecimento da agendas das mulheres, a exemplo do que se viveu com o Pacto, “sensação” entre alguns gestores e gestoras de que o momento atual brasileiro, sob a liderança da primeira presidenta mulher da história do país, significa conquista suficiente para a elevação do status da agenda das mulheres na política pode também prejudicar a leitura de dados da realidade sobre as desigualdades que persistem, especialmente em relação às mulheres negras, problema que não foi possível abordar e aprofundar neste trabalho. Por outro lado, a presidenta mulher certamente fortalece a imagem da mulher na sociedade e poderá ter seus efeitos positivos para o conjunto da população a médio e longo prazo, e não apenas para as mulheres alçadas a postos de comando nas instituições do Estado pela Presidenta. Esta é uma questão que foge ao escopo deste estudo sobre a questão da transversalidade, mas se apresentou, a partir das entrevistas-conversas no campo-tema, como um assunto de interesse e que pode ser desdobrado em novas agendas de pesquisa.

transversalidade no âmbito do governo federal, as gestoras desta esfera da administração relatam haver desafios ainda maiores na implementação da política nos territórios subnacionais.

A observação da construção da transversalidade no âmbito das relações da SPM no governo federal possibilitou que se identificasse de que forma tem ela sido realizada em uma das políticas desenvolvidas pelo governo federal. Direcionar este olhar para o Pacto Federativo, e para os limites que estados e municípios enfrentam para criar organismos de políticas para as mulheres é uma questão que está em aberto e merece ser pesquisada, como desdobramento dos esforços iniciais empreendidos com o presente estudo. Parece ser relevante observar se os recursos humanos e de expertise técnica e política mobilizados pelo Pacto têm conseguido transformar a realidade das políticas para as mulheres nos governos locais, onde a situação de fragilidade institucional é comum, segundo relatos ouvidos no campo-tema.

Pode a intervenção do governo federal, via um “pacote” que induz determinada diretriz nas políticas para as mulheres, contribuir para a elevação do status das políticas para as mulheres no nível local? Em que medida esta relação fortalece as gestoras e a própria institucionalidade destas políticas, alçando-as a um patamar de maior reconhecimento e estrutura de trabalho para realizar seus objetivos? É possível induzir a transversalidade nos demais níveis do Pacto Federativo a partir de um modelo desenhado na esfera federal? Que fatores, no nível local, influenciam este arranjo? Questões como estas emergem das reflexões suscitadas com esta pesquisa à medida que a análise sobre a esfera federal, em que se desenha determinada política, pretende afetar os demais entes a partir de um modelo que precisa ser flexível para se adaptar às necessidades locais.

A opção por centrar a pesquisa no âmbito do governo federal permitiu a constatação de que esta esfera da administração tampouco está preparada para implementar a transversalidade como diretriz de governo, pela falta de instrumentos institucionalizados para isso. A reflexão de alguns gestores e gestoras demonstra que a agenda das mulheres e da população negra, por exemplo, avançam muito mais por razão da insistência militante de seus quadros técnicos e políticos, do que das condições oferecidas pelo aparato estatal para apoiar estas políticas.

Um limite importante apontado em relação a isso é a impossibilidade de a SPM acessar os dados de execução orçamentária de ações previstas no Pacto com realização de outros ministérios. A convergência no planejamento político destas ações, muitas vezes iniciada no âmbito da Câmara Técnica e fortalecida em reuniões bilaterais, é prejudicada pela ausência de ferramentas que possam gerar informação sobre a implementação das políticas do ponto de vista da inclusão das mulheres.

Não foi possível, no escopo da pesquisa, explorar quais seriam estes instrumentos e por que motivos ainda não estão desenhados e em uso. Ainda não foram respondidas questões sobre como gerir as novas lógicas transversais, na medida em que ações conjuntas envolvem diferentes ordenadores de despesas, processos de prestação de contas e equipes de trabalho voltadas para a construção de ações comuns. Para além do problema de “quem é o pai ou a mãe” da ação, do programa ou da política, há questões formais com relação à execução orçamentária e controle de contas que não contam com instrumentos específicos para facilitar a gestão transversal.

Os pequenos avanços relatados no campo-tema em relação à incorporação das demandas das mulheres em diferentes áreas das políticas no ciclo 2012-2015 do PPA poderiam ser vistos como um indício de que as ferramentas existentes também podem ser transformadas. São um resultado da constante pressão da sociedade civil, que fortalece a coalizão do organismo específico de políticas para as mulheres em sua negociação de prioridades entre os programas do governo. A ausência de novas ferramentas, por outro lado, parece indicar que, se algo se moveu, foi de uma invisibilidade velada em relação à agenda de políticas para as mulheres para um estágio de visibilidade restrita, em função de instrumentos de gestão não necessariamente abertos às questões propostas por ela. A persistência por uma construção transversal, por parte da coalizão da SPM, parece ser decisiva para este tipo de deslocamento.

A constatação sobre os limites enfrentados pela ação da SPM poderia ter sido aprofundada, conforme delineado nos objetivos da pesquisa, com a observação mais detalhada dos fatores que constroem a prática da transversalidade na experiência do Pacto. Embora tenham sido detectados obstáculos ao trabalho de incorporação da perspectiva da igualdade de gênero entre as experiências onde, em média, observaram-se avanços positivos, a pesquisa não avançou na análise de experiências, indicadas pela

própria SPM, como aquelas em que persistem limites para a implementação de políticas com a perspectiva transversal. A dificuldade para acessar determinadas áreas do governo federal estratégicas para as políticas para as mulheres mas pouco “parceiras” da SPM na construção de ações previstas no Pacto pode ser vista como um indício da reduzida abertura que estas áreas dedicam às reflexões sobre suas práticas na incorporação da perspectiva de gênero em seus programas e políticas.

Apesar deste limite, consideramos que os objetivos da pesquisa foram alcançados, na medida em que foi possível reunir elementos para reconstituir o histórico da transversalidade no campo das políticas para as mulheres no Brasil, buscando compreender se ela contribui para o avanço das políticas de igualdade na prática. Ao destacar elementos que caracterizam uma possível experiência de “*gender mainstreaming* à brasileira”, constatamos que tal “fenômeno” não existe. Se o *gender mainstreaming* pressupõe a incorporação da perspectiva de gênero e se leva em conta sobre o impacto que todas as ações do governo, e outras instituições, terão sobre mulheres e homens, pode-se afirmar que a experiência brasileira está distante desta realidade – possivelmente tangível apenas em alguns países escandinavos, como indicam Daly (2005) e Walby (2005).

O que se mostrou mais relevante para esta pesquisa foi encontrarmos, sim, tentativas bem sucedidas de impulsionar a agenda das mulheres, de forma transversal, em torno de problemas específicos que precisam ser apoiados por uma série de fatores para se tornarem prioridades de governo. Com isso, estas tentativas reúnem as condições para ter sua implementação potencializada pela perspectiva transversal. O Pacto, no âmbito de sua articulação intersetorial no governo federal, pode ser um exemplo disso, por combinar os fatores que propiciam a ação transversal:

- a. Legislação reconhecida pela opinião pública para a agenda em questão;
- b. Organismo governamental orientado por um projeto político bem definido – no caso das mulheres, um projeto feminista;
- c. Pressão dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, também acionadas como especialistas quando necessário;
- d. Simpatia ou apoio político do chefe do executivo para a agenda;

- e. Habilidade para articulação e construção de processos intersetoriais baseados em relações de confiança e diálogo permanente;
- f. Tempo para dedicação a estas relações;
- g. Recursos conquistados pelo reconhecimento da prioridade da agenda, como resultado da conjugação dos fatores mencionados acima.

A descrição destes fatores, trazidos pelas entrevistas-conversas no campo-tema, mostra que a transversalidade não é a grande saída para os desafios enfrentados para a construção e consolidação das políticas para as mulheres no governo federal. Tampouco pode justificar um protagonismo relativo dos organismos de políticas para as mulheres, conforme apontado por alguns autores.

Em decorrência disso, estes organismos requerem cada vez mais, a exemplo do que se observou sobre a SPM, recursos próprios para executar parte da política que ajuda a promover. Concordamos com a constatação do IPEA (2009a) que a isso se deve possivelmente o fato de precisarem contornar a dificuldade de atuação ainda “inadequada” de outros ministérios em relação à sua agenda. Se, na disputa dentro do governo, conseguirem se tornar mais robustos, estes organismos tendem a assumir também cada vez mais o caráter de executores de políticas públicas, como ocorre com a SPM em relação a suas ações em um dos eixos do Pacto.

Isso poderia caracterizar um novo estágio para o percurso das (pré)políticas públicas para as mulheres no Brasil, pela elevada responsabilidade e autoridade que o organismo específico assumiria na direção de determinadas iniciativas do governamentais em relação às mulheres. Essa tendência já foi observada por Castro (2011), que recomenda que as chamadas políticas transversais se fortaleçam por meio da estruturação de sistemas próprios, a exemplo dos que já existem para políticas setoriais, ao mesmo tempo que devem atuar sobre os demais sistemas, para fazer com que os seus conceitos sejam incorporados à elaboração das diversas políticas.

A transversalidade seguiria, portanto, com a função que a experiência brasileira atual permite descrever sobre ela: um instrumento estratégico de gestão para qualificar as políticas na perspectiva da igualdade a partir de um trabalho intersetorial e continuado. Entre o caminho que propõe Castro e o que se observou a partir deste estudo, poderíamos dizer que a SPM segue como elemento central para enredar os fatores descritos como

propiciadores da transversalidade entre seus pares de governo, mas começa a delinear novas frentes para uma atuação mais enraizada como executora de políticas também.

A transversalidade depende do movimento da SPM que é gerador de antigas disputas, de novos consensos e de novas perguntas no interior do governo, cujo caminho, ou ponto final não existe. Como resultado de uma construção histórica, que conforme descrito neste estudo, depara-se com momentos de maior ou menor oportunidade para avanços, pode-se dizer que a transversalidade é também uma aposta para o processo de transformação das estruturas do Estado para fortalecer a Democracia e a inclusão. Em que pesem as desigualdades de poder existentes nas relações intergovernamentais que constroem determinadas agendas, como a das mulheres, a ação transversal caracteriza uma gestão que procura levar maior equilíbrio a estas relações e, por meio de políticas públicas, maior igualdade também às relações na sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, L. Introdução. In: OIT – Organização Internacional do Trabalho (org.). *Igualdade de Gênero e Raça no Trabalho: avanços e desafios*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho; Escritório no Brasil, 2010.

ALVAREZ, S. Em que *Estado* está o feminismo latino-americano? Uma leitura crítica das políticas públicas com perspectiva de gênero. In: FARIA, N. *et alii* (orgs.). *Gênero nas Políticas Públicas*. SOF, Cadernos Sempreviva, São Paulo: 2000, p. 9-25.

_____. Falas do Estado ou o estado das falas sobre mulheres nas administrações democrático-populares. In: GODINHO, T. e SILVEIRA, M. L. (orgs.) *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, 2004, p. 103-111.

ALVES, M. A. e BLIKSTEIN, I. Análise da Narrativa. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (orgs.). *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 403-428.

AMB – Articulações de Mulheres Brasileiras. *Políticas Públicas para a Igualdade: balanço de 2003 a 2010 e desafios do presente*. Brasília: CFEMEA / Secretária Executiva da AMB-Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense, 2011.

ARRIZNABARRETA, K. E. Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. VI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Buenos Aires, novembro de .2001.

_____. *La gestión de la transversalidad*. Barcelona: ESADE, 1998. Disponível em <http://www.sapiens.com>. Acesso em: 10 de junho de 2011.

BALARDINI, S. *El Gabinete Joven: Una política innovadora del Gobierno de Santa Fe*. Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 2009. Disponível em <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/07701.pdf> Acessado em 22/12/2011.

BANDEIRA, L. Brasil: *Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas* (Documento de la Reunión de Expertos “Políticas y programas de superación de la pobreza desde la

perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género”). Quito: CEPAL / Unidad Mujer y Desarrollo, agosto 2004.

BARSTED, L. L. Em busca do tempo perdido: mulher e políticas públicas no Brasil 1983-1993. *Revista de Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, ano 2, 2º semestre de 1994, p. 38-54.

BEAUVOIR, S. *O segundo sexo*. 1. Fatos e mitos. 2. A experiência vivida. 4.ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1970.

BENEVIDES, R. A psicologia e o sistema único de saúde: quais interfaces?. *Psicologia Social*, Porto Alegre, v. 17, n. 2, agosto de 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822005000200004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 de fevereiro de 2012.

BLAY, E. A. Violência contra a mulher e políticas públicas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 49, dezembro de 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000300006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 de fevereiro de 2012.

BRASIL, Congresso Nacional. *Projeto de Lei que Cria a Secretaria de estado dos Direitos da Mulher (SEDIM)*. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/30961.pdf>. Acesso em: 15 de janeiro de 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2004-2007 : mensagem presidencial / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília : MP, 2003.

_____. *Lei n. 11.340* de 7 de agosto de 2006. Dispõe sobre a criação de mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 de maio de 2010.

BRASIL, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Presidência da República, 2004a.

_____. I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM), SPM, Brasília, 2005.

_____. *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher* (Texto de lançamento do Pacto). Brasília: SPM, 2007a. Disponível em <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/pacto-nacional-lancamento.pdf>. Acesso em: 1 de agosto de 2011.

_____. II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM). Brasília: SPM, 2007b. <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/pnpm/comite-de-monitoramento-do-ii-pnpm/II%20PNPM%20-%20versao%20compacta.pdf>. Acesso em: 23 de novembro de 2010.

_____. *Regimento Interno do CNDM*. Decreto n. 6412, 26 de março de 2008b. Disponível em: http://www.sepm.gov.br/conselho/CNDM_Regimento.pdf. Acesso em: 15 de janeiro de 2012.

_____. *Questionário sobre a aplicação da Declaração e Plataforma de Ação de Beijing e o documento final do vigésimo terceiro período extraordinário de sessões da Assembleia Geral (2000) para a preparação das avaliações e exames regionais que terão lugar em 2010 para a comemoração de Beijing + 15*. Brasília: SPM, 2009. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/Articulacao/articulacao-internacional/questionario-aplicacao-declaracao-plataforma-beijing.pdf>. Acesso em: 15 de novembro de 2011.

_____. *Com todas as mulheres, por todos os direitos*. Brasília: SPM, 2010a.

_____. *Pacto pelo enfrentamento à violência contra a mulher*. Brasília: Presidência da República, Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, 2010b.

_____. *Cinco anos da Lei Maria da Penha*. Brasília: SPM, 2011a. Disponível em <http://www.sepm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2011/LMP-2011%20com%20nova180%20e%20selo%205%20anos%20LMP.pdf>. Acesso em: 20 de janeiro de 2012.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *PPA 2008-2011*. Anexo 1. Programas de governo finalísticos. Brasília, 2008c. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_leiAnex1.pdf. Acesso em: 4 de junho de 2011.

BRASIL, Presidência da República, Secretaria Geral, Secretaria de Controle Interno. *Avaliação da Execução do Programa 0156 – Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. Série Diagnósticos, vol. II*. Brasília, 2011b.

BRASIL, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher*. Decreto n. 91.697, de 29 de setembro de 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D91697.htm. Acesso em: 11 de janeiro de 2012.

BRONZO, C. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir

do tema do enfrentamento da pobreza. In: CLAD, 12, 2007, Santo Domingo. *Anais...* Venezuela, 2007.

CAMURÇA, S. e OLIVEIRA, G. *Articulando a Luta Feminista nas Políticas Públicas*. Brasília: AMB, 2010.

CAPPELIN, P. A igualdade das oportunidades nas relações de trabalho: a ética de reparação antecede o dever de responsabilidade. In: COSTA, A., OLIVEIRA, E.; BEZERRA, E., SOARES, V. (orgs.). *Reconfigurações das Relações de Gênero no Trabalho*. São Paulo: CUT Brasil, 2004, p. 81-118.

CASTRO, J. A. de. Juventude e políticas sociais. In: PAPA, F. C. e FREITAS, M. V. (orgs.) *Juventude em Pauta: Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2011, p. 321-330.

CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria. *A Participação da Sociedade no PPA 2004/2007*. *Jornal Fêmea*, ano VII, n. 124, maio, 2003. Disponível em: http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=843:a-participacao-da-sociedade-no-ppa-2004-2007&catid=108:numero-124-maio-de-2003&Itemid=12. Acesso em: 13 de junho de 2011.

_____. *Perspectivas das políticas para as mulheres no PPA 2008-2011*. Brasília: Cfemea, 2007.

_____. Avanços e recuos marcam o ciclo orçamentário 2012-2015. *Jornal Fêmea*, ano XIV, n. 171, outubro-dezembro de 2011a, Brasília, p. 2.

_____. *Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública no PPA 2012-2015*, 23 de Novembro de 2011b. Disponível em: http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3651&catid=210&Itemid=145. Acesso em: 5 de fevereiro de 2012.

CHILE, Servicio Nacional de la Mujer, Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. *Evaluación Primera Fase 2000-2005*. Santiago: SERNAM, 2005. Disponível em: <http://estudios.sernam.cl/documentos/?eMTIzMDkwMA==>

Plan_de_Igualdad_entre_hombres_y_mujeres_2000-_2010. Acesso em 23 de janeiro de 2012.

COBB, R. W. e ELDER, C. D. Issues and agendas. In: THEODOULOU, S. e CAHN, M. A. *Public policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Estudos Feministas*, v. 7, n. 12, p. 171-188, 2002.

CUNILL GRAU, N. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X CONGRESO INTERNACIONAL DO CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, Santiago do Chile, 18 a 21 de outubro. Disponível em: <http://www.bdp.org.ar/facultad/posgrado/maestrias/gp/documentos/Cunill.pdf>. Acesso em: 29 de julho de 2011.

DAHLERUP, D. Confusing concepts – confusing reality: a theoretical discussion of the patriarchal state. In: SASSOON, A. S. *Women and the State – The shifting boundaries of public and private*. Londres: Routledge, 1992, p. 93-127.

DALY, M. Gender Mainstreaming in Theory and Practice. *Social Politics*, v. 12, n. 3, 2005, p. 433-450. Disponível em: <http://sp.oxfordjournals.org/content/12/3/433.full.pdf+html>. Acesso em: 10 de junho de 2011.

DELGADO, M. C. G. *Estrutura de governo e ação política feminista: a experiência do PT na Prefeitura de São Paulo*. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), PUC-SP, São Paulo, 2007.

ENAP. *Ações premiadas no 14º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2009*. Brasília: ENAP, 2009.

EUROPEAN COUNCIL. *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. Strasbourg, 1998. Disponível em: www.g-i-s-a.de/res/php?id=374. Acesso em: 15 de julho de 2011.

FARAH, M. F. S. Gênero e Políticas Públicas. *Estudos Feministas*, v. 12, janeiro-abril de 2004, p. 47-71.

_____. Políticas públicas e gênero. In: GODINHO, T. e SILVEIRA, M. L. da (orgs.). *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, 2004, p. 127-141.

_____. *Gênero e Políticas Públicas: iniciativas de governos subnacionais no Brasil*. Relatório n. 10/2002. Publicações seriadas. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, Núcleo de Pesquisas e Publicações. Série Relatórios de Pesquisa, 2002.

_____. Administração pública e políticas públicas. *RAP*, v. 45, n. 3, p. 813-836, maio-junho de 2011.

_____. *Políticas públicas 1. Conceito 2. Problematização* (Apresentação para a disciplina Formulação e Avaliação de Políticas Públicas, do Curso Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da EAESP-FGV). São Paulo, 2012.

FERREIRA, V. A globalização das políticas de igualdade entre os sexos. Do reformismo social ao reformismo estatal. In: GODINHO, T. e SILVEIRA, M. L. da (orgs.). *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, 2004, p. 77-102.

FLAX, J. Pós-modernismo e as relações de gênero na teoria feminista. In: HOLANDA, H. B. de (org.). *Pós-Modernismo e política*. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1991.

FENDH – Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos. *Congresso recebe projeto pela descriminalização do aborto*, 26 de setembro de 2005. Disponível em: http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=375&Itemid=2.

Acesso em: 1 de fevereiro de 2012.

FRASER, N. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. *Estudos Feministas*, v. 15, n. 2, agosto de 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2007000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 de setembro de 2011.

_____. Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition and Participation. In: FRASER, N. e HONNETH, A. *Redistribution or Recognition? A political-philosophical exchange*. Londres: Verso, 2003.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, junho de 2000, p. 211-259.

FREIRE, N. Plano Nacional de Política para as Mulheres avanço na era Lula. In: ENCONTRO DE GESTORAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO GOVERNO DO PT, 2009, Brasília – DF, *Anais...* São Paulo: Secretaria Nacional de Mulheres do PT e Fundação Perseu Abramo, p. 18-22.

FUKS, M. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *Bib*, n. 49, 1º semestre de 2000, p. 79-94.

FES – Fundação Friedrich Ebert. *Gênero nas administrações – desafios para prefeituras e governos estaduais*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2000.

GERMANY, Federal Ministry of Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth. *Gender Competence Center*, 2010. Disponível em: <http://www.genderkompetenz.info/eng/gender-competence-2003-2010>. Acesso em: 15 de janeiro de 2012.

GODINHO, T. Feminismo, prática política e luta social. In: PAPA, F. e JORGE, F. *O feminismo é uma prática – Reflexões com mulheres jovens do PT.*, São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2008, p. 17-22.

_____. Oficina Dialogada – Políticas Locais para as Mulheres: dos Desejos à Realidade. In: ENCONTRO DE GESTORAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO GOVERNO DO PT, 2009, Brasília – DF, *Anais...* São Paulo: Secretaria Nacional de Mulheres do PT e Fundação Perseu Abramo, p. 62-71.

GREENBERG, M. E. Mind the gaps: from gender mainstreaming theory to operational triage in humanitarian relief. New Orleans: International Studies Association, 2010.

GROSSI, M. P. A Revista Estudos Feministas faz 10 anos: uma breve história do feminismo no Brasil. *Estudos Feministas*, v. 12, n. especial, dezembro de 2004. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2004000300023&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 1º de fevereiro de 2011.

GROSSI, M. P.; MINELLA, L. S.; LOSSO, J. C. M.. *Gênero e violência: pesquisas acadêmicas brasileiras (1975-2005)*. Florianópolis: Editora Mulheres, 2006. Disponível em: <http://www.miriamgrossi.cfh.prof.ufsc.br/pdf/Depoimentos.pdf>. Acesso em: 13 de julho de 2011.

GUATTARI, F. *Revolução Molecular: pulsações políticas do desejo*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

GUZMÁN, V. A equidade de gênero como tema de debate e de políticas públicas. In: FARIA, N. *et alii* (orgs.). *Gênero nas Políticas Públicas*. São Paulo: SOF, 2000, P.63-86.

HARAWAY, D. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. *Cadernos Pagu*, n. 5, 1995, p. 7-41.

HIRATA, H. O universo do trabalho e da cidadania das mulheres – um olhar do feminismo e do sindicalismo. In: COSTA, A., OLIVEIRA, E. BEZERRA, E., SOARES, V. (orgs.). *Reconfigurações das Relações de Gênero no Trabalho*. São Paulo: CUT Brasil, 2004, p. 13-20.

HIRATA, H. e KERGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 132, p. 595-609, setembro-dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v37n132/a537132.pdf>. Acesso em: 10 de julho de 2011.

IPEA. Avanços e Desafios da Transversalidade nas Políticas Públicas Federais Voltadas para Minorias. In: IPEA. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, v. 3. Brasília: Ipea, 2009, p. 779-795.

_____. Diagnóstico e desempenho recente do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher. In: IPEA. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, v. 3. Brasília: Ipea, 2009, p. 739-760.

JORDÃO, F. *Dois anos da Lei Maria da Penha: O que pensa a sociedade?* Themis – Assessoria Jurídica e Estudos em Gênero, Porto Alegre, 2008. Disponível em <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/lei-maria-da-penha/2008-pesquisa-ibope-themis.-dois-anos-de-lei.pdf> . Acesso em 3 de fevereiro de 2012.

JUSBRASIL. *O que se entende por feminicídio?*. São Paulo: 11 de agosto de 2008. Disponível em: <http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/92662/que-se-entende-por-femicidio>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2012.

KERGOAT, D. Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais. *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 86, março de 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 de setembro de 2011.

_____. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: TEIXEIRA, M., EMILIO, M., NOBRE, M., & GODINHO, T. (Orgs.). *Trabalho e Cidadania Ativa das Mulheres – Desafios para as Políticas Públicas*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, 2003, p. 51-63. Disponível em <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05634.pdf> . Acesso em 31 de outubro de 2010.

KINGDON, J. Juntando as coisas. In: SARAVIA, E. e FERRAREZI, E. (orgs.). *Políticas Públicas – Coletânea Volume I*. Brasília: ENAP, 2007, p. 225-244.

KUSAKABE, K. Gender mainstreaming in government offices in Thailand, Cambodia, and Laos: perspectives from below. In: PORTER, F. e SWEETMAN, C. (orgs.). *Mainstreaming Gender in Development*. Philadelphia: Oxfam GB, 2005, p. 46-56.

LABRECQUE, M. F. Transversalização da perspectiva de gênero ou instrumentalização das mulheres?. *Estudos Feministas*, n. 16 vol. 3, p. 901-912, 2010. Disponível em

<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/19372/17754>. Acessado em: 13 de fevereiro de 2011.

LAVINAS, L. Emprego feminino: O que há de Novo e o que se Repete. *Dados*, v. 40, n. 1, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 de agosto de 2011.

LOMBARDO, E. Integrating or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution-Making Process. *Social Politics*, ano 12, n. 3, p. 412-432, novembro de 2005.

MATOS, M. Movimento e teoria feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global?. *Revista Sociologia Política*, v. 18, n. 36, junho de 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 de fevereiro de 2012.

MACÊDO, M. dos S. Políticas sociais e diversidade: o desafio de transversalizar gênero e raça. *Bahia Análise & Dados*, v. 17, n. 4, p. 1155-1165, janeiro-março de 2008.

MARCHA MUNDIAL DAS MULHERES. *Mulheres em Movimento Mudam o Mundo*. Disponível: <http://sof.org.br/marcha/?pagina=aMarcha>. Acesso em: 1º de fevereiro de 2012.

MARINHO, J. A. Transversalidade e a Coordenação das Políticas Públicas. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 16 de novembro de 2004. Disponível em: www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fApresentaJulia.ppt. Acesso em: 25 de setembro de 2011.

MARINI, C. e MARTINS, H. Um governo matricial – Estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: IX CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2004, Madri, *Anais...*, Espanha, 2004, p. 1 - 31. Disponível em <http://www.seger.es.gov.br/cesg/..%5Cimg%5Cnoticias%5CartigosCESG%5Cartigo%20nara.pdf>. Acesso em 3 de junho de 2011.

MORONI, J. A. O direito à participação: dilemas e perspectivas. In: GOMES, E. E. (org). *Juventude, Participação e Conselhos: Observações e Análises*. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, no prelo, p. 11-23.

MILL, J. S. *A Sujeição das Mulheres*. Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal, v. 39. São Paulo: Escala, 2007.

MONTAÑO, S. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil. In MONTAÑO, S.; PITANGUY, J.; LOBO, T. *As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil*. Santiago do Chile: CEPAL, 2003.

MOSER, C. e MOSER, A. Gender mainstreaming since Beijing. In: PORTER, F. e SWEETMAN, C. (orgs.). *Mainstreaming Gender in Development*. Philadelphia: Oxfam GB, 2005, p. 11-22.

NAVARRO, N. A intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

ODORISIO, G. Feminismo. In: BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*, v. 1 e 2. Brasília: Editora UnB, 2009, p. 486-490.

OLIVEIRA, G. Avanços e recuos nas políticas de promoção da igualdade e direitos para as mulheres. In: DE PAULA, Marilene (org). *Nunca Antes na História desse País...? Um balanço das políticas do governo Lula*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll, 2011, p. 32-59.

OIT – Organização Internacional do Trabalho (org.). *Igualdade de Gênero e Raça no Trabalho: avanços e desafios*. Brasília: OIT, Escritório no Brasil, 2010.

ONU, Mulheres. *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher* – CEDAW, 1979. Disponível em: http://www.unifem.org.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=8466. Acesso em: 11 de janeiro de 2012.

_____. *Plano de Ação de Beijing*, 1995. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>. Acesso em: 11 de janeiro de 2012.

_____. *Report of the Fourth World Conference on Women*. Beijing, 4-15 de setembro de 1995. Nova York: ONU, 1996. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20E.pdf>. Acesso em: 15 de janeiro de 2012.

_____. *Coordination of the policies and activities of the specialized – ECOSOC Agreed Conclusions*, 1997. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSOCAC1997.2.PDF>. Acesso em: 12 de janeiro de 2012.

ONU, Mulheres; Division for the Advancement of Women (DAW). *The role of national mechanisms in promoting gender equality and the empowerment of women: achievements, gaps*

and challenges. Rome, 2004. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/nationalm2004/docs/background%20paper%20rev,RJ%2012.12.04.pdf>. Acesso em: 12 de janeiro de 2012.

PATEMAN, C. *O contrato sexual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PEREIRA, R. S. *et alii*. Transversalidade de Gênero e políticas sociais no orçamento do estado de Mato Grosso. *Revista de Estudos Feministas*, v. 18, n. 2, p. 425-450, 2010.

PINHEIRO, L. *Planejamento e financiamento das políticas para as mulheres: possibilidades para Plano Plurianual 2012-2015*. Nota técnica IPEA, Brasília, 2011, no prelo.

PINTO, C. R. J. Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro. *Lua Nova*, São Paulo, n. 74, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452008000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30 de setembro de 2011.

PINTANGUY, J. Movimento de Mulheres e Políticas de Gênero no Brasil. In: MONTAÑO, S.; PITANGUY, J.; LOBO, T. *As políticas públicas de gênero: um modelo para armar – o caso do Brasil*. Santiago do Chile: CEPAL, 2003.

RAI, S. M. Institutional mechanisms for the advancement of women: mainstreaming gender, democratizing the state? In: RAI, S. M. (ed.). *Mainstreaming gender, Democratizing the State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. New Jersey: United Nations; Manchester University Press, 2003, p. 15-39.

RAO, A. e KELLEHER, D. Is there life after gender mainstreaming? In: PORTER, F. e SWEETMAN, C. (orgs.). *Mainstreaming Gender in Development*. Philadelphia: Oxfam GB, 2005, p. 57-69.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SABATIER, P. A. e MAZMANIAN, D. A. A conceptual framework of the implementation process. *Policy Studies Journal*, v. 8, n. 4, p. 538-560, 9 de setembro de 2005.

SABATIER, P. A. e WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: Sabatier, P. A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1999, p. 117-166.

SARAVIA, E. Introdução à teoria de política pública. In: SARAVIA, E. e FERRAREZI, E. (orgs.). *Políticas Públicas – Coletânea*, v. 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-43.

SAWER, M. The life and times of women's policy machinery in Australia. RAI, S. M. (ed.). *Mainstreaming gender, Democratizing the State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. New Jersey: United Nations; Manchester University Press, 2003, p. 40-66.

SCAVONE, L. Estudos de gênero: uma sociologia feminista?. *Estudos Feministas*, v. 16, n. 1, p. 173-186, janeiro-abril de 2008. Disponível em <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/5969/5528>. Acesso em: 21 de julho de 2011.

SCHUMAHER, M. A. e VARGAS, E. Lugar no governo: álbi ou conquista?. *Estudos Feministas*, v. 1, n. 2, Rio de Janeiro, CIEC/UFRJ, p. 152-180, 1993.

SCOTT, J. Gender: A Useful Category of Historical Analysis. *The American Historical Review*, v. 91, n. 5, p. 1053-1075, dezembro de 1986. Disponível em: http://philos.nyu.edu/res/gender/joan_scott_gender_a_useful%20_category.pdf. Acesso em: 15 de junho de 2010.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. IX CONGRESO INTERNACIONAL DO CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2004, Madri, *Anais...* Disponível em: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/032-junio-2005/0049633>. Acesso em: 18 de julho de 2011. Acesso em: 21 de janeiro de 2012.

SILVA, T. D. Gestão da transversalidade em políticas públicas. ENANPAD, 2011 Rio de Janeiro, FGV, 2011. Disponível em: http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=736&cod_evento_edicao=58&cod_edicao_trabalho=13065. Acesso em: 15 de janeiro de 2012.

SILVEIRA, M. L. Políticas públicas de gênero: impasses e desafios para fortalecer a agenda política na perspectiva da igualdade. In: GODINHO, T. e SILVEIRA, M. L. (orgs.) *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, 2004, p. 65-74.

SORJ, B.; FONTES, A.; MACHADO, D. C. Políticas e práticas de conciliação entre família e trabalho no Brasil: issues and policies in Brazil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 132, dezembro de 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742007000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 de fevereiro de 2012.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, ano 8, n. 16, p. 20-45, julho-dezembro de 2006.

SOUZA, C. H. L. Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SOUZA-LOBO, E. *A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

SPINK, P. Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. *Psicologia & Sociedade*, v. 15, n. 2, p. 18-42, 2003.

SPINK, P.; CLEMENTE, R.; KEPPKE, R. *Continuidade e Descontinuidade Administrativa: uma Análise de Fatores que Contribuem para a Manutenção de Programas, Projetos e Atividades Públicas de Êxito em Governos Locais Brasileiros*. São Paulo. 2001. Disponível em: http://www.eaespgovsp.br/AppData/GVPesquisa/P00213_1.pdf. Acesso em 15 de janeiro de 2012.

STAUDT, K. Gender mainstreaming: conceptual links to institutional machineries. In: RAI, S. M. (ed.). *Mainstreaming gender, Democratizing the State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. New Jersey: United Nations; Manchester University Press, 2003, p. 40-66.

STIEGLER, B. *Gênero, poder e política*. Dez perguntas e respostas sobre o conceito de “Gender Mainstreaming”. Bonn: Fundação Friedrich Ebert, 2003.

STREY, M. N. *et alii. Gênero e Cultura – Questões contemporâneas*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

TELES, M. A. A. *Breve história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

VANNUCHI, P. *Jornadas de Reflexão sobre Políticas de Igualdade Racial*. In RIBEIRO, M. (org.) *A institucionalização das Políticas de Igualdade Racial no Brasil*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, no prelo.

VERGARA, S. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 1997.

VERLOO, M. *Another velvet revolution. Gender mainstreaming and the politics of implementation* (Working paper 5/2001). Viena: IWM, 2001.

WALBY, S. Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. *Social Politics*, v. 12, n. 3. p. 321-343, 2005. Disponível em: <http://sp.oxfordjournals.org/content/12/3/321.full.pdf?keytype=ref&ijkey=yFk0XdprxyGm8C>. Acesso em 4 de junho de 2011.

WOLLSTONECRAFT, M. *A vindication of the rights of woman*. Online edition, julho de 1999.
Disponível em: <http://www.bartleby.com/144/>. Acesso em 30 de maio de 2010.

YIN, R. K. *Case Study Research – Design and Methods*. 2.ed. London: Sage, 1994.

ANEXO

Tabela 1.

Orçamento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher, por eixo prioritário e metas previstas – 2008-2011		
Eixo Prioritário	Orçamento previsto em R\$	Metas
Fortalecimento da rede de atendimento e implementação da Lei Maria da Penha I	400.473.437	764 serviços construídos/reformados/equipados 3.000 Cras e Creas capacitados
Combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres	477.400.919	250.000 ligações atendidas por ano pelo ligue 180 200.000 profissionais capacitados
Promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão	27.450.000	10.000 mulheres em situação de prisão beneficiadas pela construção/reforma de estabelecimentos prisionais
Promoção dos direitos sexuais e reprodutivos e enfrentamento da feminização da AIDS2	95.000.000	
		200 projetos inovadores desenvolvidos para geração de renda, prevenção da violência e enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes
		650 Pontos de Cultura com a discussão de violência contra as mulheres incorporada
		2 milhões de caminhoneiros alcançados pelo projeto de caravana
		4.800 mulheres beneficiadas pelo Mulheres da Paz
		Inserção da disciplina violência contra as mulheres nos cursos de pós-graduação das universidades e estímulo a pesquisas sobre o tema
	Total 1.000.324.356	

Elaboração: IPEA (2009). Fontes: Brasil (2007b e 2007d). Notas: 1. Montante de R\$ 15 milhões refere-se a

recursos da SPM no exercício de 2007. 2. De acordo com as fontes consultadas, o montante de recursos disponibilizados pelo MS não estariam completos.

Tabela 2

Orçamento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher, por órgão parceiro – 2008-2011

Órgão responsável	Orçamento previsto
Ministério da Educação	12.000.000
Ministério da Justiça	179.308.400
Ministério da Saúde ¹	477.400.919
Ministério das Cidades	Não informado
Ministério do Desenvolvimento Agrário	800.000
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	113.032.400
Ministério do Trabalho e Emprego	38.502.637
Ministério do Turismo	14.800.000
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Não informado
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	2 148.480.000
Petrobras, Eletrobrás, Furnas e outros	16.000.000
Total 1.000.324.356	

Fonte: Brasil (2007c). Notas: 1. De acordo com as fontes consultadas, o montante de recursos disponibilizados pelo MS não estariam completos. 2. Do total previsto pela SPM, o montante de R\$ 15 milhões refere-se a recursos do exercício de 2007.