

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

SOFIA REINACH

GESTÃO TRANSVERSAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO FEDERAL
BRASILEIRO: uma leitura inicial

SÃO PAULO

2013

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

SOFIA REINACH

GESTÃO TRANSVERSAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO FEDERAL
BRASILEIRO: uma leitura inicial

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientador: Prof. Dr. Peter Kevin Spink

SÃO PAULO

2013

Reinach, Sofia.

Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial / Sofia Reinach - 2013.~
163 f.

Orientador: Peter Kevin Spink.

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

1. Transversalidade. 2. Mulheres - Política governamental - Brasil. 3. Políticas públicas - Brasil. 4. Discriminação de sexo. I. Spink, Peter K. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(81)

SOFIA REINACH

GESTÃO TRANSVERSAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO FEDERAL
BRASILEIRO: uma leitura inicial

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Local

Data de Aprovação: ___/___/_____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Peter Kevin Spink (Orientador)
FGV/EAESP

Profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah
FGV/EAESP

Profa. Dra. Lourdes Maria Bandeira
UnB/DF

*Dedico este trabalho a minha avó, Frima Grinspum,
pela mulher que ela sempre fez questão de ser.*

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Peter K. Spink, que me ensinou a pesquisar ouvindo.

Aos meus entrevistados que aceitaram se submeter aos meus ouvidos.

A Joana Zylbersztajn pela disponibilidade.

À FGV e CAPES pelo financiamento do meu curso.

Ao Centro de Estudos em Administração Pública e Governo pelo acolhimento.

Ao Via Pública e sua diretoria por promover o meu desenvolvimento pessoal.

Aos meus amigos e familiares por serem minha rede de proteção.

Aos que considero madrinha e padrinho desse trabalho: Jacqueline Brigagão e Mario Aquino

Ao Fernando Burgos e a Mel Corá pelas parcerias.

Aos meus pais, Elisa Grinspum e Fernando Reinach, pelo envolvimento.

Ao Adriano Borges Costa por todos os dias.

RESUMO

Embora o uso do termo "transversalidade" esteja se tornando, a cada momento, mais comum no Brasil, muitas dúvidas ainda pairam sobre o seu significado. A literatura que se propõe a debater o tema oscila entre explicar a transversalidade como uma mera importação da ideia difundida na Europa de *gender mainstreaming* e o debate sobre formas alternativas de gestão pública. No entanto, pouco se lê sobre a forma como isso se dá na prática, no contexto governamental brasileiro. Esse trabalho tem como objetivo compreender quais os usos e sentidos que a ideia de transversalidade adquire na prática no âmbito da gestão pública. O termo transversalidade, costuma ser visto nos debates sobre políticas de combate à desigualdade entre homens e mulheres por sua relação com o *gender mainstreaming*. No entanto, no governo federal brasileiro, entre 2003 e 2012 (período analisado nessa pesquisa), três são as Secretarias reconhecidas por serem agentes de políticas transversais: a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), a Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Além de realizar uma reconstrução histórica de como se desenvolveram os órgãos governamentais brasileiros que tratam da temática de gênero, também foi feito um esforço de caracterização das três Secretarias. Assim, após a caracterização que demonstrou aspectos formais dos órgãos, são apresentadas análises de entrevistas com gestores das Secretarias que demonstram o uso transversalidade nas suas ações cotidianas de trabalho. Os apontamentos sistematizados a partir desses depoimentos, contribuíram para a realização de uma análise, do ponto de vista da gestão pública, sobre como o termo transversalidade é utilizado para se tratar de ações relacionadas ao combate a um problema "maldito" (*wicked problem*).

Palavras-chave: transversalidade, políticas para mulheres, problemas malditos e gestão complexa.

ABSTRACT

Although the term *transversality* has been widely used in Brazil, many doubts are still raised about its meaning. The literature swings from explaining *transversality* as an idea merely imported from the most used idea of *gender mainstreaming* used in Europe and the debate about different types of public management. However, little is discussed about how to put this idea into practice and which implications derive from that. The term *transversality* is frequently used in debates about policies against men and women inequality, mostly related to *gender mainstreaming*. In the Brazilian government, between 2003 and 2012 (period covered by this research), there were three departments recognized as being agents of transversal policies: the Secretariat for Women Policies (SPM), the Secretariat for Human Rights (SDH) and the Secretariat of Policies for Equal Racial Promotion (SEPPIR). It describes the historic development of the Brazilian state departments as well as the three Secretariats. The *gender mainstreaming* proposals are also included both as an international influence and as an important Brazilian policy. These three Secretariats were created in 2003, in order to act integrated with other governmental departments and to have different competencies and resources as the Ministries. Some of the Secretariat managers were interviewed in order to describe their views of *transversality* in their daily routine. The meaning and uses of *transversality* in practical work and its implication were analyzed. The managers's speeches about *transversality* were used to discuss the fight against a "wicked problem" in public management. A multidimensional management is suggested to deal with this question.

Key words: transversality, gender mainstreaming, policies for women, wicked problems and complex management

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I - PERCURSO METODOLÓGICO	17
USOS E SENTIDOS DA IDEIA DE TRANSVERSALIDADE.....	21
ANÁLISES E CONCLUSÕES.....	23
CAPÍTULO II - SPM: OS CAMINHOS E INFLUÊNCIAS QUE NOS TROUXERAM ATÉ AQUI	25
I - GENDER MAINSTREAMING	27
LINHA DO TEMPO - GENDER MAINSTREAMING	36
II - MOVIMENTOS SOCIAIS E REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL	37
III - CONSELHO ESTADUAL DA CONDIÇÃO FEMININA DE SÃO PAULO	42
IV - CONSELHO NACIONAL DO DIREITO DA MULHER	45
V - O PARTIDO DOS TRABALHADORES E A PROPOSTA DE UM ÓRGÃO EXECUTIVO – A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	48
VI - CHEGADA AO GOVERNO FEDERAL.....	57
CAPÍTULO III - O "STATUS MINISTERIAL": SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE OS ÓRGÃOS.....	67
LEGISLAÇÃO	69
ORÇAMENTO.....	75
ATUAÇÃO FINALÍSTICA E A CONTRIBUIÇÃO SUBJETIVA AO STATUS MINISTERIAL.....	79
CAPÍTULO IV - SENTIDOS, USOS E IMPLICAÇÕES DO USO DA IDEIA DE TRANSVERSALIDADE	85
O QUE DIZ A LITERATURA	86
TRANSVERSALIDADE NA FALA DOS GESTORES	91
A EXPERIÊNCIA SUECA: CAMINHOS COMUNS X CONSTRUÇÕES PRÓPRIAS	119
CAPÍTULO V - GESTÃO COMPLEXA E TRANSVERSALIDADE: FORMAS DE LIDAR COM UM “PROBLEMA MALDITO”	136
“PROBLEMAS MALDITOS” E GESTÃO COMPLEXA	137
A GESTÃO DA TRANSVERSALIDADE NO BRASIL EM SEU FORMATO COMPLEXO.....	144
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	150
REFERÊNCIAS	157
BIBLIOGRAFIA.....	158
LEGISLAÇÃO	162
ENTREVISTAS REALIZADAS	163

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, uma nova expressão tem tido cada vez mais presença no cenário das políticas públicas brasileiras, com implicações para a forma de organizar a ação governamental, trata-se da "gestão transversal". Por razões diversas, ela pode ser mais encontrada usada em relação às ações na áreas de direitos e especialmente em três novas secretarias: Secretaria de Direitos Humanos (SDH); Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

Apesar de essas Secretarias existirem em formato similar no Brasil, é possível identificar na área de gênero o desenvolvimento do debate acerca da forma de gestão pública implicado nessas organizações. A desigualdade de gênero no Brasil é um fenômeno identificado em diversas circunstâncias da vida em sociedade. É possível verificá-la no mercado de trabalho, no acesso ao sistema de saúde, na vida domiciliar, entre outros contextos. No entanto, tradicionalmente no Brasil, os órgãos governamentais que trabalham com a gestão de políticas públicas estão divididos de forma setorial. Isso significa que cada um deles possui a incumbência de tratar de problemas específicos como educação, saúde, trabalho, entre outros. Ao pensar a desigualdade de gênero como um problema multidimensional que possui seus traços em diversas áreas de políticas públicas, surge o questionamento sobre onde e como deve ser tratado tal tema na estrutura da gestão governamental.

Grande parte da literatura que trata de políticas para mulheres no Brasil coloca ênfase na ideia de que as políticas de gênero devem ter natureza "transversal". A partir do debate de tais trabalhos, é possível depreender que essa leitura se relaciona com a ideia de que a desigualdade entre homens e mulheres é um problema que se faz presente em praticamente todas as áreas de políticas setoriais e, portanto, deve perpassar todas elas. Esse debate não se restringe ao contexto nacional. Internacionalmente, as discussões sobre *gender mainstreaming* são uma referência nas reflexões sobre gestão pública, inclusive para aquilo que tem sido pensado e construído no Brasil. Em muitos contextos, a ideia de transversalidade é colocada como uma tradução do termo *mainstreaming*. No entanto, ao se aproximar dos debates existentes no Brasil e dos seus órgãos de governo que atuam nessa área, não é possível considerar que se trata apenas da "importação" de uma ideia. Certamente o *gender mainstreaming* e a experiência internacional são influências relevantes naquilo que vem sendo feito no Brasil, porém não é possível desconsiderar as construções históricas do país. Ao longo do trabalho de levantamento histórico do desenvolvimento do tema e sua relação com

os governos, foi possível averiguar que o debate sobre a forma de gerir as políticas, e não apenas quais seriam as melhores políticas, é uma preocupação recorrente na área de gênero. Ou seja, os diversos atores envolvidos nas discussões sobre o combate à desigualdade entre homens e mulheres, em muito, se debruçaram nas formas de gestão de políticas públicas. Isso ocorreu com o *gender mainstreaming* na Europa e no desenvolvimento da área no Brasil também.

A sistematização daquilo que era demandado pelos movimentos sociais e os seus caminhos de penetração nas estruturas governamentais demonstra a permanente preocupação com a estratégia de gestão pública. Ou seja, ao mesmo tempo em que existia uma luta pela existência de um órgão executivo, em qualquer nível de governo, responsável pela temática de gênero propondo ações e políticas, era permanente a preocupação de como deveria se organizar esse órgão. As características que dariam ao órgão executivo a capacidade de atuação na temática de gênero em diversos momentos faziam parte da pauta de luta. E, ao longo das conquistas no âmbito governamental, as demandas apontavam para a necessidade de que as estruturas desses órgãos contribuíssem para uma atuação transversal. Para tanto, exigiam lugar específico na hierarquia governamental, orçamento, espaços de articulação, etc. Ou seja, sempre esteve na pauta dos debates que a estrutura e o lugar desse órgão executivo dentro do governo eram condições para a adequada realização de políticas de combate à desigualdade de gênero.

Por mais que se reconheça que a origem do debate que propõe ideias e termos para tratar dessa forma de gestão esteja na área de gênero, ela já se estendeu a outras temáticas. No contexto do governo federal brasileiro os assuntos que vem sendo tratados desta maneira são basicamente questões pertencentes aos terrenos mais amplo dos direitos e da redução das desigualdades. No governo federal, hoje, a expressão "transversalidade" pode ser encontrada formalmente nas Secretarias mencionadas e, menos formalmente, na discussão sobre integração de políticas, coordenação intersetorial, atuação interdepartamental ou interministerial, entre outras.

Provavelmente por conta do histórico mencionado, essa terminologia é mais vista nos debates de gênero. No entanto, isso também pode ocorrer devido a uma identidade da terminologia com essa determinada área ou devido ao debate ser ainda recente nas discussões nacionais de políticas públicas. Não se sabe ao certo se essas são as razões para essa identificação. No entanto, qualquer inovação tem início em algum espaço ou política, mas não precisa estar necessariamente atrelada a aquele lugar. É interessante, inclusive, verificar o aproveitamento

de uma inovação em diferentes lugares. E, por isso, esse trabalho não pretende se restringir a temática de políticas de igualdade de gênero.

Para tanto, foi necessário entender o histórico desse debate no âmbito governamental e as características dos órgãos que tratam do tema. No governo federal brasileiro, reconhecemos que a noção de transversalidade já é utilizada nas áreas de políticas de igualdade racial e direitos humanos. No governo federal, as Secretarias que tratam de tais temáticas possuem formato similar entre si e são amplamente reconhecidas pelo seu caráter transversal. Nesse trabalho essas Secretarias são tratadas a partir das suas similitudes, considerando aspectos que as levam a ser chamadas até de "secretarias transversais".

As três Secretarias possuem características muito similares na sua estrutura de gestão, como será demonstrado aqui. No entanto, apesar de todas elas serem profundamente ligadas às demandas de movimentos sociais por um espaço no governo, os grupos organizados em torno do combate à desigualdade de gênero pareciam ter mais clareza de qual era o modelo de política e de órgão governamental que buscavam em suas lutas políticas. Ou seja, a busca por um espaço no governo federal era comum nos três movimentos sociais, mas na área de gênero era mais madura a ideia do formato desejado para o órgão. Com isso, quando o Partido dos Trabalhadores (PT) assume o governo federal em 2003 e propõe a existência das Secretarias, os três temas são tratados como um grupo. E as instituições que surgem são então propostas com formato similar e fortemente baseadas nos modelos organizacionais que eram debatidos pelos grupos ligados à temática de gênero no PT.

Com isso os três órgãos, como será demonstrado, acabaram por se tornar um grupo de instituições similares, porém diferentes em relação aos outros órgãos do governo federal. E essas diferenças, em muito, residem em aspectos que apontam para o entendimento de que se tratam de órgãos de atuação transversal e menos finalísticos. Dessa forma, no âmbito deste trabalho, a intenção de compreender como se aplica a ideia de transversalidade na prática como forma de gerir políticas públicas.

A preocupação com os sentidos e usos que a ideia de transversalidade adquire na prática da gestão pública residiu no fato de que a literatura que trata desse tema costuma discutí-lo de forma teórica. Ou seja, são apresentados os fundamentos nos quais a ideia se baseia e, eventualmente, o significado que ela possui para a gestão pública. Existe um entendimento, compartilhado por diversos autores, de que a transversalidade é uma ideia que se relaciona com novas formas de atuação na gestão pública.

Contudo, poucos são os trabalhos que se preocupam em demonstrar como isso se reflete no cotidiano da gestão de políticas públicas. Não é raro verificar em diversos textos ou nas explicações sobre o que é transversalidade que se trata de "inserir uma determinada preocupação, como igualdade de gênero ou raça, em diversas áreas de governo". Apesar de essa definição parecer compreensível, ela não diz nada sobre como isso ocorre na prática e o que significa essa tentativa no contexto de governo. A preocupação ainda aumenta quando se trata de um governo historicamente organizado de forma setorial, em que lógicas de poder, autoridades, responsabilidades e divisão de recursos estão consolidadas.

Diante de tal contexto, esse trabalho possui o desafio de demonstrar alguns aspectos entendidos pelos gestores desses órgãos como "práticas de transversalidade" e suas decorrências. Ou seja, a partir de entrevistas e conversas com gestores considerados "chave", de dados oficiais sobre as Secretarias e revisão da literatura, buscou-se compreender o que significa e como se aplica a ideia de transversalidade na gestão pública federal. A partir das percepções levantadas e das implicações existentes nessa forma de atuação, foi objetivo desse trabalho debater o que significam essas práticas em termos de gestão de políticas públicas.

Com esses objetivos, o trabalho que aqui se apresenta está dividido em cinco capítulos. O primeiro denominado "Percurso Metodológico" apresentará os recursos utilizados para essa pesquisa e os caminhos que levaram a essa construção. O segundo capítulo: "*SPM: Os caminhos e influências que nos trouxeram até aqui*" tem como propósito demonstrar alguns aspectos que tiveram influência na consolidação do formato que a SPM possui hoje, que conseqüentemente afetou o formato da SEPPIR e da SDH. Como já foi colocado, esse capítulo passa por uma revisão dos debates internacionais do *gender mainstreaming*, considerando esta uma influência para as escolhas brasileiras. Do ponto de vista dos caminhos traçados internamente, o capítulo apresenta uma reconstituição do histórico das lutas dos movimentos sociais e sua relação com o governo; do período de redemocratização; da construção dos Conselhos Estaduais; da estruturação de Coordenadorias e a experiência do município de São Paulo no ano 2000 e; finalmente, do desenvolvimento de órgãos executivos no governo federal. Com esse capítulo, além de realizar uma contextualização do debate no país, é possível acompanhar como se desenvolveram, a partir das diversas experiências vividas no âmbito local, as percepções sobre como deveria ser formatado um órgão executivo de governo para lidar com as políticas de gênero. Esses aprendizados foram posteriormente implementados no âmbito federal quando foram criadas a SPM, a SDH e a SEPPIR.

Após essa trajetória construída, o terceiro capítulo "*O status ministerial: motivo de semelhanças e diferenças entre órgãos*" possui a preocupação de realizar um esforço de caracterização das três Secretarias mencionadas. Com isso, foram selecionados alguns aspectos, como legislação e orçamento, que demonstram as peculiaridades que esses órgãos possuem em relação aos outros Ministérios do governo federal e que nos permitem tratá-los como um grupo. Essas características que diferenciam as três Secretarias dos outros órgãos são também relevantes pois demonstram que, nos aspectos que as constituem, existe o reconhecimento institucional da sua função de articulação dentro do governo. Esse papel diferenciado de atuação horizontal no governo federal tem muita relação com o que é tratado como "ação transversal".

Após a caracterização das Secretarias, serão apresentados usos da ideia de transversalidade, tanto na literatura como na fala dos gestores das Secretarias. No primeiro momento do quarto capítulo "*Sentidos, usos e implicações do uso da ideia de transversalidade*" serão apresentadas as formas como essa ideia é tratada por alguns autores e como se desenvolve nos diferentes textos. No segundo momento, o capítulo apresenta as principais falas dos gestores das Secretarias nas entrevistas realizadas para esse trabalho e que auxiliam na compreensão de como enxergam a atuação transversal. O objetivo então foi demonstrar quais os usos e sentidos que a transversalidade adquire na prática a partir do relato dos gestores. E, conseqüentemente, ficam expressas nessas falas as dificuldades desse desafio e, também, as suas conquistas. Dessa forma, a ideia de transversalidade assume alguns contornos mais claros pelos significados que adquire no seu uso prático.

Como forma de complementar a análise de que diversos usos podem ser dados à ideia de transversalidade, serão apresentados alguns aspectos da experiência sueca. Com os relatos das políticas implementadas na Suécia, propõe-se acrescentar outros contornos que a ideia de transversalidade pode dar às políticas de igualdade de gênero.

Por fim, o capítulo "*Gestão complexa e transversalidade: formas de lidar com um problema maldito*" apresenta um breve referencial teórico sobre o que se reconhece como "problemas malditos", "gestão complexa" e "inteligência administrativa". Esses trabalhos servirão para a realização de uma análise sobre a forma de gestão que parece estar implicada naquilo que os gestores tratam como atuação transversal. Ou seja, o que se entende hoje por transversalidade, de diversas formas se relaciona com o conceito de gestão complexa, que ajuda a compreender as tentativas de adaptar as formas tradicionais de gestão pública aos problemas

multidimensionais e “malditos”, como a desigualdade entre homens e mulheres. E, nesse sentido, são diferentes as formas possíveis de lidar com tais desafios, não se tratando de encontrar uma solução única, definitiva e certa para tal problema.

Dessa forma, esse trabalho pretende demonstrar como se desenvolveu no cenário do governo federal brasileiro a ideia de gestão transversal. Compreender o que isso significa na prática explicita a tentativa de implementar um projeto de governo baseado em um formato de gestão de políticas públicas que supera as estruturas tradicionais. E, com isso, surgem novas soluções, mas também novos desafios e dificuldades. Ao mesmo tempo em que é preciso pensar o governo nas suas institucionalidades, é fundamental considerar a capacidade de gestão e as relações interpessoais, pois essas podem adquirir importância fundamental para o sucesso ou não daquilo que foi planejado. Compreendendo a vivência dos gestores no cotidiano de trabalho, depreende-se o real funcionamento dos órgãos. Por meio dessa percepção que esse trabalho pretende contribuir com uma leitura inicial para a compreensão do que se trata a ideia de "gestão transversal" no contexto do governo federal brasileiro.

CAPÍTULO I - PERCURSO METODOLÓGICO

O trabalho que aqui se apresenta não foi baseado em uma metodologia pré-concebida de pesquisa. Houve, sim, um ponto de partida mas a grande parte dos métodos utilizados foram construídos ao longo do percurso a partir das novas demandas geradas por cada passo dado. Descrever a metodologia utilizada significa remontar esse percurso que foi traçado, as escolhas realizadas e as motivações da existência de cada um desses passos.

Com o intuito de realizar uma leitura inicial dos usos que a ideia de transversalidade adquire na gestão de políticas públicas no âmbito federal, o trabalho foi iniciado no espaço das políticas. No entanto, a Secretaria de Políticas para Mulheres, como será demonstrado no capítulo III, possui um formato organizacional semelhante e ocupa lugar similar ao da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e da Secretaria de Direitos Humanos no contexto do governo federal. Portanto, a pesquisa foi estendida também a esses órgãos. Considerando que existem estudos recentes, como o de Papa (2012) que se aprofundam na experiência da SPM como órgão transversal, essa expansão foi possível sem grandes prejuízos.

O primeiro contato com as políticas públicas de gênero, no contexto mundial, nos levam ao debate do *gender mainstreaming* que, apesar de controverso, levanta a problemática de que, para realizar políticas nesse tema, é preciso trabalhar na forma de gerir as políticas governamentais. Portanto compreender esse debate era fundamental para verificar de que forma o que se faz hoje no Brasil, se relaciona ou não com tal debate. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre o tema e a organização dos fatos que marcaram o histórico da discussão no mundo e nas agendas governamentais. Apesar de não ser possível mensurar a influência do *gender mainstreaming* nas políticas brasileiras e nem tampouco foi objetivo desse trabalho dizer se o que se faz no Brasil pode ou não ser comparado a isso, não se pode deixar de reconhecer que esse debate chega ao Brasil e possui seu papel por aqui. Portanto, demonstrar do que tratam as propostas europeias e como se desenvolveram é importante na caracterização dos debates brasileiros.

Apesar das influências internacionais, o Brasil possui seu histórico político, as lutas partidárias e os debates internos sobre gestão pública. Concomitantemente, os movimentos sociais que lutam pelos seus interesses e causas, foram desenvolvendo essas pautas na relação com os partidos e governos. Portanto, considerar que as experiências brasileiras seriam uma importação de um debate internacional seria desconsiderar as construções e lutas nacionais que se travaram ao longo do tempo. Dessa forma, a partir de um levantamento bibliográfico,

foi reconstituído o caminho travado pelos governos na gestão de políticas públicas para mulheres.

A trajetória reconstituída desde a luta pela redemocratização no país, auxilia também a compreensão de como se desenvolve, ao longo desse tempo, a percepção de que os órgãos de políticas para mulheres devem atuar de forma articulada com outros entes governamentais e superar a lógica setorial como forma exclusiva de atuação em governos executivos. Com isso, o relato de como se deu tal histórico foi estruturado com a intenção de explicitar como a Secretaria de Políticas para Mulheres adquiriu esse formato a partir de experiências de governo bem e mal sucedidas no país. Esse trajeto foi sistematizado no capítulo II- "SPM: os caminhos e influências que nos trouxeram até aqui" - sem a intenção de dar respostas definitivas sobre como ocorrem cada uma das influências, mas com o intuito de demonstrar quais fatores podem contribuir para a compreensão do cenário brasileiro.

Esse levantamento foi realizado, majoritariamente, para a área de políticas para mulheres. A mesma profundidade não foi dada às políticas de igualdade racial e garantia de direitos humanos. No entanto, entende-se que as Secretarias adquiriram formatos similares que, em grande parte, foram baseados naquilo que se pensava na área de gênero. Ou seja, os debates sobre políticas públicas de gênero possuíam essa característica específica de discutir e valorizar a estrutura de gestão. Essa não é uma característica brasileira: o *gender mainstreaming* demonstra que a preocupação com a gestão das políticas está presente nos debates internacionais sobre as ações de combate à desigualdade gênero. Aqui não se pretende afirmar que isso não ocorre nos debates de direitos humanos e de igualdade racial, apenas considera-se que seus focos de profundidade estão mais nas ações que devem ser objetos de políticas públicas do que na forma de gestão delas. Já na área de gênero essa é uma característica marcante que se desenvolveu e, ao longo dos anos, possivelmente influenciou o tratamento dado ao formato das organizações responsáveis pelos três temas mencionados acima. Ou seja, a partir de reflexões da área de gênero foram concebidas as estruturas que teriam os órgão de políticas para mulheres, políticas de promoção da igualdade racial e garantia de direitos humanos.

Para demonstrar essa similitude, alguns fatores chave foram analisados com o intuito de caracterização das três Secretarias. O Capítulo II - "O *status* ministerial: semelhanças e diferenças entre os órgãos" analisa aspectos orçamentários, legais e das políticas implementadas que servem para compreender o lugar ocupado pelas Secretarias no governo

federal. Com isso, seria possível justificar as razões pelas quais as três Secretarias estão sendo tratadas como um grupo e, ao mesmo tempo, demonstrar que possuem características que nos fez analisá-las como órgãos gestores da transversalidade nas políticas públicas. Fica claro, assim, em quais condições podem se relacionar com os Ministérios e gerir seus próprios funcionamentos.

A caracterização de tais órgãos foi realizada a partir da utilização de dados públicos da legislação brasileira e do orçamento do governo federal. A legislação que demonstra como esses órgãos foram se formatando ao longo do tempo foram levantadas desde o ano de 1996. Foi colocado esse marco pois compreende-se que a partir desse momento é possível reconhecer aspectos da legislação que contribuem para o entendimento do formato que as Secretarias possuem atualmente. A organização da legislação tem a intenção de demonstrar como, desde a criação desses órgãos, aspectos relacionados aos seus *status* na hierarquia governamental foram sendo adquiridos aos poucos. Essa posição hierárquica, após as análises das entrevistas, será fundamental para entender as conquistas das Secretarias e dificuldades ainda enfrentadas por elas.

Os dados orçamentários foram adquiridos a partir da análise das Leis de Orçamento Anuais e de informações disponíveis na página eletrônica do Senado (www.senado.gov.br). Tal debate, realizado na análise das entrevistas, precisaria ser embasado com dados, o que também justifica o levantamento exposto no capítulo que caracteriza as Secretarias. O orçamento é mais uma demonstração de que as Secretarias podem ser tratadas como um grupo que se assemelha entre si e se diferencia dos outros órgãos do governo federal.

Ainda como característica comum entre as Secretarias, existe o fato de cada uma delas possuir uma política finalística como bandeira e marca próprias da sua atuação. Essa análise foi feita considerando que a busca pela legitimidade como órgão do primeiro escalão do governo federal se fortalece com a existência de uma frente de ação que sirva de referência no reconhecimento da importância das Secretarias. Essa conclusão, debatida no decorrer do trabalho, foi embasada a partir da verificação dessa característica nas entrevistas realizadas com gestores das Secretarias e no estudo dos materiais de divulgação de seus trabalhos. Com uma marca bem definida e uma política de relevância nacional, as Secretarias ficam menos frágeis e se consolidam como órgãos importantes para o governo. Como organizações que dependem fortemente de atuações articuladas, a criação de bases sólidas de difícil desmantelamento se tornaram ferramentas relevantes na consolidação das três Secretarias. A

análise desse fato, possui institucionalidade menor do que orçamento e legislação, mas contribui na caracterização dos órgãos e também demonstra uma aproximação das Secretarias nas suas preocupações e estratégias para se manterem na gestão pública federal.

Usos e sentidos da ideia de transversalidade

Como forma de compreender na prática a gestão de ações transversais e como elas são percebidas por quem as executa, foram realizadas entrevistas com alguns gestores públicos considerados-chave que atuam ou já atuaram em alguma das três Secretarias. Para tanto, foram entrevistados um ex-Ministro de Direitos Humanos; duas gestoras sênior da Secretaria de Políticas para Mulheres; um gestor sênior da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; três coordenadoras de área da SPM e uma funcionária da equipe da SPM.

Essas entrevistas tiveram o intuito de perceber como os gestores tratavam a ideia de transversalidade ao falarem dos seus cotidianos de trabalho. Portanto, essas entrevistas foram semiestruturadas em roteiros abertos que contribuíram para encaminhar as conversas baseadas no dia-a-dia de trabalho desses gestores. Como questionamento comuns, foram realizadas perguntas abertas, tais como: "como é o seu cotidiano de trabalho?"; "o que é a transversalidade no seu dia-a-dia da Secretaria?"; "quais os papéis dos Planos Nacionais e do Plano Plurianual para a Secretaria?"; "qual é o papel das Secretarias com movimentos sociais?"; "Como entende o histórico da Secretaria?", "quais são as principais ações da Secretaria?"; "como se dá a relação com outros órgãos?"; "o que considera como ação transversal?"; "Na Secretaria existem ações finalísticas?". Essas perguntas serviram como guia para as entrevistas que ocorreram de forma aberta, como uma conversa sobre o trabalho nas Secretarias e, portanto, tomaram rumos diferentes levantando questões não planejadas.

A partir da análise das entrevistas, foi possível verificar coincidências entre os olhares dos gestores para aspectos da transversalidade. Com isso, optou-se por organizar a análise a partir da divisão do uso da ideia de transversalidade em três grupos definidos. Com base em trechos das entrevistas com os gestores esses grupos foram caracterizados explicitando os entendimentos e, conseqüentemente, demonstrando quais são as variáveis envolvidas na gestão de políticas públicas realizadas por esses órgãos.

O resultado dessas análises e as afirmações dos gestores foram, posteriormente, utilizadas na construção da ideia de transversalidade como visão de gestão pública que tenta responder de

forma pouco tradicional a problemas como desigualdade racial, desigualdade de gênero e garantia de direitos humanos.

Com o intuito de demonstrar como a ideia de transversalidade na gestão de políticas públicas pode resultar em experiências diversas, foram pesquisadas algumas políticas suecas. Em muitos sentidos será possível verificar as coincidências e identificar os traços da disseminação da política se compararmos ao caso brasileiro. No entanto, fica claro também como as experiências são próprias de cada país, fruto de sua história, condições e contextos específicos e extremamente diferentes.

Ao pesquisar as ideias do *gender mainstreaming* que são tidas como referência em gestão de políticas públicas de igualdade de gênero, foram realizadas visitas a órgãos do governo sueco. Nessa ocasião foram realizadas cinco entrevistas com gestores dos seguintes órgãos:

Justitie Ombudsman (JO) - é um órgão ligado ao Parlamento que tem como principal função fiscalizar as ações do governo e dos agentes públicos. Sua atuação pode ser tanto voluntária como a partir de denúncias da população referentes a problemas com servidores e/ou órgão públicos. O JO possui poder de julgamento e condenação em casos extremos. Esse órgão possui uma ação menos ligada à garantia de direitos de igualdade, porém caso um cidadão queira denunciar um funcionário ou processo público por estar violando esses direitos, o JO pode ser acionado.

Equality Ombudsman (EO) - é uma instituição recente, criada pelo Parlamento, porém submetida ao Governo Nacional e financiada por ele. Sua estrutura e funcionamento são baseados na experiência do JO. Essa instituição possui como incumbência preservar a equidade e não discriminação no país nos seguintes aspectos: sexo, identidade ou expressão transexual, etnia, religião ou outras crenças, deficiência, orientação sexual ou idade. A forma de atuação se assemelha a do JO, no entanto se baseia na garantia do cumprimento da legislação que trata de igualdade de condições no país.

SALAR - O "*Swedish Association of Local Authorities and Regions*" é um órgão de representação das unidades regionais da Suécia: municipalidades e condados. Esse órgão existe, basicamente, para representar essas unidades frente ao governo nacional. Além disso, é ele que faz a ponte entre o governo nacional e as municipalidades e órgãos regionais. O SALAR possui alguns programas financiados pelo governo central para serem implementados junto aos governos locais. A atuação dentro da estratégia "*gender mainstreaming*" se dá dessa

forma, portanto a entrevista foi realizada com um dos gestores desse programa especificamente.

County Administrative Board - O *County Administrative Board* faz parte do governo central sueco, porém suas atividades referem-se aos condados. Cada um dos 21 condados possui o seu *County Administrative Board*. Esse órgão é responsável por questões administrativas do condado e é a representação do governo central nas localidades. A visita foi realizada no *County Administrative Board* do condado de Estocolmo, que envolve 26 municípios e dois milhões de habitantes. Esse órgão possui uma vasta área de atuação, com diversos temas sob sua responsabilidade. Ele possui ações referentes a meio ambiente, natureza, mercado de trabalho, abastecimento, mercado local, desenvolvimento social, proteção de animais, integração, transporte, infraestrutura, moradia e igualdade de gênero.

Ministério de Igualdade de Gênero - está abrigado, como um departamento, dentro do Ministério de Educação e Pesquisa do governo central sueco. Apesar de estar alocado dentro de outro Ministério, ele possui *status* de Ministério, com equipe e orçamento próprios. A equipe desse Ministério é de 13 pessoas e possui um orçamento anual de 240 milhões de coroas suecas, o que equivale a aproximadamente 27 milhões de euros.

As entrevistas com os gestores responsáveis pela área de gênero de cada um desses órgãos tiveram duração de, aproximadamente, uma hora. Nessas ocasiões, foram apresentadas as principais ações e políticas colocadas em prática por eles. Essas entrevistas e materiais levantados nas visitas foram utilizados para demonstrar que existem algumas semelhanças entre as experiências suecas e brasileiras. Com esse estudo foi possível averiguar que, independentemente das condições socioeconômicas dos países, as formas de ação frente a um problema de mesma natureza podem ser variadas.

Análises e Conclusões

Os aspectos constituintes das Secretarias analisadas como orçamento, legislação e políticas implementadas, quando relacionadas aos relatos dos gestores entrevistados, apontam para uma forma específica de gestão pública. A SPM, SDH e SEPPIR vêm experimentando a implementação de uma forma de gestão que tem como intuito responder à multidimensionalidade dos problemas que devem enfrentar. A desigualdade de gênero, de raça e a garantia de direitos humanos são problemas complexos que não se encaixam na estrutura tradicional de gestão de políticas públicas baseada em órgãos setoriais.

A análise das entrevistas e a vivência dos gestores dessa Secretarias apontam, portanto, para a dinamização da forma de governar. Por isso buscou-se, no último capítulo desse trabalho, apresentar o referencial bibliográfico que trata de “problemas malditos” (*wicked problems*) como forma de caracterizar o desafio enfrentado por esses órgãos.

Ao entender as características de tais problemas, fez-se uso da literatura de "inteligência administrativa" e "gestão complexa" proposto por autores da Universidade Aberta de Barcelona para apresentar como a estrutura governamental pode responder a esse tipo de problema. Dessa forma, essa literatura auxilia na compreensão de como as Secretarias implementadas no governo federal indicam a intenção brasileira de dinamizar a gestão pública e os desafios inerentes a isso.

O trabalho desses autores é utilizado no quinto capítulo como plataforma para a análise daquilo que foi depreendido das entrevistas e sobre a transversalidade como forma de gestão de políticas públicas. A gestão de problemas complexos possui características que são discutidas no capítulo e que nos possibilita a construção das conclusões deste trabalho.

Dessa forma, a metodologia aqui apresentada foi construída ao longo da imersão na temática da pesquisa. A partir do que foi sendo encontrado nesse caminho, novos passos foram programados e os instrumentais construídos. Dessa forma, os capítulos apresentam oscilações entre o uso de entrevistas semiestruturadas, do levantamento de dados oficiais e de levantamento bibliográfico com focos variados. Portanto, considera-se aqui que foi realizado um "percurso metodológico" que teve suas características definidas até o último momento da pesquisa.

**CAPÍTULO II - SPM: OS CAMINHOS E INFLUÊNCIAS QUE NOS
TROUXERAM ATÉ AQUI**

O tópico de “políticas transversais” tem sido corrente nas discussões de políticas públicas em diversos campos de atuação enquanto conceito e prática de gestão, e tem sofrido a influência de diversas áreas de militância (com destaque ao movimento negro). Sem dúvida a área de gênero foi a que mais contribuiu para sua visibilidade enquanto estratégia de ação. Conseqüentemente, discutir hoje as vantagens e desvantagens da abordagem transversal no campo da gestão pública requer reconhecer este caminho de debate e formulação que passa tanto por espaços e questões nacionais como internacionais.

O foco desta dissertação está no período que vai de 2003 a 2012, mas para torna-la mais clara, iniciamos com os caminhos que nos trouxeram até aqui. Para compreender as formas de atuação da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e o que significa na prática, a ideia de atuação transversal, faz-se necessário compreender a história desse órgão e os debates em que está inserido. Considerar que o formato de gestão dessas políticas públicas é apenas fruto de uma influência internacional, é desconsiderar uma construção brasileira que possui um cenário político próprio. Ao mesmo tempo, não é possível isolar o Brasil do que se discute no mundo, já que o país está inserido em debates internacionais e, inevitavelmente, é influenciado por eles.

Dessa forma, esse capítulo propõe um eixo de revisão do debate internacional que tem como bandeira o *gender mainstreaming*. Com isso, será possível compreender quais são as proposições do debate internacional que podem ter influenciado a trajetória brasileira.

Após essa revisão, o capítulo trará outros eixos considerados fundamentais para a compreensão do porquê a Secretaria de Política para Mulheres possuir a sua formatação atual. Os debates do movimento feminista e a luta pela redemocratização no país, num contexto de embate político partidário que ocorre no Brasil entre a década de 70 e os anos 2000 são fatores-chave para a inserção das políticas para mulheres na agenda governamental. Essa trajetória somada aos debates internacionais e ao desenvolvimento das políticas sociais nos anos 90 são parte da história da SPM e podem contribuir com indícios do desenvolvimento das ideias de “gestão transversal”.

Além dessa fase em que os órgãos governamentais ainda estão se desenvolvendo, no contexto subnacional, o capítulo também se propõe a apontar características do caminho que levou à chegada desse debate no governo federal. Tal inserção ocorre após diversas vivências subnacionais e internacionais que contribuem para que fosse construído no governo federal um projeto já mais maduro, apesar de novo. E, quando isso ocorre, a preocupação com a

forma de gestão desses órgãos, bem como a difusão da ideia de transversalidade que é acompanhada pelas ideias de "articulação" intragovernamental, já são dominantes nos debates sobre o tema.

Dessa forma, o capítulo é dividido por eixos e momentos que configuram as diversas influências que fizeram com que chegássemos aos moldes atuais de gestão da transversalidade no governo federal. Os itens que, portanto, compõe o capítulo são: *gender mainstreaming*; *movimentos sociais e redemocratização*; *Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo*; *Conselho Nacional do Direito da Mulher*; *o Partido dos Trabalhadores e a proposta de um órgão executivo – a experiência do município de São Paulo e*; *a chegada ao governo federal*.

Esse capítulo não representa uma tentativa de estabelecer pontos lógicos de influência e conexão, mas de reconhecer que pelo menos durante 100 anos (desde a luta pelo sufrágio universal) e, mais recentemente, durante 40 anos (desde a década de 1970), processos complexos de debates e questionamentos estiveram em curso e suas consequências, em parte, resultaram na Secretaria de Políticas para Mulheres do Governo Federal. Dessa forma, esse capítulo tenta demonstrar como a preocupação com a "transversalidade" e com a ideia de gestão pública que está envolvida nessa Secretaria foi se desenvolvendo ao longo tempo e contou com diversas influências tanto nacionais como internacionais.

I - Gender Mainstreaming

Segundo Verloo (2001), a ideia de *gender mainstreaming* surge para complementar duas abordagens que já existiam para a formatação de políticas de igualdade de gênero. A primeira delas seria garantir a igualdade de tratamento entre homens e mulheres na legislação. A segunda seria a constituição de políticas específicas que se constituem como ações diretas pela igualdade de gênero que visam à inserção das mulheres no mercado de trabalho e em universidades, a garantia de acesso a direitos, etc. Um exemplo típico de ação específica são as ações afirmativas muito conhecidas no debate sobre igualdade racial. As políticas específicas, historicamente, possuem forte ligação com os movimentos feministas que tiveram significativo apoio das agências internacionais (VERLOO, 2001; FARAH, 2004). E a terceira é o *gender mainstreaming* que discute as formas de organização dos governos para responder às questões de igualdade de gênero com políticas em todas as suas áreas de atuação. Nesse caso, o histórico de ações está mais relacionado aos governos e atores envolvidos na

formulação de políticas públicas do que às agências de desenvolvimento. O quadro abaixo auxilia na compreensão desta perspectiva:

STRATEGY	DIAGNOSIS	ATTRIBUTION OF CAUSALITY	PROGNOSIS	CALL FOR ACTION
	What is wrong?	Who/what is responsible for the problem?	What should be done?	Who should do something?
Equal treatment	Inequality in law, different laws/ rights for men and women	Individual responsibilities	Change the laws towards formally equal rights for men and women in laws	Legislators
Specific equality policies	Unequal starting position of men and women. Group disadvantage of women. Specific problems of women that are not addressed. Lack of access, skills, or resources of women	Diverse, both at individual level, and at structural level	Design and fund specific projects to address the problems of (specific groups of) women	Gender equality agencies, sometimes together with established institutions
Gender mainstreaming	Gender bias in regular policies and social institutions resulting in gender inequality	Policy makers (unintentionally)	(Re) organize policy processes to incorporate a gender equality perspective in all policies	Government /all actors routinely involved in policy making

Fonte: Verloo, 2001

A preocupação com a falta de sensibilização dos formuladores e implementadores de políticas para o tema de igualdade de gênero é mais antiga do que pensam muitos que a atribuem ao surgimento do *gender mainstreaming*.

Existem registros que apontam experiências realizadas na década de 70 que já tentavam relacionar as políticas de igualdade de gênero com as outras áreas. Essas iniciativas se deram, principalmente, no Canadá e na Holanda, países pioneiros em pensar a integração do tema "igualdade de gênero" com todas as outras políticas. No entanto, essas experiências já demonstravam a dificuldade de um desafio como esse e tiveram dificuldades em se estabelecer (VERLOO, 2001).

Apesar desses registros, alguns autores apontam o início do desenvolvimento do conceito de *gender mainstreaming* bem como de sua difusão à Conferência Mundial de Mulheres realizada no México em 1975 (BANDEIRA, 2005). Essa conferência não teve como principais resultados as recomendações da integração e inter relação entre as áreas da política. Essa ideia, nos relatórios da Conferência, pode ser vista como embrionária que começava a circundar as discussões (UN, 1976).

Apesar de muitos autores definirem a Conferência de Beijing (1995) como marco inicial da ideia de que a questão da igualdade de gênero deveria ser tratada em todos os âmbitos do governo, ainda existem alguns eventos que contribuem para a construção desse caminho. A resolução 42/60 da CEDAW (United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women), em 1987, já sugeria aos Estados a preocupação com a igualdade de gênero nas suas políticas com um texto que muito se assemelha aos que posteriormente seriam lançados pela União Europeia (CEDAW, 2012):

The Committee on the Elimination of Discrimination against Women, having considered the reports of States parties to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Noting United Nations General Assembly resolution 42/60 of 30 November 1987, recommends that States parties:

1. Establish and/or strengthen effective national machinery, institutions and procedures, at a high level of Government, and with adequate resources, commitment and authority to:

(a) Advise on the impact on women of all government policies;

(b) Monitor the situation of women comprehensively;

(c) Help formulate new policies and effectively carry out strategies and measures to eliminate discrimination.

Nessa resolução, a ideia ainda é vaga sem diretrizes específicas de como colocar isso em prática. O CEDAW (assim como nos casos do Canadá e Holanda) apresenta ideias menos articuladas e com menor peso político do que se veria depois com o *gender mainstreaming*. Essa resolução já aponta para uma demonstração de que, conjuntamente com o início do pensamento sobre igualdade de gênero nas políticas públicas, já se pensavam formas de articulação das ações do estado com o tema.

Alguns anos depois, mas ainda antes da incorporação do tema pela União Europeia, a Suécia inicia suas ações numa estratégia que já carrega o nome de *gender mainstreaming*. Essa atuação, que entra em vigor em 1994, depois inspiraria as recomendações da Conferência de Beijing e a agenda da União Europeia.

Verloo (2001) atribui à entrada dos países escandinavos na União Europeia (que já traziam ideias e práticas que denominavam *gender mainstreaming*) como peça-chave para impulsionar a adoção do termo pelo bloco.

Passados vinte anos da Conferência realizada no México, é realizada a IV Conferência Mundial das Mulheres em Beijing (1995). Nela as discussões avançaram para o início da consolidação do conceito de *gender mainstreaming* no cenário da União Europeia.

O conceito de *gender mainstreaming* ali trabalhado e depois consolidado pelo Council of Europe foi definido da seguinte forma:

“(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” (COUNCIL, 2004, p. 12).

A definição, apesar de clara, é ampla. E mesmo existindo uma construção tão direta do significado de *gender mainstreaming*, o que se vê na prática é um caminho turbulento com divergências e dúvidas sobre essa ideia. A definição desse conceito pelo Council of Europe está inserida em um contexto específico que talvez contribua para a compreensão da existência de tantas dúvidas e discussões sobre o tema e suas decorrências.

Diversos autores apontam que, inicialmente, por conta do acordo na Conferência de Beijing havia um clima de compromisso entre os países para a adoção das práticas e isso era feito em um espaço de troca de saberes e experiências. No entanto, aos poucos a estratégia da UE tornou-se mais agressiva, transformando esses espaços em um ambiente de "coação" aos países, que deveriam adotar o *gender mainstreaming* compulsoriamente (SILVEIRA, 2004; WALBY, 2003; FERREIRA, 2004).

Ao ser incorporado como diretriz da União Europeia, o *gender mainstreaming* passa a ser colocado como uma obrigação aos países que, segundo alguns autores como Ferreira (2004) e

Walby (2003), são colocados numa situação de coação a aderirem já que essa é parte importante da estratégia econômica do bloco. Devido a esse fato, muitos países passam a aderir à causa e, ao terem que fazer uma opção entre qual caminho devem percorrer, o *gender mainstreaming* passa a substituir as políticas específicas.

Apesar de a ideia ter surgido apenas como forma de complementar as práticas existentes, sensibilizando os atores governamentais de formulação e implementação de políticas públicas, muitos autores apontam que o *gender mainstreaming* foi estruturado na União Europeia para resolver interesses econômicos. Era preciso estruturar uma estratégia para inserir mais mulheres no mercado de trabalho e assim dinamizar a economia, tanto pelo volume de mão de obra como pelo mercado consumidor que seria gerado (WALBY, 2003; JAHAN, 1996). Walby (2003) aponta que a estratégia do *gender mainstreaming* teve início na Estratégia Europeia de Emprego sob o mote de criar igualdade de condições de homens e mulheres no mundo do trabalho. Na realidade a Conferência de Beijing ocorre dois anos antes do lançamento da Estratégia Europeia de Emprego (EEE). É possível imaginar que as discussões da Conferência tenham influenciado essa agenda e que a EEE tenha sido uma das primeiras decorrências dela, se constituindo como uma referência para os caminhos a serem trilhados dali pra frente.

Em meio a esse contexto, a partir das conclusões das conferências internacionais, mais precisamente a de Beijing, a União Europeia passa a ter na estratégia de *gender mainstreaming* a sua maior referência para pautar as políticas públicas de igualdade de gênero. Portanto, após alguns tratados levantarem o tema, o Tratado de Amsterdam, o mesmo que institui a EEE traz um marco que é a recomendação de que todos os países membros da União Europeia estruturassem uma estratégia de *gender mainstreaming* em seus governos (LOMBARDO; MEIER, 2006; WALBY, 2003; VERLOO, 2001).

A imagem de crescimento das mulheres nas empresas as alavancavam e gerava uma força a mais na economia que recebia um “exército” novo de mão de obra. A ideia do *mainstreaming* parecia então responder perfeitamente a essa necessidade de alçar as mulheres a espaços historicamente masculinos (WALBY, 2003).

Após a União Europeia definir o termo *gender mainstreaming* e recomendar práticas com esse intuito aos países membros do bloco, diversos materiais como cartilhas e manuais foram produzidos para orientar os governos (VERLOO, 2001).

Esses instrumentos tinham a intenção de modelar uma estratégia que resolveria o problema das políticas públicas de igualdade de gênero. Seria a concretização da ideia de que a questão de gênero não é específica de ninguém (VERLOO, 2001) e, portanto deveria ser "incorporada em todas as políticas em todos os níveis e estágios" da formulação política pública (COUNCIL, 2004).

Segundo Walby (2003), o termo *gender mainstreaming* surge da fusão de duas linhas de entendimento das ações governamentais relativas ao tema. A primeira delas é a ideia de "igualdade de gênero" e seu fomento por meio de políticas públicas. A outra é o chamado "*mainstreaming*" que entende que certos temas devem fazer parte do "senso comum" das pessoas, o que inclui diversos setores inclusive os que afetam o dia-a-dia dos governos.

Segundo Jahan (1996), o *gender mainstreaming* se baseia em teorias e modelos de desenvolvimento que não estão focados nas pessoas, mas sim em mudanças de regras e culturas organizacionais de forma a alterar processos de participação e de tomada de decisão em geral.

Como a estratégia havia sido referendada na Conferência de Beijing a definição adotada pela UE adquiriu, rapidamente, um apoio político significativo (VERLOO, 2001). Após Beijing, 70% dos países elaboraram planos para a igualdade entre mulheres e homens (FERREIRA, 2004) o que demonstra uma rápida expansão da ideia, provavelmente num ritmo atípico quando se trata de disseminação de práticas e políticas públicas.

Alguns autores apontam que os debates sobre políticas de igualdade de gênero viam-se em um momento de fragilidade e até estagnados e por isso precisavam de um esforço de inovação para se renovar e ganhar forças (VERLOO, 2001). Uma das causas para essa ideia seria a percepção de que os "policy makers" eram preconceituosos e "cegos" em relação às questões de gênero e isso gerava uma impermeabilidade ao tema na construção das políticas públicas. Portanto, seria necessário pensar formas de sensibilizar os gestores públicos (VERLOO, 2001).

Certas análises enfatizam que o *gender mainstreaming* foi uma forma de superar um estágio em que as políticas se encontravam e para isso precisaria alcançar um público ainda resistente à causa (MAZEY, 2000). Como recurso retórico, ele pode ter sido bem sucedido já que é difícil falar em políticas públicas de gênero e não ouvir o termo *gender mainstreaming*. Com isso, conseguiu-se algo que não se via com as políticas específicas, a grande repercussão e adesão a uma mesma estratégia (VERLOO, 2001). Porém, ao debater o conteúdo das políticas e o seu real impacto, as conclusões rumam para outro lado. O *gender mainstreaming* ao buscar uma inserção econômica das mulheres, na busca por maior eficiência do sistema econômico, deixa à margem do processo questões que dizem respeito às históricas buscas feministas (WALBY, 2003; LOMBARDO; MEIER, 2006).

Jahan (1996) também apresenta visão similar, mas vai mais fundo colocando que havia uma resistência dos setores mais conservadores da sociedade às estratégias de igualdade de gênero e o "*mainstreaming*" foi uma forma de, a partir de recursos linguísticos, tornar o assunto mais palatável para esses setores, sempre enfatizando o crescimento econômico e a diminuição da pobreza. Ela ainda coloca que a estratégia adotada seria pensada de forma a, num primeiro momento, inserir a temática de igualdade de gênero e ganhar legitimidade com setores historicamente resistentes a ela para depois avançar no debate. O que, na opinião da autora, não ocorreu.

Se por um lado, o *gender mainstreaming* seria uma forma de colocar o tema da igualdade de gênero na agenda com um apelo forte e novo, tirando o tema de uma espécie de "gueto", por outro acabava por colocar as políticas específicas feitas até ali em xeque. E, como aponta Verloo (2001), mesmo que em documentos oficiais isso não estivesse presente, nos debates acadêmicos e no dia-a-dia das políticas era uma realidade incontestável (VERLOO, 2001).

Aos poucos, as políticas foram mudando e questiona-se hoje a substituição das ações específicas por aquelas intituladas de *gender mainstreaming* em que são enfatizadas questões técnicas e institucionais, trabalhando nas estruturas e sistemas das organizações mas não atuando diretamente na garantia de direitos, empoderamento, etc. (WALBY, 2003; VERLOO, 2001; JAHAN, 1996; FERREIRA, 2004; SILVEIRA, 2004). Ou seja, mesmo que a ideia inicial não fosse a substituição das políticas específicas pelo *gender mainstreaming* (ou pelo menos, não antes de obter o

sucesso máximo esperado com essa política), foi o que acabou ocorrendo. A grande valorização das estratégias de *gender mainstreaming* fez com que essas acabassem por ocupar o espaço que antes era das políticas específicas. Isso só poderia dar certo se o *gender mainstreaming* conseguisse alcançar o sucesso máximo que esperavam dele. Ou seja, que a temática de gênero fosse integralmente incorporada pelas diferentes áreas dos governos. No entanto, enquanto esse tipo de estratégia conseguiu responder apenas a questões operacionais e estruturais, o foco nas pessoas ficou perdido.

Muitos países acabaram por adotar o título *gender mainstreaming* para as suas políticas sem, muitas vezes, alterar o seu conteúdo (WALBY, 2003) ou então adaptaram o que faziam para se aproximar do que era colocado pela União Europeia como diretriz.

A forma com que a ideia do *gender mainstreaming* foi colocada para os países da União Europeia suscita debates sobre a possibilidade de se colocar uma diretriz de política pública para países diferentes, com histórias e contextos diversos. A situação de igualdade ou desigualdade de gênero variava bastante entre os países e, além disso, a maioria dos países, de alguma forma já possuía políticas para lidar com o tema.

Portanto, a ideia de que houve uma internacionalização do termo por conta de uma difusão da boa prática do *gender mainstreaming*, na verdade, tende mais para uma obrigação imposta aos países membros da União Europeia que se sentiram coagidos a adotarem tais práticas (WALBY, 2003). O que se verificará mais pra frente é que, provavelmente, por conta disso há um hiato entre as leis e decisões internacionais e suas aplicações práticas (FERREIRA, 2004).

Ao propor uma forma de organização dos processos e sensibilização dos atores envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas, uma lacuna estaria sendo preenchida no desenvolvimento de políticas pela igualdade de gênero. Enquanto a igualdade de gênero seria vista com um objetivo, o *gender mainstreaming* responderia como parte da estratégia para alcançá-lo.

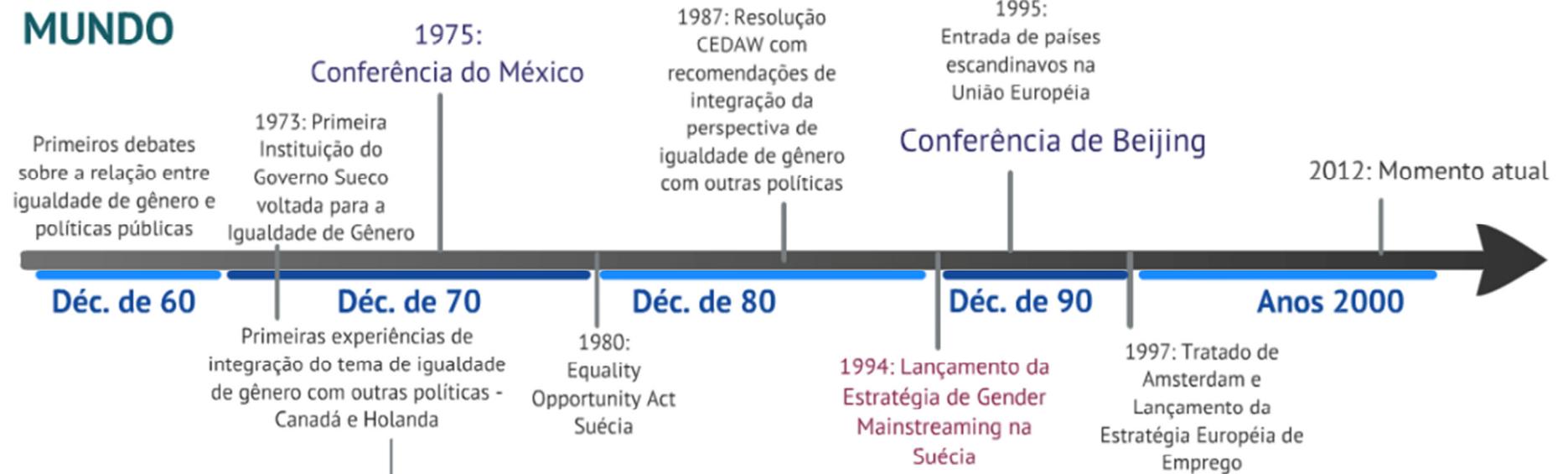
Essa visão é uma forma simplista de entender a prática das políticas. No cotidiano de formulação e implementação de políticas públicas, as práticas não conseguem adquirir um formato tão bem contornado quanto é possível fazê-lo no plano das ideias. Essas

construções teóricas são muito discutidas por tentarem definir como deverão ser as políticas na prática, transição que nem sempre se dá de forma natural. O que se vê na implementação das políticas, e que será discutido mais adiante, é que esse caminho da teoria à prática, não é, em nada, óbvio para os países (WALBY, 2003. DALY, 2005). Mary Daly (2005) chega a afirmar que *gender mainstreaming* é uma ideia mais bem sucedida na teoria do que na prática. Isso ainda se agrava quando se discute a disseminação de manuais para o uso de diversos países com suas diferentes realidades e contextos.

Ao discutir como é que o *gender mainstreaming* (não) responde aos debates feministas, Lombardo e Meier (2006) fazem uma leitura dos textos da União Europeia e apontam que nos textos relativos a políticas para família, a questão da igualdade de gênero nos termos da luta feminista é ignorada. Além disso, nas discussões específicas sobre políticas de igualdade de gênero, a inserção das mulheres ainda é tratada como uma questão quantitativa no âmbito da igualdade de oportunidades, com ênfase na eficiência dentro de um contexto demográfico ou macroeconômico. Nada se fala sobre a intimidade das pessoas e sobre questões do cotidiano. As autoras enfatizam que isso se deve ao fato de que a sociedade civil não foi chamada a discutir nem a participar da elaboração dessas diretrizes da União Europeia.

Com isso, o olhar de que as políticas passaram a ser cada vez mais instrumentais e voltadas a processos e estruturas de governo se torna constante entre diversos autores. Eles propõem que é preciso definir uma agenda para a mulher ao invés de tentar encaixar gênero em todos os setores (JAHAN, 1996). Para eles, é preciso saber qual o caminho que se deseja trilhar: inserir as mulheres num contexto historicamente masculino, entender que existem diferenças entre os sexos que precisam ser consideradas num contexto de busca pela igualdade (LOMBARDO; MEIER, 2006) ou seriam outros os fins a serem buscados e que ainda não se sabe ao certo quais são. Enfim, aponta-se para a necessidade de entender o que se pretende com essa política e qual é o conteúdo que ela levará às estruturas e aos processos governamentais.

Linha do Tempo - Gender Mainstreaming



II - Movimentos sociais e redemocratização no Brasil

Enquanto no cenário internacional, a discussão em torno da temática de gênero já se encontrava em um momento de revisão do que vinha dando certo e do que podia ser melhorado, no Brasil o cenário era outro. O *gender mainstreaming* na Europa era debatido em um cenário em que muitos países já possuíam algum tipo de política voltada para a igualdade de gênero. A proposta do *gender mainstreaming* surge, em grande medida, como uma proposta de avanço nessa área. No Brasil, os caminhos eram outros. O país havia passado por tempos de ditadura militar e, esse contexto possui grande importância no desenvolvimento das discussões sobre igualdade de gênero, igualdade racial e preservação dos direitos humanos. A luta contra a ditadura sabidamente gerou mortes, exílios e uma movimentação de grupos que se opunham ao regime. A discussão pela garantia dos direitos humanos com os constantes desaparecimentos e mortes movimentava os debates sobre o tema. Os exílios expunham a intolerância que o país vivia e, ao mesmo tempo, colocava diversos intelectuais em contato com debates que eram feitos em outros países. E aqueles que estavam no país tentavam se organizar na luta pela redemocratização.

Muitas mulheres feministas que foram exiladas na Europa tomaram contato com as ideias que seriam os primórdios do *gender mainstreaming* e isso, de certa forma, acabava chegando aos que aqui lutavam pela redemocratização. Mais tarde o retorno dessas pessoas também trouxe essa influência na bagagem. Além disso, diversas eram as agências internacionais de desenvolvimento que atuavam com a finalidade de interferir e pautar a agenda brasileira. Essa é apenas uma das influências que o movimento feminista brasileiro recebia já que, é importante ressaltar, ele já se constituía como movimento feminista brasileiro desde, pelo menos as décadas de 60 e 70. E nos debates internos do que se almejava para um país quando houvesse um governo eleito em regime democrático, o movimento feminista gerava suas próprias propostas e projetos.

O contexto de luta política fez com que novos grupos se formassem com identidades e causas próprias mas, ao mesmo tempo, unidos por um fim comum que era o combate à ditadura. Ou seja, ao mesmo tempo que existiam diferentes disputas e causas em jogo, existia uma aliança por um momento que era o de combater a ditadura militar e restaurar a democracia (GOHN, 2005; SCHUMACHER; VARGAS, 1993).

Sendo assim, a década de 70 no Brasil é fortemente marcada pelo surgimento de grupos organizados que elaboravam e debatiam reivindicações de mudanças no *status quo* do plano estatal (GOHN, 2005). Naquele momento a sociedade civil se fortaleceu em um discurso baseado na autonomia e, portanto, distante do Estado e dos setores privados para reivindicar bens e serviços como eram os casos dos movimentos de moradia, terras; e, para reivindicar o reconhecimento de direitos de igualdade de gênero, raça ou, mesmo, a garantia dos direitos humanos. Eram reivindicações de direitos negados pela ditadura. Assim, os movimentos sociais cresceram e se fortaleceram por serem considerados atos de resistência, desobediência civil e combate ao regime vigente (GOHN, 2005).

Com suas respectivas características, os movimentos debatiam um projeto de governo, uma ideia de país e, portanto, geravam conhecimento e visões que depois seriam trazidos para a arena de governo. É importante considerar que os movimentos tinham referenciais de esquerda, que relacionavam conhecimento e politização e entendiam a realidade de forma plural com diferenças abarcadas e direitos garantidos.

A união das forças de oposição possibilitou a construção de propostas e frentes de lutas. Havia um clima de esperança, de crença na necessidade da retomada da democracia, da necessidade da participação dos indivíduos na sociedade e na política. Havia também a crença na força do povo, das camadas populares, quando organizadas para realizarem mudanças históricas (GOHN, 1995, p. 111)

O movimento feminista tem origem em associações femininas apolíticas, como clubes de mães e associações de mulheres. Esses grupos não possuíam um conteúdo ou identidade ideológica específica, mas apresentavam demandas concretas, como a necessidade de construção de creches ou melhoria dos atendimentos em saúde à mulher. Eram reivindicações feitas diretamente por esses grupos sem um viés político-partidário. E são esses mesmos grupos que dariam base organizativa para muitos dos movimentos que se fortaleceriam na década de 70 no Brasil ao se juntarem às feministas que passaram a frequentar tais espaços (ALVAREZ, 1988; TELES, 1999).

Nesse período o fortalecimento do movimento feminista brasileiro é significativo já que, nesses anos, absorve as influências do movimento feminista da Europa e Estados Unidos da década de 60. Os sindicatos eram ambientes que recebiam mulheres que haviam militado no exterior e, portanto, traziam essa bagagem ao Brasil (GOHN, 1995). Além disso, a situação socioeconômica das mulheres no Brasil sofre mudanças significativas na década de 70. Não por políticas específicas, mas por mudanças conjunturais, as mulheres começam a ocupar espaços profissionais e universitários, antes restritos aos homens. Esses espaços viriam a ser os lugares de articulação das mulheres que passavam a participar do movimento estudantil, organizações clandestinas e associações profissionais (ALVAREZ, 1988; GOHN, 1995). Ou seja, a causa feminista é fortalecida tanto no contexto socioeconômico, quanto no político em que as liberdades são restritas e as mulheres ganham legitimidade pela sua própria luta¹ e na posição de mães e esposas de presos políticos e desaparecidos (GOHN, 1995)

Entre 1975 e 1981, anteriormente à reforma partidária, as organizações de mulheres tinham atuação restrita a atividades políticas, protestos ou ações de mobilização e "conscientização". No entanto, é um momento ainda de luta pelo fim do regime autoritário e que, portanto, os grupos, com suas diferenças, se uniam por essa causa comum (ALVAREZ, 1988; SCHUMAHER; VARGAS, 1993).

O ano de 1975 foi considerado, pela ONU, o Ano Internacional da Mulher. Apesar de haver uma situação de medo em relação ao governo, o apoio da ONU possibilitou que a data fosse utilizada para realizar eventos que marcaram o avanço das ideias feministas no Brasil e que, conseqüentemente, concediam uma identidade a esse movimento até então clandestino e dissipado (TELES, 1999). As mulheres que estavam no Movimento Democrático Brasileiro tentavam inserir pautas, mas não conseguiam inserção em meio a um governo autoritário (ALVAREZ, 1988).

Entre as décadas de 1980 e 1990 muitos líderes e militantes dos movimentos sociais passam a se inserir nos partidos e a lógica partidária toma um espaço relevante que antes era ocupado pelos movimentos sociais. Segmentos desses grupos partiram para uma ação mais institucionalizada em ONG's e na luta sindical e, uma parcela

¹ As mulheres lutaram contra o regime com diferentes formas de engajamento e ação. Teles (1999) apresenta relatos de mulheres que participaram da luta armada e relatam o que foi a vivência feminina desse ambiente, historicamente, marcado pelos homens.

significativa dos grupos, seguiram na dinâmica político-partidária pela luta governamental (ALVAREZ, 1988; DELGADO, 2007).

Ou seja, nesse momento em que a luta pela redemocratização passa a ter efeitos concretos, começa a haver diferenças internas nos movimentos e rumos de atuação também divergentes. Os atores antes envolvidos nos movimentos, que apresentavam diferenças entre si, mas que tinham a luta pela redemocratização em comum, começam a traçar outros caminhos de debate. Delgado (2007), explicita esses novos desafios que se colocam aos movimentos sociais, principalmente, a partir da metade da década de 80:

Estes movimentos, e seus processos de luta, serão confrontados com o desafio da construção de uma institucionalidade que se reforma com o final da ditadura: reformulação partidária, alterações nas dinâmicas e nas políticas de Estado, construção de novos parâmetros legais, retomada de mecanismos tradicionais da institucionalidade democrática. (DELGADO, 2007, p.61)

Os caminhos, como será demonstrado, continuam se tangenciando. Ou seja, aqueles que passam a atuar nos partidos e governos ainda mantêm relação com as instituições criadas que carregam as bandeiras de luta. Dentro dos debates partidários e da dinâmica eleitoral, passa a ser efervescente a discussão em torno dos mecanismos de governo e das políticas públicas que poderiam responder às demandas trazidas por esses grupos desde seus primórdios.

Já em 1979, com a Lei Orgânica dos Partidos (Lei n. 6.767/1979), os movimentos sociais já começaram a ser expostos a uma nova realidade institucional para a qual teriam que dar alguma resposta. Dentro do movimento feminista houve um intenso debate sobre a autonomia do movimento versus a filiação partidária. Congressos e eventos tinham esse tema constantemente em pauta e, também, a discussão sobre a possibilidade da criação de uma Federação de Mulheres. Essa forma organizativa, que se assemelhava às práticas europeias eram fortemente criticadas. Ou seja, o movimento passava por um momento de definição do rumo que tomaria ao mesmo tempo que tentava definir as reivindicações que fariam à Constituinte no país (DELGADO, 2007).

O movimento feminista, bem como os movimentos negro e de direitos humanos, quando se inseriram maciçamente na lógica partidária, se dividiram majoritariamente em dois partidos, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Outros partidos também passam a absorver essas pessoas, porém de forma mais residual ou clandestinamente (ALVAREZ, 1988; SOARES, 1998). Essa divisão, segundo Soares (1998) se deu, como em outros movimentos, por uma escolha entre ir por um caminho de manter as alianças com a finalidade de ganhar as eleições e, nesse caso, ficar no PMDB ou; partir para um novo partido com a intenção de ser oposição com propostas melhor torneadas e, então, optar pelo PT.

As mulheres, já dentro da lógica partidária, passaram por mais um debate acerca da sua forma de atuação internamente nos partidos. A principal questão foi a pertinência ou não da criação de um núcleo de gênero dentro dessas organizações. Basicamente, essa dúvida estava inspirada na preocupação de que a criação de um núcleo poderia isolar as militantes feministas do partido que não participariam das discussões sobre outras questões mais amplas. Por outro lado, uma parte do grupo entendia que era essencial a criação do núcleo para tratar das reivindicações das mulheres ou "recrutar" mais mulheres para a causa (ALVAREZ, 1988). Esse debate, de alguma forma se assemelha aos diversos outros que virão adiante sobre a criação de órgãos de governo para tratar de políticas para mulheres. Ou seja, em muitos momentos, é posta em questão a necessidade e o cabimento da existência de um órgão com essa finalidade.

O PMDB acaba por, aos poucos, se tornar um partido que abriga pessoas de diferentes pensamentos e que vão desde a esquerda que combatia fortemente o regime militar até pessoas mais à direita. Portanto, trata-se de um partido diverso que precisava criar sua identidade e suas bandeiras. E, nesse contexto, a discussão sobre como seria tratada a temática de gênero, torna-se ainda mais complexa. Por fim, foi criado no partido um grupo de estudos para fazer uma proposta ao PMDB de quais seriam as frentes de atuação do PMDB nessa área. Em 1983, após o PMDB vencer as eleições e assumir o governo do Estado de São Paulo, é criado o Conselho Estadual da Condição Feminina que seria responsável por gerir as prioridades colocadas pelo grupo citado acima. Paralelamente a isso, foi criado também o Comitê Feminino Pró Montoro que atuava, majoritariamente, no recrutamento de novas militantes (ALVAREZ, 1988).

III - Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo

Este primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina significa um marco na relação entre governo e a causa feminista por ser o primeiro instrumento de governo (mesmo que não exclusivamente, como será tratado adiante) destinado a discutir igualdade de gênero e políticas para mulheres. Apesar da importância dessa instância, esse foi sempre um motivo de debates, oposições e olhar cuidadoso por parte do movimento.

A criação do Conselho se dá em meio a um debate que trazia como proposta a criação de uma Secretaria da Mulher. Ou seja, um órgão do poder executivo que teria orçamento e equipe própria. Essa proposta, entretanto, é vencida pela ideia do Conselho que é um órgão de caráter consultivo, sem poder executivo ou de implementação e sem orçamento. Blay (1987) chama a atenção de que essa escolha foi feita não apenas por debates ideológicos, mas em um momento de forte pressão para a redução dos gastos públicos devido ao alto déficit-público em que o governo do estado se encontrava.

Mesmo com oposições internas e externas, em 1983, o Decreto estadual n. 20.892 institui o Conselho Estadual e atribui a esse órgão a responsabilidade por propor medidas que garantissem os direitos das mulheres em diversos âmbitos, e incorporassem demandas da sociedade civil nas suas formas de atuação. Considerando que esse não era um órgão executivo, ele teria como atribuição manter o olhar sobre o que o governo fazia e apontar questões que achasse pertinente para a garantia dos direitos da mulher. Alvarez (1988) afirma em suas análises que:

A finalidade manifesta do Conselho, conforme o governador e as mulheres peemedebistas que o propuseram, é dar às mulheres influências sobre várias áreas da administração estadual, em vez de isolá-las em um 'departamento feminino'. (ALVAREZ, 1988, p. 362).

Ou seja, nesse momento já estava presente uma percepção de que as políticas para mulheres deveriam estar em diversos âmbitos de governo. E quem estava no poder,

neste momento, entendia que isso deveria ser feito de forma que fosse evitada a criação de um órgão que criasse um "gueto" feminista no governo. Essa preocupação, como será demonstrada, acompanha as políticas para mulheres até os dias atuais.

Os Conselhos, na década de oitenta, foram criados com a finalidade de aumentar o espaço de participação da sociedade nas ações governamentais e os Conselhos da Condição Feminina também tinham essa função. Ele era composto por representantes do governo e representantes da sociedade civil. Ou seja, era um espaço que se aproximava do governo, porém não deixava de possuir sua autonomia e capacidade crítica (ALVAREZ, 1988; DELGADO, 2007).

O Conselho criado em São Paulo inspirou a replicação da ideia em vários estados brasileiros. Não por isso, deixou de sofrer fortes oposições. Grande parte dela vinha das mulheres organizadas dentro do Partido de oposição que era o PT. Essa oposição não era consensual já que muitas mulheres o apoiavam por entender que já significava um avanço institucional. Não obstante, os apontamentos e críticas em relação à incapacidade executiva do órgão e a vulnerabilidade em ser cooptado pelo governo eram grandes. O país ainda vivia uma insegurança e desconfiança em relação ao governo, o que corroborava ainda mais esse sentimento de oposição à atuação do Conselho (DELGADO, 2007; ALVAREZ, 1988).

O Conselho propunha ser um espaço híbrido que, ao mesmo tempo, era governo e sociedade civil. Se isso, por um lado, impedia que crescesse e ganhasse espaço dentro da estrutura do Estado, por outro tinha a possibilidade de garantir a autonomia sempre valorizada pelo movimento. Dessa forma, uma distância segura do Estado que até ali podia significar um espaço autoritário e opressivo (DELGADO, 2007).

Schumacher e Vargas (1993), assim como outros autores, colocam que o Conselho, apesar de parecer uma conquista do movimento feminista sofreu um "bombardeamento" das próprias feministas pelo medo da perda de autonomia. Nesse relato as autoras ressaltam que havia um medo da iminente necessidade de diálogo com as estruturas governamentais, até então, autoritárias e repressoras. Schumacher e Vargas (1993) retomam uma fala de Ana Vicentini no Seminário "Feminismo no Brasil - vislumbrando espaços" ocorrido em 1988 em que esta diz:

O grito de alerta dado por alguns setores se baseava na dificuldade que o movimento sentia ante o inevitável diálogo a ser estabelecido com os órgãos governamentais e na recusa quase pueril de alguns setores em ver no Estado um possível interlocutor (SCHUMAHER; VARGAS, 1993, p. 352).

Esse clima de tensão e medo existente em relação ao Estado também foi afirmado por Eva Blay (1998) que presidiu o Conselho Estadual da Condição Feminina como uma das justificativas para a escolha pela constituição híbrida do Conselho:

Era época dos anos 1980, quando tudo estava por fazer. A criação de Conselhos juntos aos governos pretendia manter a flexibilidade dos movimentos sociais e ao mesmo tempo penetrar na estrutura do próprio Estado, de uma maneira híbrida. Este modelo se adequava a um país recém saído da ditadura, que não confiava na estrutura do Estado e dos governos. Além disso, os movimentos de mulheres não tinham experiência suficiente para uma ação política dentro da legalidade, depois de haver vivido décadas na ilegalidade. Praticamente todas nós vivemos em movimentos de resistência e movimentos sociais. Por isso, queríamos uma instância em que pudéssemos manter nossa autonomia, a possibilidade de reflexão, de organização, mas, também, queríamos estar dentro do governo, o que era impossível; mas nos arriscamos a fazê-lo. (BLAY, 1998, p. 9)

O Conselho Estadual enfrentava uma oposição dos próprios movimentos feministas que entendiam que essa estrutura era cooptada pelo governo e, portanto, não possuía a autonomia almejada. Por outro, também era criticado por não possuir poder executivo o que limitava as suas ações e, até sua legitimidade perante o resto do governo. E, não era somente a oposição que enxergava essa problemática. Um documento do próprio Conselho Estadual, de 1983, apresentava o seguinte texto:

Os movimentos sociais e, entre eles, os movimentos de mulheres querem e devem garantir sua autonomia frente ao poder. Fazer parte do aparelho de Estado para poder utilizá-lo desde seu interior, mas garantir ao mesmo tempo toda a liberdade de crítica é uma questão extremamente complexa. (...) O Mecanismo de escolha, a forma de fazê-la, a organização, nada está definido, pois se espera que os grupos organizados ou feministas independentes se pronunciem a respeito (SÃO PAULO, 1983).

Mesmo com uma permanente oposição, o Conselho marcou na sua existência alguns méritos. O primeiro deles foi sua posição em relação à política de criação de creches e também suas ações relacionadas a políticas de planejamento familiar (ALVAREZ, 1988). Além disso, o Conselho também assumiu responsabilidades e tomou a frente em eventos antes encabeçados pelos movimentos feministas. Se isso, por um lado, oferecia aos eventos uma estrutura melhor pela capacidade estatal de ação, por outro, favorecia o uso desses espaços para as causas do partido que estava no poder, o PMDB (ALVAREZ, 1988).

Os Conselhos Estaduais foram criticados principalmente por sua composição, por suas relações partidárias e incapacidades executivas, mas Blay (1987) levanta ainda uma outra dificuldade encontrada: "O Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo mostrou ser competente na proposição de programas, mas débil na sua relação com as Secretarias de Estado, executoras dos programas"(BLAY;1987, p. 7). Ou seja, a capacidade de articulação hoje tão discutida (que será tratada adiante neste trabalho) já aparecia ali como algo estratégico para um órgão de governo que tratava de políticas públicas para mulheres. Não era apenas a capacidade executiva e o orçamento, mas também outras características na habilidade de articulação das pessoas que compunham esses órgãos.

IV - Conselho Nacional do Direito da Mulher

Em meio às críticas aos Conselhos Estaduais, atreladas à percepção de que existia um caminho importante sendo trilhado, em 1984 é realizada a primeira proposta para criação de um organismo federal. Nesse contexto, um grupo de feministas organiza o Seminário "Mulher e Política" que tem como uma de suas conclusões a necessidade de se propor a criação de um órgão nacional de defesa da mulher no governo federal. Essa articulação se mantém até que, em 1985, no VII Encontro Nacional Feminista, ocorrido em Belo Horizonte, esse debate ganha dimensões maiores com todas as polêmicas que envolviam as experiências dos Conselhos Estaduais, a preocupação com a preservação da autonomia do movimento, a luta político partidária, etc. (SCHUMACHER; VARGAS, 1993). Desse encontro, resultou uma carta de exigências,

publicada pelo Centro de Informação da Mulher, requerendo a criação de um órgão federal que deveria ter as seguintes características:

- atribuição de dotação orçamentária própria;
- identificação do órgão com a luta contra a discriminação e a opressão da mulher;
- qualquer parlamentar que venha a ocupar cargo no conselho deve licenciar-se de seu mandato;
- viabilização da participação do movimento de mulheres na elaboração, execução e acompanhamento das políticas oficiais;
- o conselho deve expressar as reivindicações do movimento de mulheres sem pretender representá-lo ou substituí-lo;
- e, finalmente, adoção do critério de composição do conselho baseado na trajetória feminista de suas participantes (SCHUMAHER; VARGAS, 1993, p. 355).

Ou seja, estavam ali colocadas as preocupações existentes com relação aos Conselhos Estaduais em relação a autonomia do movimento e dotação orçamentária do órgão. Em 1985 foi criado o Conselho Nacional do Direito da Mulher que pôde atuar acompanhando e debatendo o trabalho dos constituintes. No entanto, esse Conselho já surge com outro formato. Era um conselho ligado ao Ministério da Justiça, mas com caráter executivo, orçamento próprio e *status* de ministério (PINTO, 2003; BLAY, 1987). Mesmo que o orçamento fosse diminuto e que dependesse da execução de outros Ministérios, essas novas características são relevantes como resposta às demandas do movimento e podem ser explicadas pelo contexto de criação dessa instância.

Em 1983, o movimento novamente se uniu por uma única causa, a Campanha das Diretas-Já, em que foi criado o Movimento de Mulheres pelas Diretas-Já. Mesmo com a mobilização nacional pelas eleições diretas à Presidência da República, a emenda não foi aprovada e a presidência seria assumida por Tancredo Neves. Com isso, o movimento novamente sofre uma cisão e 40 mulheres se unem e propõe a criação do Conselho para Tancredo Neves, que aceita a proposta. José Sarney, quando assume, por ser vice-presidente quando Tancredo morre, mantém a promessa assumida por Tancredo Neves (PINTO, 2003). Ou seja, o Conselho nasce após um momento de

reaproximação das mulheres que estavam nos Conselhos Estaduais e aquelas que faziam oposição a eles.

O desafio colocado para o Conselho Nacional significava um passo adiante no que tangia a relação com o Estado e o desafio de manter vivo o olhar para a autonomia dos movimentos sociais. Maria Aparecida Schumacher, que foi nomeada Secretária Executiva e diretora de articulação política do Conselho Nacional, descreve em um de seus artigos²:

Desembarcamos em Brasília trazendo na bagagem o ideário de autonomia do movimento de mulheres, suas reivindicações e, simultaneamente, a convicção da importância de ganhar espaços no Estado e a consciência do desafio e das dificuldades dessa tarefa (SCHUMACHER; VARGAS, 1993, p. 355).

O Conselho Nacional organizou o Encontro Nacional da Mulher pela Constituinte em que estiveram presentes, aproximadamente, 1500 pessoas das mais variadas condições e origens. As demandas ali registradas foram, praticamente todas, abarcadas pela Constituição. Esse esforço somado a tantos outros de mobilização, articulação e convencimento garantiu a possibilidade de que a Constituição de 1988 não apresentasse retrocessos do ponto de vista do Direito da Mulher e corroborasse a importância da garantia desses direitos no país (TELES, 1999).

Além disso, realizou conquistas como a legislação que obrigava o oferecimento de creches nos postos de trabalho e atuou com diversos Ministérios, articulando e exercendo pressão para que a lei fosse cumprida. O Conselho ainda atuou com o BNDES para que esse exigisse o cumprimento da Lei para realizar seus empréstimos e produziu materiais sobre como cumprir as exigências da lei. Realizou ações também no combate à violência contra a mulher junto aos estados o que resultou na criação de diversas Delegacias da Mulher com apoio do Ministério da Justiça. Basicamente o Conselho atuou dividindo suas ações em responder às demandas específicas do movimento social e na construção de uma estrutura governista menos sexista (SCHUMACHER; VARGAS, 1993).

² Texto publicado no artigo "Condição Feminina, Políticas Públicas e o Papel do CNDM" apresentado no Seminário do NEMGE/USP em 1989.

O Conselho Nacional tem curta duração no governo federal já que, em 1988, um Ministro de ocasião indica nova equipe para o órgão, fazendo com que os movimentos de mulheres já deixem de se ver representados por aquele órgão. Em 1989, o novo Presidente da República, Fernando Collor retira o orçamento e o *status* ministerial do Conselho, desativando, por alguns anos, a iniciativa (SCHUMAHER;VARGAS, 1993).

V - O Partido dos Trabalhadores e a Proposta de um Órgão Executivo – A Experiência do Município de São Paulo

Uma das fortes oposições enfrentadas pelo PMDB em sua trajetória na redemocratização foi encabeçada pelo recém-criado Partido dos Trabalhadores. O PT, criado após a reforma partidária de 1979, teve como marca na sua criação a relação com os movimentos sociais. Segundo Godinho (1998), o PT, por ter em sua base muitos membros de movimentos sociais, possuía certa "facilidade" em compreender os anseios dos movimentos pela garantia da autonomia mesmo que passassem a fazer parte da política partidária. Essas características facilitaram a colocação de causas feministas nas pautas do Partido. No entanto, apesar de parte das fundadoras do PT serem provenientes dos movimentos feministas, a consolidação desses espaços dentro de Partido foi alvo de oposições (GODINHO, 1998).

A filiação de mulheres aos partidos no momento em que o PT é criado é caracterizada por Blay (1987) como "opções individuais até certo ponto". Existiam características da militância que faziam com que as mulheres envolvidas optassem por um caminho ou por outro. Aquelas que estavam se filiando a partidos novos (como o PT), possuíam maiores dificuldades eleitorais e, portanto, aceitaram candidaturas femininas. No entanto, neste momento inicial, rejeitam as ideias de inserir as propostas do movimento nas instâncias governamentais (BLAY, 1987).

O PT surgia no país com duas fortes marcas. A primeira delas era o seu enraizamento social e sua proximidades com os movimentos sociais, em particular, o sindical. E a segunda é a sua identidade de esquerda e voz destoante à nova lógica recém-criada no país, pós-redemocratização. Ou seja, a luta pela democratização, que era comum a

diversos setores, quando começa a ter resultado, gera uma cisão. A reforma política de 1979 ocasiona um reordenamento dos representantes dos movimentos sociais na lógica partidária. Ou seja, como partido que lutava pela democratização, o PMDB sai fortalecido. Porém, antes mesmo desse processo se consolidar em eleições, ele já possui uma oposição, recém-criada, mas que também foi ativa na redemocratização que era o PT.

O papel de oposição que o PT exerceu nos governos peemedebistas foi fundamental para a elaboração das propostas dos seus próprios governos que estariam por vir. Em 1988 o PT ganha eleições municipais importantes e é desafiado a responder àquilo que antes criticava. Os documentos do PT que discutem como se estruturariam as políticas para mulheres ou de igualdade de gênero, em grande parte levantavam as críticas que eram feitas aos conselhos como forma de justificar suas propostas (DELGADO, 2007). Basicamente eram três os pontos de oposição: a) a relação pouco clara entre governo e sociedade civil e a baixa capacidade de representatividade das demandas dos movimentos; b) A incapacidade executiva e, portanto, a pouca legitimidade para propor ações e; c) Falta de orçamento próprio, o que de certa forma dialoga com o fato de não se tratar de um órgão executivo.

Mesmo que antes de 1988, documentos do PT e suas propostas de governo apresentassem a ideia de criação de uma Secretaria ou órgão executivo, essa ideia só pôde ser levada adiante quando efetivamente o PT ganhou eleições. Isso ocorreu em 1988 quando o partido assume a prefeitura de 36 municípios (muitas delas com candidatas do sexo feminino), incluindo São Paulo e Santo André (DELGADO, 2007)

Em 1989, uma proposta de criação de Coordenadoria Especial da Mulher é entregue à Luiza Erundina, Prefeita recém-eleita do Partido dos Trabalhadores no município de São Paulo. As mulheres petistas reconhecem os Conselhos Estaduais como um avanço nas políticas para mulheres, mas apontam as críticas que levaram a estruturação dessa nova proposta, podem ser resumidas da seguinte forma:

Esses organismos, na forma de sua estruturação, pelo seu papel no Executivo e na definição de sua política apresentam três problemas importantes: quanto à autonomia administrativa e financeira; no poder de intervenção no nível de políticas públicas; e na relação com a sociedade civil e os movimentos sociais (PMSP, 1989, p. 4).

Ou seja, estavam ali colocados de forma organizada e clara, os pontos que vinham sendo discutidos pelo movimento feminista de oposição e situação com relação à atuação do Conselho Estadual proposto pelo governo Montoro. O documento que traz a proposta faz um esforço de reconhecimento dos avanços alcançados e do detalhamento desses três pontos para, ao final, sugerir o novo órgão de políticas para mulheres (PMSP, 1989).

O documento que embasaria a Lei de criação da Coordenadoria Especial da Mulher propõe a criação de um órgão ligado ao chefe do poder executivo que teria a função de propor, planejar e implementar políticas públicas para mulheres. A proposta detalha a estrutura que deveria ter esse órgão e suas características gerais:

- a) Ter autonomia administrativa e financeira;
- b) elaborar orçamento-programa do organismo;
- c) gerenciar elementos econômicos de patrimônio e contábeis necessários ao desenvolvimento de seu plano de ação;
- d) decidir sobre distribuição interna dos recursos humanos, materiais e financeiros;
- e) ter acesso e condição de participação nas discussões e mecanismos de implementação de diretrizes e medidas do governo municipal;
- f) ter condições de trabalho conjunto com as demais Secretarias;
- g) ser vinculado à Secretaria de Negócios Extraordinários;
- h) ter o nome de Coordenadoria Especial da Mulher;
- i) ter sua criação garantida por decreto e/ou Lei. (PMSP, 1989, p. 12)

A Coordenadoria Especial da Mulher no município de São Paulo é criada por meio do Decreto 28.245/89 em 1989 e em 1992 é aprovada em Lei. Mais tarde, em 2001, no governo de Marta Suplicy a Lei 13.169 é promulgada com modificações que vinculariam a Coordenadoria diretamente à Secretaria de Governo.

Em 1989, é criada a Coordenadoria que ficava subordinada à Secretaria de Negócios Extraordinários. Uma Secretaria que era vista como a responsável por questões de articulação política importantes para o governo. Ali estavam também a Coordenadoria Especial do Negro, os conselhos do idoso, da pessoa com deficiência, entre outros. Ou seja, A Coordenadoria não estava, nesse momento, no primeiro escalão do governo.

Ela era um dos assuntos tratados por uma "secretaria guarda-chuva" (DELGADO, 2007).

Já em 1990 as discussões sobre esse "lugar institucional" voltam a ocorrer e surge a proposta de criação de uma Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos que agruparia as coordenadorias e conselhos e estaria vinculada à Secretaria do Governo Municipal. Essa mudança ocorre em 1991 e é aprovada em Lei em 1992 (DELGADO, 2007).

Assim como na proposta de criação da Coordenadoria, a Lei de criação estabelece que uma das funções do órgão é "articular os programas da Coordenadoria Especial da Mulher com os programas das diversas Secretarias". Ou seja, como já foi aqui levantado e será ainda discutido, os órgãos executivos de políticas para mulheres já surgem com a incumbência de serem um articulador de políticas dentro da estrutura executiva de governo.

Essa característica de criar um órgão articulador de outras Secretarias surge em um momento em que o esforço de democratização se soma a preocupações com otimização do gasto público e, portanto com princípios de eficiência e eficácia. E, como coloca Farah (2001), a década de 90 é marcada por novos arranjos institucionais que carregam como característica a busca pela superação da setorização ocorrida na gestão de políticas sociais.

Na década de 60, como descreve a autora, ocorre um movimento de especialização na gestão das políticas sociais o que fez com que cada área tivesse sua própria estrutura. Ou seja, a administração pública fica setORIZADA com órgãos especializados em tratar de saúde, educação, trabalho, etc. Esse esforço, por um lado, apresenta benefícios já que estimula o desenvolvimento das áreas por meio do acúmulo de conhecimento especializado sobre cada tema. As organizações acumulam história e as pessoas, bagagem no tema (FARAH, 2001). A estrutura setORIZADA que não dialoga entre si também causa perdas para algumas políticas que dependem da atuação de mais de uma área. Esse é o caso, por exemplo, das políticas para mulheres que tratam de segurança pública, educação, saúde, trabalho, etc. Ou seja, elas dependem de uma integração entre as áreas (FARAH, 2001).

Essa percepção parece clara nos textos que relatam a história dos debates travados acerca de como deveriam se organizar as políticas para mulheres. A palavra "articulação", como é possível verificar nesse relato, era usada constantemente. Essa ideia, entretanto, parecia surgir com o intuito de responder a uma necessidade de realizar políticas articuladas. Trata-se do olhar para o público-alvo da política que não era abarcado por uma visão setorializada. A discussão, naquele momento, não parecia passar por uma ideia de forma de organização da gestão pública. Apesar de, na Europa, já estar começando a surgir a ideia de *gender mainstreaming*, ainda não havia acontecido a Conferência de Beijing que consolidaria essa tendência.

Além disso, nos textos brasileiros, o termo "transversalidade" não era utilizado. A preocupação até esse momento estava concentrada em conquistar uma estrutura estatal com orçamento próprio e capacidade executiva. Até então, pouco se falava da sua forma de atuação, já que as demandas existentes, baseadas nas experiências dos Conselhos, eram definir o caráter estatal do órgão, esclarecendo uma relação dúbia com o movimento social e garantir a sua capacidade de ação.

Delgado (2007) faz uma comparação entre a Coordenadoria criada em São Paulo e a Assessoria criada em Santo André no mesmo momento. Também em 1989, Santo André elege um prefeito do PT que cria a Assessoria dos Direitos da Mulher que era vinculada diretamente ao Gabinete do prefeito. Segundo a autora, os lugares ocupados na estrutura organizacional nos dois casos fizeram com que as experiências fossem diferentes. A legitimidade política da Assessoria de Santo André contrastava com o pouco espaço conseguido pela Coordenadoria Especial da Mulher em São Paulo.

Se por um lado, a Coordenadoria de São Paulo não participava da reunião de Secretariado e estava vinculada a uma Secretária que não conseguiu espaço para suas propostas naquele governo; por outro, a Assessoria de Santo André tinha a atenção pessoal do Prefeito que possuía vínculo próximo com a equipe gestora. Ou seja, o lugar e a legitimidade dada ao órgão eram fundamentais para a efetivação das suas propostas (PAPA, 2012). E, portanto, existia uma avaliação negativa daquilo que foi feito em São Paulo devido à pouca inserção política da Coordenadoria no governo. Essa situação se torna ainda mais crítica com o avanço da percepção de que um dos papéis fundamentais da Coordenadoria era articular com outras Secretarias. Dessa

forma, não possuíam espaço político para tanto e as ações de articulação deixaram de estar no foco de atuação da Coordenadoria (DELGADO, 2007).

Em São Paulo, as ações de articulação, basicamente, se deram a partir da promoção de Seminários temáticos para os quais as outras Secretarias eram chamadas a participar. Quando os fóruns que foram criados nesses seminários começavam a se fortalecer, foi criada a Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos que acabou por desarticular de vez essas iniciativas (DELGADO, 2007).

No que diz respeito às relações com o movimento social, a Coordenadoria não manteve uma interface próxima. Se na experiência dos Conselhos o excesso de proximidade era duramente criticado, na Coordenadoria a reação foi de separar governo e movimento social. Segundo relatos, o medo da perda de autonomia continuava grande e o respeito a isso acabou por afastar essas duas frentes de ação. Existiam parcerias e, principalmente, apoio às ações, mas a concepção das ações ocorria de forma separada (DELGADO, 2007).

A atuação da Coordenadoria que mais se destacou e é uma referência quando se trata de políticas para mulheres está relacionada ao combate à violência contra a mulher. As ações iniciadas pelo Conselho Estadual ganharam reforço e foram estruturadas Delegacias e Centros de Atendimento de referência no município (DELGADO, 2007).

O combate à violência que desde a década de 70 estava na agenda dos movimentos sociais como prioridade se tornou uma marca das políticas implementadas pelos órgãos de políticas para mulheres. Até hoje essas ações veem sendo desenvolvidas e são prioritárias para os órgãos executivos de políticas para mulheres, como será demonstrado na descrição da Secretaria de Políticas para Mulheres do governo federal.

Em 1991, quando a Coordenadoria é absorvida pela recém criada Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos, ela desce um degrau na hierarquia de governo, se afastando do poder central. Antes era uma Coordenadoria vinculada a uma Secretaria. Com a mudança passa a ser uma Coordenadoria dentro de uma Assessoria vinculada à Secretaria de Governo. Nesse momento, quem fazia parte da gestão, relata que as ações ficaram paralisadas e até o fim do governo não conseguiram se reestruturar

(DELGADO, 2007). Em 1993, Paulo Maluf é eleito para prefeito em São Paulo e, quando assume, desativa a Coordenadoria, que assim se mantém até a eleição de Marta Suplicy, cujo mandato tem início em 2001.

Para a prefeitura de Marta Suplicy, as mulheres do PT já haviam levado a discussão para o programa de governo. Após uma avaliação de que a Coordenadoria dos governos anteriores havia sido enfraquecida por não fazer parte do projeto de governo, nessa oportunidade colocaram o tema em debate antes mesmo das eleições. Portanto, no documento de programa de campanha já estava mencionada a ideia de restabelecer a Coordenadoria de Política para Mulheres (DELGADO, 2007).

A Coordenadoria Especial das Mulheres foi reativada e junto com a Coordenadoria Especial do Negro; a Coordenadoria da Juventude; Coordenadoria Especial da Participação e a Coordenadoria Especial do Orçamento Participativo, passaram a estar submetidas à Secretaria do Governo Municipal. A Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos já havia deixado de existir, mas o tema de Direitos Humanos ficou a cargo da Comissão Municipal de Direitos Humanos (DELGADO, 2007).

Nesse contexto, a situação da Coordenadoria em relação ao resto do governo era diferente. Uma das principais razões disso era a importância dada pela prefeita ao tema. As questões de igualdade de gênero frequentemente faziam parte dos discursos de Marta Suplicy, como ocorreu na sua posse.³ O fato de ser um tema que possuía a "simpatia" da prefeita fazia com que os responsáveis pelas diferentes pautas fossem mais receptivos às propostas da Coordenadoria que não participava das reuniões de Secretariado. Segundo Delgado (2007), para resolver essa questão, foi criada uma Comissão Intersecretarial da Mulher em que participavam representantes de diversas Secretarias.

Nesse momento, a preocupação com a capacidade de articulação dessa Coordenadoria parecia maior. Além da criação da Comissão que foi institucionalizada por uma portaria da Secretaria do Governo Municipal, também foi estruturado um fórum para atuação junto às subprefeituras. A ideia de atuar nessas instâncias de governo estava

³ Marta Suplicy já havia apresentado um programa de televisão para o público feminino e era autora de livros que tratavam o tema da sexualidade. Na sua atuação no legislativo, debatia assuntos relacionados aos direitos das mulheres e compunha a bancada feminina na Câmara Federal.

baseada na preocupação em se aproximar do cotidiano da população e também em possuir um canal de diálogo com os movimentos sociais (DELGADO, 2007).

Apesar de a Coordenadoria possuir dificuldades para composição de equipe e estrutura administrativa, no segundo mandato, ela passa a ter orçamento próprio. Mesmo que esse fosse limitado e de baixo valor, significava um avanço na legitimidade e autonomia do órgão. Além disso, a cada ano, o orçamento aumentava. Em 2002 foi destinado à Coordenadoria R\$746.694,00 e, em 2004, R\$1.140.000,00. Ou seja, apesar de não ser um valor alto, já demonstrava um avanço institucional do órgão. E esse orçamento ainda era complementado por gastos previstos no orçamento geral da Secretaria a que a Coordenadoria estava vinculada.

Apesar de a Coordenadoria ainda apresentar muitas dificuldades na articulação com as outras Secretarias, já é possível reconhecer na sua atuação preocupações comuns às apresentadas pela atual Secretaria de Políticas para Mulheres do Governo Federal. Diversas ações foram realizadas, mas chama a atenção a preocupação com as ações articuladas com outras Secretarias, como foi o caso das parcerias com a Secretaria Municipal de Educação na política de creches e na produção e distribuição de materiais de formação. Além disso, diversas eram as estratégias de movimentar as diversas pastas em torno dos debates travados pela Coordenadoria, como os eventos realizados, todos os anos, no dia 8 de Março.

A Coordenadoria reativada no governo de Marta Suplicy parece ser uma experiência já mais madura de órgão executivo que tenha como foco as políticas para mulheres. Essa experiência acontece após outras tantas em governos petistas que já colhiam também os aprendizados obtidos nos Conselhos criados na década de 80. Além disso, nesse momento as ideias e influências do *gender mainstreaming* já tinham sido consolidadas na Conferência de Beijing em 1995 e também já passavam por duras críticas. Uma demonstração de que na gestão de Suplicy as influências vinham de diversos lugares e os aprendizados mais consolidados é a publicação "Políticas Públicas e Igualdade de Gênero" realizada e financiada pela Coordenadoria no ano de 2004. Neste livro, que ainda é uma referência no tema no Brasil, existem debates nacionais e internacionais acerca do tema, demonstrando a solidez em que o debate se encontrava naquele momento. Ali, as ideias de articulação, *mainstreaming* e

transversalidade já estavam presentes como um desafio ainda não alcançado, mas também com toda a subjetividade e pouca clareza que é comum ao tema.

Nestes processos, eixos e momentos do desenvolvimento dos órgãos de políticas para mulheres no Brasil, é possível perceber que a luta pela redemocratização e a dinâmica das políticas partidárias foram fatores importantes na construção dos órgãos públicos executivos responsáveis por políticas para mulheres. A luta contra o regime militar e a ditadura acabaram por unir os movimentos sociais em uma causa única, apesar de suas diferenças. Já em fase de redemocratização, a reforma partidária e o engajamento das militantes nos partidos fizeram com que as disputas eleitorais gerassem debates nos partidos sobre como poderiam avançar os mecanismos de governo nesse âmbito. Enquanto o PMDB pôde inovar com a criação dos Conselhos e ter as primeiras experiências dentro do governo, tratando de políticas para mulheres, o PT foi oposição, desenvolvendo a partir da experiência existente, propostas de mudanças. Quando o PT ganha as eleições, tem a possibilidade de trabalhar por esse avanço e consegue, com seus erros e acertos, consolidar a ideia de um órgão executivo de políticas para mulheres.

Ao longo desse caminho de luta por desenvolvimento institucional, o país passa por revisões e debates sobre as formas de implementar políticas sociais. A lógica setorial é desafiada pela necessidade de interação de áreas e, nesse contexto, as políticas para mulheres se encaixam perfeitamente nessas novas demandas. Enquanto os órgãos de políticas para mulheres se firmam como parte da estrutura de governo, com a incumbência de pensar e implementar políticas, num contexto de integração, a necessidade de articulação com outros órgãos e pastas de governo, se mostram fundamentais.

Somado a esse processo brasileiro, os debates internacionais, principalmente europeus, sobre *gender mainstreaming*, aquecem a preocupação pela forma de gestão dessa políticas públicas. Ou seja, não seria apenas a "ação pública" que deveria ser integrada, era preciso que as áreas se relacionassem na forma de gerir políticas públicas. E assim, em 2004, ao final da experiência petista na prefeitura de São Paulo, as palavras "articulação", "intersetorialidade" e, ainda eventualmente, "transversalidade" já estão presentes nas discussões sobre os desafios desses órgãos.

VI - Chegada ao Governo Federal

A experiência do Conselho Nacional de Direitos da Mulher encabeçada pelas militantes peemedebistas na eleição de Tancredo Neves e governo de José Sarney, foi a primeira do governo federal com um órgão de políticas para mulheres. O Conselho Nacional trazia mudanças em relação aos Conselhos Estaduais até pelo aprendizado adquirido nessas iniciativas. A estrutura criada no governo federal já possuía maior autonomia, principalmente por contar com orçamento próprio. No entanto, ainda era um espaço que previa a participação dos movimentos sociais no governo, ou seja, um ambiente híbrido.

Apesar de prever inovações e ter conseguido alcançar resultados interessantes, o Conselho Nacional foi uma experiência rápida, já que, em menos de três anos, foi desarticulado e, praticamente, desmontado. Ainda na gestão de Sarney, o movimento de mulheres já não reconhecia o Conselho como um espaço de participação nas políticas devido às mudanças na equipe gestora. Foi no mandato de Fernando Collor que o Conselho foi desativado e não manteve atividades em andamento.

Apesar de sua curta duração, o Conselho Nacional daquele momento, junto com as experiências subnacionais, carregavam um aprendizado relevante sobre políticas para mulheres e sobre a relação do movimento social com o governo. Para Montaño (2003), o Brasil, até ali já servia de referência nos debates internacionais: "O Brasil ficava como uma referência para o movimento, sobretudo por sua dimensão participativa, mas não para o Estado no sentido de modelo de gestão" (MONTAÑO, 2003, p. 14).

Ou seja, até ali existiam avanços significativos na consolidação de órgãos para tratar de políticas para mulheres na estrutura de governo executivos e, principalmente, no entendimento sobre a relação entre governo e movimento social. Ao final da década de 90 o "medo" de fazer parte do Estado, tão presente no momento de estruturação dos primeiros Conselhos, já não era tão prevalente. A tentativa de colocar governo e movimento social num mesmo órgão com a finalidade de propor e gerir políticas públicas mostrava dificuldades de gestão. O espaço de participação se mostrava interessante, mas passava a existir um consenso de que o consultivo e o deliberativo deveriam ser "lugares" diferentes.

Durante o tempo em que o Conselho Nacional de Direito da Mulher ficou desativado, as experiências subnacionais se desenvolviam com a ideia de separação desses espaços, caracterizando-os mais como órgãos de governo. E junto com esse desenvolvimento, as preocupações com a capacidade e forma de gestão também aumentaram.

Em 1994, quando Fernando Henrique Cardoso é eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileiro (PSDB), cuja criação foi fruto de uma dissidência do PMDB em 1988. Ou seja, quando o PSDB assume o governo federal, muitas das militantes e mulheres que fizeram parte da criação dos Conselhos Estaduais e/ou do Conselho Nacional, passaram a fazer parte do governo e foram incumbidas de reativar o Conselho Nacional. Segundo Montaña (2003) as críticas e revisões existentes em relação aos Conselhos não foram incorporadas ao governo federal no primeiro mandato de Fernando Henrique, passando sem avanços significativos no tema.

Durante todo esse primeiro mandato, o Conselho Nacional continua a ser um órgão sem poder executivo apesar de todos os esforços de diversas organizações de mulheres que fizeram reivindicações aos candidatos ao governo. Segundo análise de Pitanguy (2003):

Analisando o Relatório de Atividades do CNDM de 1994-2000, observa-se que atuou sobretudo integrando-se as atividades, campanhas e programas desenvolvidos em outras esferas do governo, como a Secretaria de Direitos Humanos, o Comunidade Solidária, celebrando protocolos de intenções com ministérios, dentre outros. Ao mesmo tempo, o CNDM participou das Conferências Internacionais da ONU, nas quais um jogo de acordos, alianças e enfrentamentos entre movimentos sociais, governos, agências internacionais, permitiu avanços significativos nos direitos humanos das mulheres (PITANGUY, 2003, p. 31)

A reativação do Conselho, naquele tempo, já significava algo por representar um ator a mais nos jogos políticos que fazia parte das articulações. Mas do ponto de vista da capacidade de proposição e execução de políticas, não havia avanços. O órgão até ali não mudava de posição em relação à sua capacidade executiva.

No ano 2000, já no segundo mandato, por meio do decreto n. 3511 que dispõe sobre a alteração de cargos e funções de algumas secretarias do governo, é criada uma Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Ou seja, são criados alguns cargos em uma Secretaria ainda subordinada à Secretaria de Estado de Direitos Humanos que teria a responsabilidade de implementar as deliberações do Conselho (BRASIL, 2000; PITANGUY, 2003). Assim, tem início uma fase de mudanças pontuais que caminham para uma aproximação com as demandas por um órgão executivo que tanto já haviam avançado nos governos subnacionais.

Apesar dessa mudança, o Conselho mantinha a sua estrutura e o seu papel, porém com um relativo aumento de capacidade executiva. Entretanto, o seu papel e poder dentro do governo não estavam sendo alterados. O ponto de inflexão dessa história acontece em 2002, último ano de mandato, por meio de uma medida provisória que criava a Secretaria de Direitos da Mulher subordinada ao Ministério da Justiça (BRASIL, 2002; MONTAÑO, 2003). Essa Secretaria é, alguns meses depois, garantida em Lei que apenas repete o texto da Medida Provisória, porém sem tempo hábil para se estruturar e iniciar uma atuação significativa. O que ficava marcado com sua criação, era a resposta às pressões do movimento social e ao contexto internacional. Além disso, demonstra a compreensão de que a busca por um órgão executivo com autonomia de propor e implementar políticas públicas já estava legitimada nos diversos contextos partidários. Para Montaña (2003), a SEDIM teve o papel de "repactuação" com o movimento social, já que a criação da Secretaria significava uma mudança nas relações entre governo e movimento:

A SEDIM deve ser entendida como um produto frágil e virtuoso de um processo de acordo e negociação que teve a simpatia política das autoridades e a tolerância benévola do movimento. Neste sentido, o mais importante que deixa é a legitimidade de um espaço de formulação das políticas públicas, reposicionado no mais alto nível, que volta a propor a necessidade um movimento de mulheres transversal aos partidos políticos que, no passado recente, apesar do número reduzido e das diferenças partidárias, atuaram em conjunto (...). (MONTAÑO, 2003, p. 15)

A criação da SEDIM, mesmo que tardiamente, gerou avaliações positivas em diversos setores do movimento social e muitos debates sobre como deveria ser o futuro desse

órgão. Nessas discussões, por diversas vezes, a ideia de atuação transversal é suscitada mesmo que sem uma diretriz clara do que significaria isso na prática (MONTAÑO, 2003; PITANGUY, 2003).

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores para a presidência da República, o projeto petista que vinha sendo desenvolvido nas unidades subnacionais chega ao governo federal. Assim que eleito, no dia 1 de Janeiro de 2003, o novo Presidente publicou a Medida Provisória n. 103 que dispõe sobre a composição da Presidência da República e seus Ministérios. Nesse texto, a Secretaria recebe o nome de Secretaria Especial de Políticas para Mulheres que está alocada na própria Presidência da República. Essa alteração seria firmada na Lei 10.683/03 que é aprovada no mês de Maio do mesmo ano (BRASIL, 2003b; BRASIL, 2003c; MONTANO, 2003).

Na Medida Provisória, em Janeiro, também é alocada na Presidência da República a Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Nesse momento, não há referência a uma Secretaria Especial de Igualdade Racial. No entanto, em Maio, quando aprovadas em Lei, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial já está em meio às outras, dentro da estrutura da Presidência. O Gestor Sênior da SEPPIR faz uma breve análise desse momento:

Após Durban, a igualdade racial começa a ser vista não só como uma bandeira de um movimento, mas como bandeira de um campo social de política pública. Eu acho que esse é o primeiro referencial que existe. Assim, como saúde, educação, etc., a igualdade racial merecia uma instância governamental pra cuidar disso. E com essa bagagem vem o movimento negro com essa reivindicação a partir de 2000/ 2001. E o Presidente Lula apreende isso na campanha. Em 2002, o PT na campanha faz um documento sobre o que o PT faria com relação à igualdade racial. A constituição de uma Secretaria era prevista. Houve por parte do movimento uma decepção grande porque no dia da posse ele não lançou a SEPPIR. Criou outras secretarias e a SEPPIR não saiu. Mas é uma Secretaria nanica para cuidar de todo o problema de igualdade racial. (Entrevista realizada em 26 de Novembro de 2012)

Sendo assim, em 2003, estão alocadas na Presidência Geral da República, a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção

da Igualdade Racial e a Secretaria Especial de Direitos Humanos. Essas três áreas que, de certa forma, caminharam paralelamente na relação com o governo, com momentos de encontros e desencontros, em 2003 passam a ter a mesma situação. Eram Secretarias Especiais com orçamentos próprios ligados ao alto escalão do Governo Federal.

Essa decisão foi comemorada como uma conquista pelos movimentos sociais apesar de, ao mesmo tempo, ter significado uma perda política se comparada à demanda colocada. A Gestora Sênior II, que faz parte do grupo de mulheres do PT, explicitou, em entrevista, esse sentimento:

Quando o Lula ganhou em 2003, ganhou a eleição e assumiu em 2003, o grupo de mulheres do PT chegou a conclusão de que “ou é agora ou é nunca” porque nós defendemos isso na campanha, insistimos nisso na campanha, não ganhamos na campanha o compromisso de criar um Ministério. Nós queríamos um Ministério do mesmo jeito que nos outros governos nós não ganhamos a proposta de criar uma Secretaria e sim uma Coordenadoria, nós não ganhamos um Ministério, mas ganhamos o compromisso de uma Secretaria vinculada à Presidência com essa capacidade de fazer interface. E de certa forma, isso correspondia ao padrão de estrutura que a gente pensava anteriormente. Que a gente sempre defendeu que tivesse. Um organismo central, capaz de influenciar. Com orçamento próprio ainda que seja um orçamento pequeno e nós disputamos que haja maior orçamento, mas reconhecemos que o fato de ter esse orçamento possibilita influenciar as políticas, fazer parcerias. E o fato de estar vinculada à Presidência e ter sido anunciado desde o começo do governo como uma Secretaria de âmbito Federal, saiu de dentro do Ministério da Justiça, criou um padrão. (Entrevista realizada em 27 de Novembro de 2012)

Da mesma forma, dentro do movimento negro também houve debate sobre esse lugar organizacional que a SEPPIR conquistava naquele momento. Segundo o Gestor Sênior da SEPPIR, a decepção também ocorreu com relação a esse órgão, mesmo que não de forma consensual:

A Secretaria, quando saiu, saiu pequena. Por outro lado, havia uma discussão dentro do Movimento, se não seria melhor ter um Ministério. Foram muitas discussões sobre isso. Eu pessoalmente,

sempre achei que devia ser uma Secretaria ligada a Presidência da República. A questão da Igualdade Racial perpassa várias temáticas do governo. Não dá pra fazer isso sozinho, perpassa vários outros Ministérios. Teria que ser uma secretaria que conseguisse fazer uma consolidação e articulação de todos esses Ministérios. Daí a ideia de transversalidade. (Gestor Sênior da SEPPIR; entrevista realizada em 26 de Novembro de 2012)

Ou seja, naquele momento, as mulheres do PT lutaram para que fosse anunciado um Ministério de Políticas para Mulheres. O mesmo ocorreu com o movimento negro. Isso não aconteceu, mas estava sendo anunciado um órgão que fazia parte do primeiro escalão de governo e, portanto, com orçamento e autonomia. A busca para se tornar um Ministério tinha a ver com a necessidade de poder político frente aos outros órgãos de governo e à sociedade. A fala do entrevistado já atrela a ideia de "ser uma Secretaria" ao papel que o órgão teria frente aos outros Ministérios. Ou seja, não ser um Ministério não significava uma perda de poder, mas sim uma atribuição coerente de papéis. Esse debate será melhor explicitado posteriormente, mas é importante registrar que a criação das Secretarias é vista como um ganho político, um avanço na inserção dessas temáticas na pauta governamental, mas ainda com dissenso sobre o seu formato. Debate esse que persiste até hoje.

Após a eleição e o lançamento da Medida Provisória, o presidente Lula criou um grupo de trabalho que deveria dispor sobre como seriam, a partir de então, as relações com o CNDM. No dia 07 de Julho de 2003 é sancionado o Decreto 4.773 que dispõe sobre o papel e composição do Conselho Nacional. A partir daí o Conselho que já havia sido transferido para a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, passa a ser presidido por ela, com representação dos demais Ministérios e do movimento social. Dentre suas atribuições, se mantém o papel de apoiar a organização de eventos e, principalmente, de articulação com os movimentos sociais (BRASIL, 2003a; BRASIL, 2003b). O Conselho passa ainda por algumas mudanças pontuais nas suas incumbências e formação em leis aprovadas no anos de 2004 e 2008, porém mantém, basicamente, o mesmo papel.

A partir de 2003 a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres possui equipe, orçamento e papel próprios já como um órgão do primeiro escalão de governo. No dia 19 de Agosto de 2010, é aprovada a Lei n. 12.314/10 que retira do nome das Secretarias a denominação "especial", transformando-as em: Secretaria de Políticas

para Mulheres (SPM); Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Além disso, nessa Lei fica mais explícito o *status* ministerial desses órgãos, já que no Artigo 25, parágrafo único, fica determinado que os chefes dessas Secretarias faziam parte do grupo de Ministros de Estado (BRASIL, 2010b). A razão da importância do *status* do órgão em relação às outras instâncias governamentais, bem como o fato de possuir um orçamento e alguma capacidade executiva, fica explícita na fala da gestora:

Eu acho que definir políticas de igualdade que rompam com discriminação, que interfiram na divisão sexual do trabalho. Que transformem a lógica do Estado, é correlação de forças. E correlação de forças pressupõe ter estrutura, orçamento, capacidade de intervenção, autoridade política.

A ideia de que fosse vinculado ao organismo central exatamente para ter autoridade pra discutir políticas com todas as áreas. E nesse sentido, fazer essa gestão, eu parto do princípio que pra fazer essa gestão, você tem que estar no mesmo nível de autoridade dos titulares das pastas temáticas.

Você só consegue fazer isso se você tiver autoridade política, tiver poder delegado pra fazer, né? E tiver orçamento. Porque você tem que compartilhar o orçamento com os outros. Em tese você não precisaria ter. Você poderia dizer 'não, nós negociamos e vocês colocam os seus orçamentos'. Agora toda gestora que fala isso deixa de lado o caráter da disputa política permanente que existe dentro da gestão. Orçamento é parte da sua disputa e da sua capacidade. Se você quer fazer um projeto conjunto, uma possibilidade de você fazer, é você dizer, 'eu entro com tanto e você entra com tanto', né? Ou eu dizer 'eu entro com a ideia e você entra com o dinheiro', é quase impossível. É pouco provável que dê certo. Então como eu trabalho com a ideia de que a construção também dessa política dentro do governo é uma disputa permanente, é uma correlação de forças permanente, eu acho que a estrutura ideal tem que ser uma estrutura com capacidade própria. (Gestora Sênior II; entrevista realizada em 27 de Novembro de 2012)

As determinações da Lei n. 12.314/10, aprovada no último ano do Governo Lula foram mantidas após a eleição da Presidenta Dilma Rousseff que assumiu o cargo no início de 2011. Conforme relatos em algumas das entrevistas concedidas para esse trabalho, por diversas vezes, a continuidade dessas Secretarias é posta em questão. Um estrutura única ministerial que englobe todas elas, não raro, aparece nos debates

sobre o tema. O Gestor Sênior da SEPPIR explicita esse clima que, circunstancialmente, volta ao contexto governamental, hoje com menor intensidade:

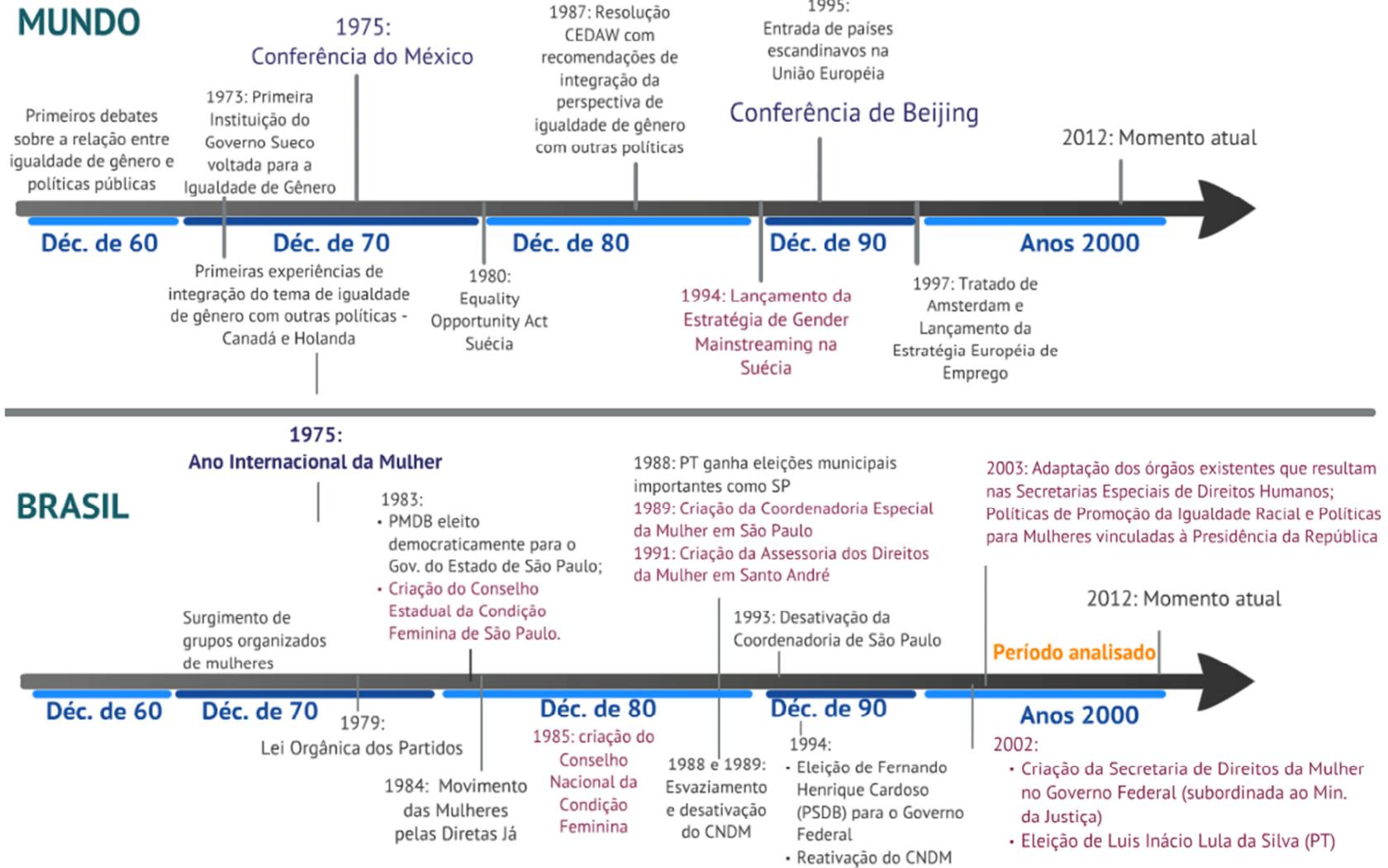
Então, retomando, Durban foi um momento em que o movimento social volta com isso na bagagem, o PT compra ideia, Lula lança, mas você tinha uma máquina que era um paquiderme. Que funciona numa velocidade difícil. Então a SEPPIR durante alguns anos ficou preocupada em existir. A verdade é essa. O grande objetivo da SEPPIR era continuar a existir. Porque virava e mexia voltava a ideia que questionava se era preciso existir esse órgão. (Entrevista realizada em 26 de Novembro de 2012)

Isso seria visto pelos movimentos como uma perda política considerável, já que acarretaria em perda de espaço na hierarquia governamental. Apesar dessas informações, hoje a Secretaria de Políticas para Mulheres funciona da forma como está descrita na Lei n. 12.314/10 e assim será analisada nesse trabalho.

De acordo com a evolução da consolidação desses órgãos nas estruturas de governo, as preocupações com as formas gestão das políticas públicas foram aumentando. Como foi demonstrado anteriormente, até chegar ao formato de órgão executivo de governo, as lutas travadas foram diversas. No início, o debate estava na luta pela redemocratização. Posteriormente, em como deveria ser a relação do movimento social com o Estado. Após as experiências dos Conselhos, e no contexto de disputa político-partidária, começa a ganhar força a ideia de existir um órgão governamental que fosse proponente de políticas públicas. Esse órgão teria relação com o movimento social mas não teria a identidade híbrida dos conselhos. Após esse processo, com a evolução da ideia de órgão executivo, somado aos debates internacionais, é que começam a crescer no Brasil as discussões sobre as formas de gestão desses órgãos. Com a compreensão de que as políticas sociais deveriam possuir uma preocupação com a integração das diferentes áreas de governo e com a influência do debate europeu sobre o *gender mainstreaming*, os termos "articulação", "intersetorialidade", "transversalidade" começam a se tornar frequentes nas falas dos gestores desses órgãos públicos e hoje são um desafio cotidiano para eles.

Assim, se constitui empiricamente o foco deste trabalho que se debruça sobre os desafios, em termos de gestão pública, desta “nova” modalidade de organizações que se traduz nas “Secretarias transversais” e nas “políticas transversais”.

Linha do Tempo - Brasil x Mundo



**CAPÍTULO III - O "*STATUS* MINISTERIAL": SEMELHANÇAS
E DIFERENÇAS ENTRE OS ÓRGÃOS**

As Secretarias de Promoção de Políticas de Igualdade Racial, de Políticas para Mulheres e de Direitos Humanos, comumente são tratadas como órgãos iguais ou muito semelhantes. É comum, inclusive, que sejam tratadas em diversas ocasiões como uma coisa só. Um dos entrevistados, inclusive, se referiu a elas como "secretarias trigêmeas", o que não significa trata-las como uma única instituição, mas as aproxima nas suas origens e características.

Esse capítulo tem por objetivo demonstrar algumas dessas características essa compreensão a respeito dos órgãos. Ou seja, mesmo que as histórias de suas lutas sejam diferentes e suas trajetórias sejam próprias, possuem semelhanças no "lugar" que ocupam no governo federal.

Além de serem Secretarias ligadas aos movimentos sociais, elas também se assemelham pela legislação que a definem, pela constituição dos seus orçamentos e, principalmente, pelo chamado "*status* ministerial". A definição de que trata-se de "Secretarias da Presidência da República que possuem *status* de Ministério" é recorrente e aceita em diversas circunstâncias.

Dessa forma, esse capítulo tem como objetivo realizar uma caracterização das Secretarias mencionadas a partir da exploração de alguns dos aspectos que as constituem. Trata-se de um capítulo que tem por objetivo demonstrar características das Secretarias que fazem com que elas sejam reconhecidas como "diferentes" dos outros órgãos, mas parecidas entre si. Esses são aspectos que contribuem para a compreensão de como se dá o funcionamento das Secretarias a partir das suas concepções e o papel que exercem na gestão pública federal.

Com esse objetivo, três foram os eixos de análise aqui trabalhados. O primeiro deles trata da legislação que define as Secretarias. Nesse item é feito um levantamento do histórico da legislação, como ela evoluiu no tempo e como se encontra hoje. Essa perspectiva é útil para compreender a trajetória das Secretarias no Governo Federal e caminho trilhado para obter o "*status* ministerial". O segundo item trata do orçamento das Secretarias e sua comparação com os outros Ministérios, o que também coloca em perspectiva as suas capacidades de ação em meio ao primeiro escalão do governo. Por fim, ainda com intuito de levantar aspectos que se relacionam com o *status* ministerial das Secretarias, o terceiro item apresenta alguns aspectos menos tangíveis das formas de atuação dos órgãos e seus significados para o *status* ministerial. Ou seja, além das definições na legislação e da composição orçamentária, ainda restam características das ações desenvolvidas pelos órgãos que contribuem

para a configuração dos seus "*status* ministeriais" e, principalmente, para a forma como são vistos por seus pares.

Legislação

A análise do desenvolvimento da legislação que instaura e caracteriza as três Secretarias é uma forma de compreender aspectos que justificam a ideia de que são "secretarias trigêmeas" e que demonstram o caminho perseguido para o alcance do "*status* de ministério".

Após o levantamento da legislação que tratou desses órgãos desde 1996, algumas informações foram sistematizadas na tabela abaixo de forma a facilitar a visualização dos avanços e, eventualmente, retrocessos que ocorreram ao longo dos anos para a criação e definição dessas Secretarias. De forma geral, é possível considerar que o caminho é de gradual aproximação do *status* ministerial, naquilo que pode ser definido pela legislação.

O quadro abaixo apresenta as datas das peças legislativas, as suas identificações (Medida Provisória, Decreto ou Lei) e uma síntese sobre o que dispõe. Destaca-se que o ponto de início das legislações analisadas (1996) refere-se a um período em que os temas tratados hoje pela SPM, SDH e SEPPIR eram de responsabilidade de uma única Secretaria alocada no Ministério da Justiça.

Data	Decreto/Medida Provisória/Lei	Disposição
24/01/96	Decreto 1796	Dispõe sobre a organização do MJ e de sua Secretaria dos Direitos da Cidadania. Essa Secretaria abrigava os Departamentos de Direitos Humanos, da Criança e Adolescente e a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.
07/04/97	Decreto 2193	Criação dentro do MJ de uma Secretaria Nacional de Direitos Humanos. A Lei dispõe sobre as funções dessa Secretaria.
01/01/99	MP 1795	A Secretaria Nacional de Direitos Humanos passa a ser denominada de Secretaria de Estado de Direitos Humanos.
08/05/02	MP 37	Criação, sob o MJ, da Secretaria de Estado de Direitos da Mulher (SEDIM)
23/09/02	Lei 10.539	Formalização da MP 37.
01/01/03	MP 103	Transformação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher em Secretaria Especial de Políticas para Mulheres e da Secretaria de Estado de Direitos Humanos em Secretaria Especial de Direitos Humanos, que anteriormente submetidas ao MJ, passam a estar vinculadas à Presidência da República.
21/03/03	MP 111	Criação da Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR).
23/05/03	Lei 10.678	Formalização da MP 111.
28/05/03	Lei 10.683	Dispõe sobre a estrutura da Presidência da República e seus Ministérios. Formalização da MP 103, incluindo a SEPPIR na estrutura.
21/07/05	MP 259	Extingue a Secretaria Especial de Direitos Humanos e a transforma em uma subsecretaria da Secretaria Geral da Presidência da República.
05/12/05	Lei 11.204	Reinstitui a Secretaria Especial de Direitos Humanos e a recoloca no grupo de órgãos constituintes da Presidência da República.
20/02/08	MP 419	Chefe da SEPPIR é considerado Ministro Chefe de Estado.
11/06/08	Lei 11.693	Formalização da MP 419.
26/06/09	Lei 11.958	Definição de competências da Secretaria Especial de Direitos Humanos
24/03/10	MP 483	Dispõe sobre a estrutura da Presidência da República e seus Ministérios. As Secretarias deixam de possuir a denominação de "Secretarias Especiais" e passam a ser denominadas apenas "Secretarias" da Presidência da República. Os chefes das três Secretarias são considerados Ministros Chefes de Estado.
19/08/10	Lei 12.314	Formalização da MP 483

Fonte: Elaboração própria a partir das legislações disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br>

I - "*Status* de ministério" nos seus aspectos legais

A Secretaria de Direitos Humanos e a Secretaria de Políticas para Mulheres sofreram alterações de formato e posição no governo federal, mas já eram previstas em lei desde o governo de Fernando Henrique Cardoso. Já a Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial foi criada no Governo Lula. Isso fez com que elas estivessem presentes em legislações diferentes que com o passar do tempo, foram se assemelhando.

É interessante perceber que mesmo se tratando de temas que historicamente caminharam juntos, cada uma das Secretarias possui o seu próprio trajeto dentro do Governo Federal. A Secretaria de Direitos Humanos já vinha se estruturando e ganhando espaço na hierarquia governamental desde 1997, quando passou a ser uma Secretaria Nacional do Ministério da Justiça. Apesar de ter permanecido dentro desse Ministério, em 1999, ela passa a ser chamada de Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH) e, com isso, seu *status* como órgão do governo federal também se altera. A partir desta configuração, o governo petista, em 2003, realiza alterações criando a Secretaria Especial de Direitos Humanos vinculada à Presidência da República.

A Secretaria de Políticas para Mulheres, apesar de ser identificada fortemente com o estilo petista de governar, também tem sua origem no governo Fernando Henrique Cardoso, a partir da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM). No entanto, diferentemente da SEDH, ela não conseguiu se consolidar no governo peessedebista, pois foi criada no último ano desse governo. Ainda assim, a legislação que a criou foi a base para a formulação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, que foi criada a partir de uma alteração na legislação da SEDIM.

Diferentemente das outras duas "irmãs", a Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial não possuía um órgão similar de referência no governo de Fernando Henrique Cardoso e, portanto, foi criada inteiramente durante o Governo Lula. Por isso, para a instauração da SEEPPIR existe uma Medida Provisória e uma Lei específicas, que já a vinculam à Presidência da República, mesmo "lugar" em que se posicionam SEDH e SEPM.

Ou seja, no primeiro ano do governo petista já há uma leitura de que essas três Secretarias deveriam ter um "lugar semelhante" na configuração governamental. Apesar de terem origens e histórias variadas e estarem presentes em legislações diferentes, com o início do governo Lula e a reorganização do Governo Federal, essas três Secretarias são alocadas de forma semelhante no desenho organizacional do novo governo.

Em 2003, portanto, essas Secretarias passam a fazer parte do primeiro escalão de governo como Secretarias da Presidência da República membros do Conselho da Presidência, junto aos outros Ministérios. No entanto, até esse momento, seus chefes ainda não possuíam o cargo de Ministros de Estado.

Com isso, alguns aspectos podem ser destacados na legislação que dispõe sobre as características das Secretarias aqui analisadas e os seus caminhos rumo ao "*status* ministerial". O primeiro deles é o fato de que, inicialmente, os órgãos existentes que poderiam ser considerados antecessores dos atuais, estavam submetidos ao Ministério da Justiça como departamento ou diretoria. Em 2003 ocorre um avanço quando as Secretarias passaram a fazer parte do primeiro escalão de governo não estando submetidas a nenhum outro Ministério e fazendo parte do Conselho da Presidência da República. Em 2008 e 2010 os chefes desses órgãos passam a ser considerados Chefes de Estado e suas estruturas internas são adaptadas para se aproximarem da organização de um Ministério. Com isso, a construção do "*status* ministerial" no que diz respeito às definições na legislação se consolida.

II - Competências das Secretarias nos seus aspectos legais

A comparação entre os textos que definem as competências da SPM e da SDH, na Medida Provisória 103 (01 de Janeiro de 2003) e da SEPPIR, na Medida Provisória 111 (21 de Março de 2003), chama atenção para semelhanças entre as formulações aprovadas. Tudo aquilo que demonstra os lugares desses órgãos no governo e seus papéis nas relações governamentais estão expressos com os mesmos termos. As diferenças se apresentam apenas no que é peculiar à atividade de cada órgão e esses textos não sofreram alterações significativas ao longo do tempo.

A legislação principal hoje vigente que trata dessas Secretarias é a Lei n. 12.314, aprovada em agosto de 2010. É essa a Lei que consolida as últimas alterações citadas e, principalmente, coloca em um mesmo texto aquilo que estava presente em diferentes peças da legislatura. Nessa Lei é possível encontrar as características das três Secretarias, bem como a definição de suas competências. Esses textos são os mesmos aprovados em 2003. É possível verificar nos trechos abaixo reproduzidos a definição das competências desses órgãos que diz muito sobre os seus lugares na arquitetura organizacional governamental brasileira. O trecho da Lei que dispõe sobre as competências dos órgãos é o seguinte:

Art. 22. À Secretaria de Políticas para as Mulheres **competete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas** para as mulheres, bem como elaborar e implementar campanhas educativas e antidiscriminatórias de caráter nacional, **elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e demais esferas de governo, com vistas na promoção da igualdade, articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres, promover o acompanhamento da implementação de legislação** de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Gabinete, a Secretaria-Executiva e até 3 (três) Secretarias. (...)

Art. 24. À Secretaria de Direitos Humanos **competete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes** voltadas à promoção dos direitos da cidadania, da criança, do adolescente, do idoso e das minorias e à defesa dos direitos das pessoas com deficiência e promoção da sua integração à vida comunitária, bem como coordenar a política nacional de direitos humanos, em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, **articular iniciativas e apoiar projetos voltados para a proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito nacional, tanto por organismos governamentais, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, quanto por organizações da sociedade, e exercer as funções de ouvidoria nacional de direitos humanos, da criança, do adolescente, do idoso e das minorias.** (...)

Art. 24-C. À Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial **competete assessorar direta e imediatamente o Presidente**

da República na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial na formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância, **na articulação, promoção e acompanhamento da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação da promoção da igualdade racial, na formulação, coordenação e acompanhamento das políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial, no planejamento, coordenação da execução e avaliação** do Programa Nacional de Ações Afirmativas e na promoção do acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à promoção da igualdade e de combate à discriminação racial ou étnica. (BRASIL, 2010. Grifo nosso)

Analisando esses textos, é possível verificar que, mesmo tendo tido suas origens em peças diferentes da legislatura, a definição das competências usa termos semelhantes e, por vezes, construções gramaticais idênticas. Não é difícil perceber que a construção desses textos foi feita já considerando que os órgãos teriam papéis semelhantes frente ao governo, mesmo cada um tratando do seu tema e de seus problemas.

As três Secretarias possuem o papel de propor um planejamento de políticas, nas suas respectivas áreas, para a ação do governo federal. Eles podem ser expressos em Planos ou programas, mas possuem essa função "estratégica". As Secretarias devem estar preocupadas em pautar ou apontar o caminho das políticas públicas federais nesses temas e monitorar o andamento delas.

Além disso, outra palavra muito utilizada é "articular" para designar às Secretarias a função de atuar conjuntamente com outros órgãos ou, ao menos sensibilizá-los para as suas preocupações. No caso da SEPPIR, surge o termo "políticas transversais" quando se trata do Programa Nacional de Ações Afirmativas. O que se espera a partir do uso dessa terminologia não fica totalmente claro, porém está relacionado à ideia de "programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados" (BRASIL, 2010) o que reforça a ideia de articulação com outros órgãos.

A ideia de articulação ou de relações com outros órgãos é tão ampla que incumbe as Secretarias de se relacionarem com os três poderes: legislativo, judiciário e executivo, esse último, podendo incluir entes federados. Além disso, ainda são incluídos nesse grupo os órgãos não governamentais e internacionais. Apesar dessa amplitude, as relações com diferentes órgãos é o que dá o tom ao que se define como "competências" das três Secretarias.

Além disso, é importante ressaltar que na análise das competências das Secretarias, fica clara a proximidade existente entre elas no que tange a sua forma de atuação dentro do governo. Ou seja, diferentemente de outros Ministérios que possuem uma incumbência finalísticas, as três Secretarias possuem como missão a articulação com outros órgãos governamentais, bem como o olhar estratégico de planejamento do governo federal.

Assim começam a surgir as diferenças existentes entre as Secretarias e os outros Ministérios e, ao mesmo tempo, as semelhanças entre elas. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que buscam o "*status* ministerial", não se tornam Ministérios e quando comparadas a eles, é possível verificar que existem diferenças na concepção das suas formas de atuação.

Orçamento

Uma característica importante a ser considerada que auxilia a compreender a similitude das três Secretarias, e ao mesmo tempo suas diferenças em relação aos outros Ministérios, é a forma como são compostos os orçamentos. Os Ministérios são órgãos orçamentários, a primeira subdivisão do orçamento federal, que se subdividem em unidades orçamentárias. Assim como os Ministérios, a Presidência da República é um órgão orçamentário, e a três Secretarias são suas unidades orçamentárias. Elas possuem orçamento próprio, mas que são uma parte do orçamento da Presidência. Ou seja, são órgãos que estão no primeiro escalão de governo, mas estão vinculados à Presidência da República, principalmente por seus orçamentos. Pretende-se aqui demonstrar as diferenças orçamentárias entre os órgãos para que esse seja mais um fator a ser considerado na caracterização das Secretarias de Políticas para Mulheres, Direitos Humanos e Promoção de Políticas de Igualdade Racial.

A comparação entre os valores totais dos orçamentos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) dos anos de 2011 e 2012 pode ser verificado na tabela abaixo, que apresenta os valores totais das Despesas dos Orçamentos Fiscal e de Seguridade Social de cada órgão orçamentário. Pode-se dizer que esse é orçamento que foi previsto para os órgãos já que foi aprovado na LOA e, portanto, pode oferecer indício sobre o "lugar" ocupado pelas Secretarias no Governo Federal. Entretanto não se trata do que foi posteriormente executado. Como as três Secretarias não são órgãos, mas sim, unidades orçamentárias, estas foram incluídas na tabela, mesmo que esses valores estejam também incluídos no orçamento consolidado referente à Presidência da República.

Total - Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social			
ÓRGÃO/UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	2010	2011	2012
Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	R\$8.995.256.743,00	9.361.674.587	R\$10.376.929.928,00
Min. da Ciência, Tecnologia e Inovação	R\$7.603.638.170,00	R\$8.160.166.013,00	R\$8.485.606.284,00
Min. da Cultura	R\$2.232.085.302,00	R\$2.096.358.607,00	R\$2.130.549.414,00
Min. da Defesa	R\$59.006.895.802,00	R\$61.402.360.357,00	R\$64.794.765.301,00
Min. da Educação	R\$50.903.730.817,00	R\$63.707.154.459,00	R\$74.280.373.427,00
Min. da Fazenda	R\$19.116.869.293,00	R\$19.695.772.571,00	R\$21.306.835.968,00
Min. da Integração Nacional	R\$6.056.874.065,00	R\$5.541.748.132,00	R\$7.702.917.323,00
Min. da Justiça	R\$10.057.742.321,00	R\$11.235.561.197,00	R\$12.436.253.312,00
Min. da Pesca e Aquicultura	R\$803.680.483,00	R\$553.279.826,00	R\$324.534.113,00
Min. da Previdência Social	R\$258.408.698.130,00	R\$290.977.646.844,00	R\$329.784.715.600,00
Min. da Saúde	R\$66.703.266.347,00	R\$77.149.363.987,00	R\$91.754.806.614,00
Min. das Cidades	R\$15.361.731.974,00	R\$22.081.151.350,00	R\$22.010.370.703,00
Min. das Comunicações	R\$3.010.161.530,00	R\$4.379.443.348,00	R\$5.492.082.026,00
Min. das Relações Exteriores	R\$2.145.870.616,00	R\$2.213.844.665,00	R\$2.069.628.931,00
Min. de Minas e Energia	R\$7.185.153.616,00	R\$7.958.360.542,00	R\$8.038.326.438,00
Min. do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	R\$1.627.995.155,00	R\$1.962.485.629,00	R\$3.364.760.593,00
Min. do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	R\$38.926.287.018,00	R\$43.174.501.939,00	R\$55.129.821.734,00
Min. do Desenvolvimento Agrário	R\$4.539.538.165,00	R\$4.453.572.928,00	R\$5.035.372.170,00
Min. do Esporte	R\$1.518.571.709,00	R\$2.470.406.497,00	R\$2.617.848.045,00
Min. do Meio Ambiente	R\$3.521.708.469,00	R\$3.338.859.340,00	R\$3.647.818.647,00
Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	R\$18.660.361.625,00	R\$16.322.738.543,00	R\$8.225.542.823,00
Min. do Trabalho e Emprego	R\$34.523.286.900,00	R\$49.552.600.675,00	R\$46.212.535.986,00
Min. do Turismo	R\$4.238.801.668,00	R\$3.715.361.199,00	R\$2.674.514.247,00
Min. dos Transportes	R\$17.648.183.420,00	R\$21.540.089.753,00	R\$22.388.470.289,00
Presidência da República	R\$7.351.078.834,00	R\$7.376.254.810,00	R\$7.779.177.476,00
- Secretaria de Direitos Humanos	R\$226.617.584,00	R\$228.117.245,00	R\$300.266.776,00
- Secretaria de Políticas para Mulheres	R\$88.312.429,00	R\$114.418.988,00	R\$107.164.473,00
- Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	R\$68.676.102,00	R\$94.766.848,00	R\$55.656.905,00

Fonte: Elaboração Própria baseado nas Leis de Orçamentárias Anuais

A comparação do orçamento dos outros Ministérios com o das três Secretarias demonstra que existe uma diferença grande em volume de recursos financeiros. Nenhuma delas se aproxima em orçamento aos outros Ministérios. No último ano apenas, é possível considerar que o orçamento da Secretaria de Direitos Humanos se equipara ao do Ministério da Pesca e Aquicultura.

Uma das características frequentemente atribuídas às três Secretarias é o fato de que faria parte da sua constituição possuírem um orçamento menor devido a sua posição transversal. Nesse caso, o orçamento das Secretarias seria complementado pelos orçamentos dos outros Ministérios, já que as políticas seriam realizadas em parcerias. Esse debate será aprofundado no capítulo a seguir.

De qualquer maneira, o orçamento possui um papel fundamental na capacidade de articulação política desses órgãos. Portanto, a busca por incrementar o volume de recursos destinados às suas políticas é constante para os gestores dessas Secretarias. O resultado disso pode ser verificado na sequência temporal dos orçamentos aprovados para esses órgãos, demonstrada na tabela abaixo:

	Presidência da República	Secretaria de Direitos Humanos	Secretaria de Políticas para Mulheres	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
2006	R\$2.948.630.087,00	R\$66.453.414,00	R\$24.781.718,00	R\$32.688.327,00
2007	R\$3.443.029.989,00	R\$97.696.208,00	R\$48.429.938,00	R\$34.052.726,00
2008	R\$5.439.618.292,00	R\$162.414.936,00	R\$60.714.967,00	R\$35.273.163,00
2009	R\$1.065.790.449,00	R\$176.329.261,00	R\$76.120.296,00	R\$39.630.689,00
2010	R\$7.351.078.834,00	R\$226.617.584,00	R\$88.312.429,00	R\$68.676.102,00
2011	R\$7.376.254.810,00	R\$228.117.245,00	R\$114.418.988,00	R\$94.766.848,00
2012	R\$7.779.177.476,00	R\$300.266.776,00	R\$107.164.473,00	R\$55.656.905,00

Fonte: Elaboração Própria baseado nas Leis Orçamentárias Anuais

Verificando a evolução do orçamento das Secretarias de Direitos Humanos, Políticas para Mulheres e Políticas de Promoção da Igualdade Racial, é possível perceber uma tendência crescente. Ou seja, desde 2006 elas vem apresentando um orçamento maior a cada ano que passa. Nesse sentido, essa conclusão contribui para a concepção de que essas Secretarias estão se consolidando no cenário da gestão pública do governo federal.

Esse crescimento, em geral, acompanha o aumento do orçamento da Presidência da República como órgão orçamentário em geral. Na tabela anterior, fica claro que há um crescimento orçamentário para todos os órgãos. Diferentemente, exatamente nesses últimos três anos, o

orçamento da SEPPIR sofreu uma redução significativa e a SPM também teve uma diminuição no orçamento, esta relativamente menor.

As razões para essas reduções poderiam ser explicadas pela contenção de gastos que o governo promoveu no início do ano de 2011 e 2012. Outra possibilidade de explicação para essa diminuição é a dificuldade de execução do orçamento aprovado. Tal análise não será realizada nesse trabalho. A partir da comparação entre os orçamentos dos órgãos já é possível verificar que o volume de recursos destinado às Secretarias é significativamente menor do que os de outros Ministérios.

Apesar das semelhanças gerais, é importante ressaltar que os orçamentos dessas três Secretarias são bastante variados entre si. A SEPPIR possui um orçamento, drasticamente menor que as outras. Seu orçamento é um sexto do da SDH e metade do da SPM. Essas diferenças são consideráveis e, provavelmente, são causadas por diversos fatores relacionados ao histórico de inserção desses órgãos na agenda governamental, além da capacidade de execução e gasto dos recursos.

Desde a criação dessas Secretarias, no decorrer dos anos, os orçamentos destinados a elas têm aumentado. Isso não ocorreu apenas em momentos de contenção de gastos pelo Governo Federal em que diversos Ministérios foram afetados. Mesmo assim, esses valores são significativamente menores do que o de outros Ministérios. Como já foi colocado, o orçamento baixo é, muitas vezes, atribuído à função de articulação desses órgãos que complementariam seus gastos com os orçamentos do outros Ministérios. Esse debate será melhor colocado posteriormente, mas vale ressaltar que os gestores das Secretarias, quando questionados, enfatizam que o baixo orçamento os prejudica. Ou seja, as três Secretarias possuem um orçamento significativamente menor do que os outros Ministérios e, neste sentido, similar entre elas.

Se o fato de as Secretarias serem "unidades orçamentárias" e não "órgãos orçamentários" pode ser visto como um avanço ainda não alcançado rumo ao *status* ministerial, o valor dos orçamentos serve para enfatizar isso. Ou seja, em termos orçamentários, as Secretarias se encontram em uma realidade distante dos outros órgãos do primeiro escalão de governo.

Atuação finalística e a contribuição subjetiva ao status ministerial

As Secretarias de Políticas para Mulheres, Direitos Humanos e Promoção de Políticas de Igualdade Racial possuem formas de atuação diversas. Como uma de suas principais funções, um ramo de atuação é a articulação para ações conjuntas com outros Ministérios. Da mesma

forma, o fomento a políticas nos governos subnacionais também é estratégico como forma de redução de desigualdade e garantia de direitos. Ou seja, nesse primeiro ramo de atuação, o papel da Secretaria é de provocar outros órgãos e setores para a realização de ações que sejam dos seus interesses. Mesmo que a política seja implementada em parceria, nesses casos a execução, majoritariamente, é dos outros órgãos.

Apesar disso, as três Secretarias em questão são reconhecidas por políticas que se tornaram suas marcas. No caso da Secretaria de Políticas para Mulheres, o combate à violência. Na Secretaria de Direitos Humanos, o direito à memória e à verdade. E, na Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial, apesar de menos claras, existem as marcas da garantia de direitos quilombolas e o fomento às ações afirmativas. Grande parte dessas políticas, mesmo que sejam realizadas em parcerias com outros órgãos, são de execução das Secretarias acima mencionadas. É, para essas Secretarias, o que mais se aproxima de ações finalísticas.

O relatório de gestão do exercício de 2011 de prestação de contas ordinária anual, enviado ao Tribunal de Contas da União, apresenta alguns dados sobre a execução dos programas da SPM. A atuação da Secretaria, por esse viés, é separada em três programas: "Prevenção e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres", "Cidadania e Efetivação dos Direitos das Mulheres" e "Gestão da Transversalidade de gênero nas políticas públicas". Os dois primeiros, caracterizados como "finalísticos", possuem respectivamente R\$36.816.122,00 e R\$53.776.121 de orçamento. Já o terceiro classificado como "apoio às políticas públicas e áreas especiais", possui orçamento de R\$6.700.000,00.

O primeiro programa - "Prevenção e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres" - diz respeito às ações de combate à violência contra a mulher, incluindo a manutenção do Ligue 180, central de atendimento para acolher denúncias feitas pela população sobre violência a mulheres. O segundo - "Cidadania e Efetivação dos Direitos das Mulheres" - trata, majoritariamente, da criação e apoio de órgãos e conselhos estaduais e municipais que tratem das questões de gênero. Já sobre o terceiro - "Gestão da Transversalidade de gênero nas políticas públicas" - não é possível compreender quais são suas ações ao certo, porém consta como indicador de sua execução a "evolução do número de profissionais do setor público capacitados na temática de gênero".

Sendo assim, de forma superficial, é possível colocar que o primeiro programa possui características claras de execução de uma política própria e, por isso, seu orçamento é alto. O

segundo apresenta um orçamento maior, porém suas atividades demandam um alto valor de recursos já que se destinam a estruturação de órgãos em contextos subnacionais. E, por último, o programa de gestão da transversalidade possui menor orçamento por não se tratar de uma ação finalística, mas sim financiar ações com outros órgãos do governo federal, como será debatido posteriormente.

Em algumas falas, foi possível verificar que a área de combate à violência é uma referência dentro da SPM e que é parte importante da sua identidade e da forma como é reconhecida externamente.

Eu diria que a Secretaria da Mulher, talvez mais do que as outras, adquiriu um estatuto muito significativo não só porque as mulheres são maioria da população brasileira mas porque centralizou em questões fundamentais como o combate à violência, a Lei Maria da Penha. Então isso possibilitou uma visibilidade maior dentro da estrutura interna do governo (Gestora Sênior I. Entrevista realizada em 27 de Novembro de 2012).

A luta pelo combate à violência e a construção de uma política de execução da Secretaria acabaram por se tornar referências. E esse reconhecimento externo contribui para a consolidação da Secretaria como órgão do poder executivo.

Apesar de essa política ser constituída também através de parcerias, ela se aproxima da natureza das ações dos Ministérios setoriais. De certa forma, a ação de maior investimento da SPM é aquela que menos pode ser identificada pela relação com outros órgãos e suas características são finalísticas.

Para o ex-ministro da SDH, as Secretarias, como órgãos novos na estrutura governamental precisavam ter suas próprias marcas para se consolidarem.

Eu acho que o gestor tem que ter marca. E o Lula colocou que a nossa marca ia ter que ser essa (tema dos mortos e desaparecidos). Quando começamos a fazer foi muito bom porque o Tarso veio fazer junto. A comissão da anistia está no Ministério da Justiça então nós somamos. Então, nesse caso, a gente conseguiu. Eu sinto que a Matilde tentou fazer da sua gestão a questão quilombola. Difícil também. Porque o quilombola ou é um Ministério poderosíssimo ou é um Ministério sem verba que se mete numa questão fundiária seríssima, conflitos com a Marinha, com a Aeronáutica... Mulher acabou colhendo uma marca própria na violência e na aprovação da Lei, mas também foi um pouco essa percepção de que precisava se empenhar. Porque o tema já estava no legislativo, tinha uma interface evidente no Ministério da Justiça (Entrevista realizada em 8 de Novembro de 2012).

Ou seja, além da marca que a Secretaria precisava criar como órgão, os gestores que por esses órgãos passavam, ao criar uma marca para a Secretaria, também deixavam seu legado. E num histórico de instituições que precisavam se consolidar, a criação de uma marca podia ter significado estratégico.

As Secretarias, como o histórico da legislação explicita, foram aos poucos ganhando "*status*" e alcançando o primeiro escalão do governo. Contudo, esse não é um caminho óbvio que se define apenas por meio de um Decreto. Como a experiência da Secretaria de Direitos Humanos demonstrou, o que foi criado por um Decreto, pode ser derrubado por outro⁴. Portanto, a permanência na estrutura governamental depende das dinâmicas políticas, mas também do trabalho efetivamente realizado. E a execução de uma política forte própria contribui para a comprovação da importância do órgão.

Estar no primeiro escalão de governo e ter o chamado "*status* de Ministério" não é algo que se define por uma característica apenas. Alguns são os aspectos que definem esse posicionamento. Dentre eles, existem questões objetivas e outras subjetivas.

Por um lado, é possível definir por meio de ferramentas legais que o órgão: a) seja um "órgão orçamentário"; b) tenha um Ministro Chefe de Estado; c) seu representante faça parte do grupo de pessoas que se reúnem no Conselho da Presidência da República e; d) esteja subordinado diretamente à Presidência da República sem nenhum outro órgão intermediário. Esses são os fatores mais concretos que podem alçar um órgão ao *status* de Ministério. Como essas diversas características foram adquiridas em momentos diferentes pelos órgãos, não existe um consenso de quando foi que alcançaram o "*status* de Ministério". Porém há uma concordância que as Secretarias aqui analisadas alcançaram esse "*status*". Alguns consideram que isso ocorreu quando passaram a ser subordinados à Presidência, outros quando seus chefes passaram a ser considerados "Ministros de Estado". De uma forma ou de outra, hoje todos consideram que as Secretarias possuem "*status* de Ministério" institucionalizado.

Ainda assim, restam questões subjetivas que precisam ser consideradas quando se discute a capacidade de ação desses órgãos. A forma como o órgão é visto pelos outros Ministros, pela Presidenta e pelos governos subnacionais é uma dessas condições. Essa questão ganha importância quando se trata de órgãos que possuem como incumbência a articulação e atuação

⁴ É possível verificar no quadro de Leis que dispõe sobre as Secretarias que a Secretaria de Direitos Humanos, em 2005, foi extinta e, alguns meses depois, recriada.

conjunta com outros. Ou seja, a forma que esses órgãos serão recebidos pelos seus interlocutores também define se poderão ou não alcançar seus objetivos.

E, nesse sentido, a forma como o Presidente ou Presidenta da República recebem e valorizam o órgão é fundamental para o olhar dos interlocutores sobre eles. As conquistas são em grande medida ditadas pelos jogos de poder que intermediam as relações entre os chefes dos Ministérios. E, nesse sentido, o que tiver valor para a Presidência, será seguido pelos seus Ministros.

Agora, num espaço público e governamental também tem muita importância as relações pessoais. Então o fato de a Ministra atual ser uma feminista, de ter sido colega da Dilma na prisão, de ela ter sido fundadora do PT, enfim, tem uma série de características que a colocam num patamar de estatuto igualitário frente aos outros Ministros. Enfim, Ministros de primeiro escalão (Gestora Sênior I. Entrevista realizada em 27 de Novembro de 2012).

Sendo assim, ficará ainda mais claro ao longo deste trabalho, que o "*status* de Ministério" não se dá apenas por aquilo que está definido na Lei. Assim como a existência das Secretarias não depende apenas do que está instituído na legislação. Portanto, o desafio cotidiano de justificar sua importância e garantir sua existência é mantido pelos resultados alcançados pelas suas políticas. Dessa forma, uma atuação finalística e uma relação próxima com a Presidência mostram-se como alguns dos aspectos subjetivos que contribuem para que as Secretarias tenham os seus *status* de Ministérios naquilo que transcende o que consta na Lei.

As Secretarias de Direitos Humanos, Políticas para Mulheres e Igualdade Racial possuem características que as tornam similares. Isso não se dá apenas pela similitude de objetivos e por tratarem de grupos populacionais específicos. Esses órgãos possuem um histórico parecido nos seus trajetos dentro do governo federal e semelhanças constitucionais.

No histórico de luta por adquirir o "*status* de Ministério" por meio de definições legais e do posicionamento na estrutura governamental, as Secretarias foram avançando de forma conjunta e simultânea. Ou seja, foram tratadas como um grupo de instituições que seriam definidas pelos mesmos critérios. Além disso, suas estruturas orçamentárias, se comparadas a outros órgãos do primeiro escalão do governo, também são semelhantes. Da mesma forma, as competências das Secretarias, escritas em Lei, definem o papel de articulação intragovernamental desses órgãos.

Portanto, entre as três Secretarias existem características que nos permitem tratá-las como um grupo. Obviamente que não se pode negar suas diferenças constitucionais e de objetivos. A busca por se firmar no primeiro escalão de governo e obter o "*status* ministerial", tanto nos aspectos objetivos como subjetivos, aproximam as Secretarias. E, quando comparadas aos outros órgãos que fazem parte do mesmo degrau hierárquico no governo federal, a percepção de que se trata de um grupo de organizações similares se fortalece.

**CAPÍTULO IV - SENTIDOS, USOS E IMPLICAÇÕES DO USO DA
IDEIA DE TRANSVERSALIDADE**

A ideia de "políticas transversais" tem recorrentemente sido utilizada para se referir à forma de atuação das Secretarias de Políticas para Mulheres, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Direitos Humanos. Esse capítulo tem por objetivo, apresentar o que diz a literatura sobre essa ideia e como ela aparece na fala dos gestores quando comentam seus cotidianos de trabalho nessas secretarias.

Apesar de ainda ser uma literatura que está se desenvolvendo, já é possível verificar algumas tendências de tentar definir essa ideia. Ou seja, o uso tem sido recorrente, mas não se trata de um conceito consolidado em que há consenso dos seus significados. Por isso, para a realização dessa pesquisa, algumas entrevistas com gestores que atuam ou atuaram nessas Secretarias foram realizadas a fim de compreender o que chamam de atuação transversal nos seus cotidianos de trabalho e a que se referem quando chamam uma ação de transversal.

Para complementar as análises e ampliar o escopo de como podem ser diversas as práticas em diferentes países na tentativa de "transversalizar" as ações, ao final do capítulo serão apresentados alguns aspectos da experiência sueca. As informações lá dispostas foram coletadas em entrevistas realizadas com gestores do governo sueco no mês de Abril no ano de 2012.

Dessa forma, esse capítulo terá nas suas primeiras páginas uma descrição de como a ideia de "transversalidade" e "políticas transversais" é tratada na literatura. Para tanto, foram selecionados alguns trabalhos que trazem o uso desses termos para seus debates. A segunda parte do capítulo será constituída, portanto, daquilo que foi ouvido nas entrevistas realizadas com os gestores dos governos brasileiro e sueco. E, com isso, pretende-se identificar os usos cotidianos da ideia de atuação transversal por aqueles que se encontram na linha de frente do trabalho de formulação e implementação das políticas.

O que diz a literatura

A ideia de transversalidade, nos textos que usam o termo em português ou espanhol, frequentemente o tratam como uma tradução de *mainstreaming* do *gender mainstreaming*. Por essa razão, é muito comum vê-lo sendo utilizado no contexto de políticas de gênero. No entanto, no Brasil, ele também se refere a políticas de igualdade racial e, eventualmente, de direitos humanos. Além disso, não é raro ouvir especialistas em outras políticas, como as de assistência social, fazendo uso dessa ideia nos seus campos de atuação.

Quando tratada como tradução de "*gender mainstreaming*", a ideia de transversalidade é definida da seguinte forma (BANDEIRA, 2005; SILVEIRA, 2004):

A transversalidade de gênero consiste na reorganização, melhora, desenvolvimento e avaliação de processos de decisão em todas as áreas políticas e de trabalho de uma organização (STIEGLER, 2003, p. 3)

Os países de língua hispânica também fazem esse uso, inclusive a Espanha, que se encontra dentro do contexto da União Europeia. Em um e-mail enviado pelo "Ministério de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad" da Espanha (2012), respondendo a algumas questões para essa pesquisa, é nítido o uso de "transversalidade" como sinônimo à ideia de *Gender Mainstreaming*:

"La transversalidad de género es un término acuñado en la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres celebrada en Pekín, en 1995, que alude a la necesidad de que los poderes públicos se impliquen de forma integral para incorporar la dimensión de género en todas sus actuaciones."

Ou seja, existe um esforço de definição mesmo que o resultado dele seja algo amplo e pouco preciso. O que é possível depreender daí é a preocupação organizativa e a necessidade de inserção da temática de gênero nas diversas áreas de ação do governo.

Essa mesma preocupação está colocada no material do curso para gestores públicos "Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça" realizado pela Secretaria de Políticas para Mulheres, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Ministério da Educação (MEC), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA/SAE), ONU Mulheres e Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos (CLAM/IMS/UERJ). Esse curso possui um módulo denominado "a transversalidade de gênero e raça na gestão pública" e no glossário do material didático do curso é apresentada uma explicação para a ideia de "transversalidade de gênero e raça":

Pressupõe a incorporação da perspectiva de gênero e de combate ao racismo em todas as políticas públicas propostas pelo Estado e desenvolvidas em

cada área governamental e que tenham impacto no combate à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas (ARAUJO; BARRETO; HEILBORN, 2011, p. 17)

Assim, fica expressa que a preocupação inerente a esse termo está na ideia de que é preciso inserir os temas de raça e gênero em todas as ações governamentais com a finalidade de, assim, reduzir as desigualdades sociais e econômicas que atingem esses grupos populacionais. Ou seja, as políticas transversais, seriam aquelas ações que teriam como finalidade essa busca de inserção das temáticas nas outras áreas de governo.

A falta de consenso sobre o significado de transversalidade está colocado por diversos autores (PAPA, 2012). Sandim (2012) ao buscar fazer um paralelo entre as ideias de "transversalidade" e "intersectorialidade" afirma: "O termo transversalidade pode ser utilizado para se referir a um amplo leque de projetos ou de situações e possui contornos pouco definidos". Mesmo assim, a autora pondera que se trata de uma "transformação de amplo espectro na cultura organizacional" (SANDIM, 2012).

Sandim (2012) considera que a transversalidade propõe mudanças que permitam "abandonar conversas verticais" e "construir conversas laterais". A mudança pretendida "substituir a especialização e o silêncio pela colaboração e o diálogo" (SANDIM, 2012). Essas propostas são baseadas no modelo analítico de kaleidos.red (2010) que distingue três tipos de transversalidade: "transversalidade como corrente principal" (e, nesse sentido se aproximaria do sentido de *mainstreaming*); "a transversalidade como junção de diversas ações de governo sob o critério e a lógica de um determinado grupo populacional" e a "transversalidade como estratégia para promoção de ações corporativas". Ou seja, apesar das diferenças, todas as vertentes consideram a transversalidade como a "travessia" de todas as camadas de uma organização (KALEIDOS.RED, 2010).

Essa visão começa a tornar a ideia de transversalidade em definições mais palpáveis. A partir dessas ideias já é possível imaginar em quais campos seria possível implementar ações transversais. Nessa perspectiva, porém, não são caracterizadas ações específicas que demonstrem o que sustenta a divisão proposta. Além disso, as três categorias de divisão podem apresentar sobreposições. Não seria possível tratar de determinados grupos populacionais como corrente principal? Sendo assim, tal divisão auxilia na verificação de alguns usos da ideia, mas ainda mantém lacunas que não nos possibilitam aceitá-la como uma

visão definitiva do que é transversalidade. Apesar disso, trata-se de mais um olhar que coloca a ideia da transversalidade no campo da gestão e das organizações.

Com o mesmo intuito de tentar colocar em perspectiva mudanças com relação a estruturas organizacionais verticais e laterais, o autor Albert Serra propõe um arranjo diferente para as ideias quando tenta explicar a "transversalidade".

Serra, que é uma referência muito utilizada nos debates sobre transversalidade, discute essa ideia, tratando-a tanto como um conceito, mas também como um instrumento organizativo. Para ele, a comparação dessa ideia com outras como "intersetorialidade", "matricialidade", "interdisciplinaridade" não é possível. Segundo o autor, a ideia que mais se aproxima de "transversalidade" é mesmo o "*mainstreaming*" que já foi debatido nesse trabalho. Isso se dá pois o autor considera que a "transversalidade" se encontra em uma terceira fase do desenvolvimento da gestão pública. A primeira seria a focalização, setorialização; a segunda, a horizontalização em que se encontrariam as preocupações com "interdepartamentalidade", "intersetorialidade", "matricialidade" e; a terceira seria composta pelas iniciativas que tentam compreender que a realidade é multidimensional. Nesse terceiro grupo é que se encontraria a ideia de "transversalidade", numa concepção de "Estado Relacional" que prevê a cooperação entre diversos atores sociais (SERRA, 2004). Para o autor, portanto, a transversalidade é vista como:

La transversalidad es, al mismo tiempo, un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidad de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada. En este sentido, responde tanto a necesidades de diseño de la organización como a necesidades de gestión (SERRA, 2004, p. 3).

Assim, o autor propõe que a ideia de transversalidade está relacionada a uma forma de gestão de políticas públicas para problemas que não são efetivamente tratados somente com a estruturas e organizações tradicionais de gestão. Portanto, seria uma forma de trazer respostas a desafios que não seriam solucionados com uma estrutura vertical e setorial, mas que ao mesmo tempo precisa trazer um objetivo comum a essa estrutura governamental (SERRA, 2004).

Dessa forma, Serra não nega a importância das ações verticais e nem sugere que deixem de existir. Por outro lado, não considera que a transversalidade diz respeito a ações laterais. A sua ideia é de que a transversalidade vai além da dualidade "vertical" e "horizontal" e propõe uma visão multidimensional. Como essa ideia ocorre na prática não fica claro, porém a ideia passa pela inserção de novos atores e parcerias no âmbito governamental.

Apesar de Serra (2004) colocar a impossibilidade de utilizar outros termos, tais como "intersectorialidade" ou "matricialidade" como sinônimos de transversalidade, é comum encontrar textos que migram de um termo para outro sem diferenciá-los. E isso se dá, provavelmente, exatamente pela inexistência de ações concretas que sozinhas definam o que é "transversalidade" na prática.

A definição do que é "transversalidade" não é o foco desse trabalho. Com essa breve descrição de como a literatura trata o tema tem a intenção de demonstrar que o termo, apesar de muito utilizado, não é algo preciso e definitivo. Na realidade, existem alguns aspectos comuns que podem servir para dar indicativos do que se trata o uso do termo. Todos os autores concordam que a transversalidade diz respeito a cultura organizacional, novas formas de gestão, nesse caso, pública. É também possível depreender que trata da preocupação em inserir determinados temas na agenda de diversas áreas de governo. No entanto, não é claro o que isso significa como estratégia e forma de ação.

Nas entrevistas realizadas com gestores das Secretarias de Políticas para Mulheres, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Direitos Humanos e na visita à Brasília, foi possível verificar que o uso da ideia de transversalidade pode se referir a algumas formas de ação do ponto de vista da gestão pública. E são esses usos e sentidos adquiridos no cotidianos que serão apresentados a seguir.

As impressões que servirão como referência para as análises, bem como a apresentação da experiência sueca, poderão contribuir para complementar a literatura apresentada. Os relatos e vivências tornam-se ilustrações práticas que permitem avanços naquilo que é proposto pelos autores.

Transversalidade na fala dos gestores

As entrevistas realizadas com gestores públicos das três Secretarias aqui estudadas, tiveram o intuito de contribuir para a compreensão de como se dá o cotidiano de trabalho dessas pessoas. Com isso, seria possível conhecer o dia-a-dia de gestão dessas políticas públicas.

A partir das conversas com essas diversas pessoas, foi possível perceber que a ideia de "transversalidade" adquire alguns diferentes sentidos e usos no cotidiano da gestão de políticas. Apesar de esses usos, de certa forma, estarem intrincados, a divisão aqui proposta servirá para facilitar a compreensão das sutilezas dos sentidos.

A proposta de basear a análise nos relatos dos gestores se fortalece a partir de fala dos próprios entrevistados que, por diversas vezes colocaram: "a intersectorialidade, a transversalidade, em Direitos Humanos, aparece assim com a coisa mais da obviedade", ou ainda "E isso é uma decisão boba, mas é transversalidade... e é como a gente trabalha com os nossos temas". Ou seja, para eles, é contando o dia-a-dia de trabalho que faz com que seja possível enxergar o que chamam de transversalidade.

Dessa forma, essa análise se dividirá em três formas de uso da ideia de "transversalidade" que foram percebidas ao longo das entrevistas. A primeira delas é a chamada transversalidade "horizontal" que diz respeito à relação da Secretaria com os outros Ministérios. A segunda, que se relaciona com a primeira, é a "estratégica ou de planejamento" em que as Secretarias têm o papel de pautar a atuação do governo frente às suas temáticas. A terceira, colocada por diversos atores é a atuação "vertical" em que a preocupação é a atuação com Estados e Municípios.

Com isso, a ideia dessa análise não é definir o que é e o que não é a "transversalidade", mas expor como essas ideias aparecem na fala dos gestores quando descrevem os seus cotidianos de trabalho. E, verificando coincidências entre as diversas falas, é possível perceber que são diversos os contornos dessa ideia que pode ser realizada, na prática, de diversas formas.

I - Transversalidade horizontal ou interministerial

A estrutura de Ministérios no governo federal é a forma mais conhecida de organização do governo. Nesse molde, as ações são setoriais e os órgãos especializados em temas. Na teoria são organizações com incumbências próprias que pouco precisam se relacionar com outros

Ministérios para cumprirem seus objetivos. Isso, por um lado, aumenta a especialização dos gestores e facilita a organização do governo, mas por outro acaba por criar estruturas fechadas em si mesmas.

A partir da década de 90, começam a ganhar espaço iniciativas que propunham a integração de mais de uma área para a implementação de políticas sociais. E, assim, os diversos órgãos começaram a se relacionar para efetivar ações pontuais articuladas. Até então, mantinha-se a concepção de governo dividida em órgãos setoriais. As atividades de planejamento e integração deles ficava por conta de Ministérios de atividade "meio", como "Casa Civil", "Planejamento", etc. Ou seja, os órgãos que coordenavam as ações dos Ministérios setoriais, eram também Ministérios, porém com a finalidade de olhar para o conjunto.

Apesar dessa organização, algumas demandas e preocupações passaram a ocupar um espaço maior no governo. Eram assuntos que demandavam atenção, mas não necessariamente se encaixavam nos temas de especialidade dos Ministérios. Dentre essas questões, pode-se citar "juventude", "pessoas com deficiência", "igualdade racial" ou combate ao racismo, "igualdade de gênero", "condição feminina", "direitos humanos", "criança e adolescente", etc. Ou seja, são temas que são preocupações de todas as áreas, mas ao mesmo tempo, não tinham espaços específicos.

Com o desenvolvimento desses debates e o histórico político já relatado nesse trabalho, foram criadas as três Secretarias com "*status* de Ministério" para tratar dos temas: combate ao racismo e promoção da igualdade racial, condição feminina e igualdade de gênero e direitos humanos que englobam diversos dos temas colocados acima. Essas Secretarias, como mostra o capítulo anterior, se desenvolveram a partir da ideia de que deviam atuar a partir da articulação e parcerias com outros Ministérios. As "secretarias trigêmeas", por diversas vezes são associadas à ideia de "transversalidade", devido a essa característica de que suas preocupações devem estar presentes nas políticas setoriais. As políticas para mulheres, bem como a eliminação do racismo precisam estar na agenda das políticas de saúde, educação, trabalho, etc. Dessa forma, não é apenas em textos e debates que a ideia de transversalidade, surge frequentemente como resposta a essa realidade. Essa visão também é colocada pelos gestores das Secretarias:

A questão da Igualdade Racial perpassa várias temáticas do governo. Não dá pra fazer isso (combate ao racismo) sozinho, perpassa vários de outros

Ministérios. Teria que ser uma secretaria que conseguisse fazer uma consolidação e articulação de todos os Ministérios. Daí a ideia de transversalidade. Essa ideia vem um pouco daí. Mas a experiência nos mostrou que a transversalidade só vem se você tiver um núcleo de articulação forte politicamente (Gestor Sênior da SEPPIR, entrevistas 26 de Novembro de 2012).

Ou seja, a ideia de "transversalidade" continua relacionada à inserção de temas na agenda dos diversos setores governamentais. Existem condições práticas, como bem coloca o entrevistado, necessárias para as articulações e parcerias acontecerem. Ao tratar a transversalidade como uma ação ou como um mecanismo de gestão, não basta defini-la como "a preocupação em colocar o tema nas diversas áreas de governo". Isso não é apenas uma afirmação teórica, já que é necessário que se transforme em prática. O entrevistado chama a atenção para a força política desse órgão articulador e essa é apenas uma das questões envolvidas em colocar essa ideia na prática. A transversalidade, surge na fala dos gestores como ações transversais do cotidiano para envolver outros Ministérios nos interesses das Secretarias. E essas estratégias e vivências, podem ser verificadas nas entrevistas realizadas.

O surgimento dessas Secretarias não ocorre a partir de uma mudança estrutural na organização do governo, mas sim como uma complementação. Portanto, ao mesmo tempo que surgem como uma nova proposta de organização de governo, elas precisam se estabelecer em uma dinâmica já existente e consolidada de gestão pública, trata-se de uma mudança incremental. Dessa forma, existe um esforço de debate que se concentra nessa mudança de concepção de governo e estrutura de gestão. Por outro lado, as Secretarias precisam começar a funcionar, definir sua forma de atuação e conquistar seus espaços em meio a um funcionamento já existente com uma lógica própria consolidada. Diante disso, os desafios se multiplicam: a forma de atuação das Secretarias ainda não é clara para a maioria dos atores governamentais, sua atuação depende da parceria com outros Ministérios que funcionavam há anos em uma determinada lógica e os recursos também estão divididos segundo essa dinâmica instaurada. Ou seja, é como "trocar uma roda com o carro andando".

As Secretarias aqui analisadas, além de serem órgãos relativamente recentes na estrutura governamental, ainda estão se firmando pela sua forma de atuação. E, por essas razões, encontra barreiras tanto pelo seu lugar na organização governamental, como pelos recursos

que possuem a seu dispor. Esses conflitos, constantemente são ouvidos nas falas dos gestores entrevistados, como colocou o ex- Ministro de Direitos Humanos do Governo Lula:

A lógica tradicional de Ministérios grandes, poderosos, Ministérios secundários, Ministérios periféricos e tal tem que ser considerada. Você sinaliza muito mais o "experimento do novo" que aponta, que promete. E a batalha nossa era uma batalha de fazer o máximo que desse. Eu brincava na linha de que, olha "a cada dez (iniciativas) que eu lanço, eu ganho uma". Então eu vou lançar 100, vou lançar 1000 (Entrevista realizada em 8 de Novembro de 2012).

Ou seja, existe um fator que é colocado como influente na atuação das Secretarias que é a novidade que significam na estrutura governamental. As Secretarias, nesses primeiros anos precisaram demonstrar aos outros parceiros quais eram os seus objetivos e como formatariam as suas ações. Para tanto, cada Secretaria desenhou sua estratégia de ação. O Gestor Sênior da SEPPIR explicitou essa busca por reconhecimento que foi necessária frente aos outros Ministérios.

A SEPPIR nunca teve muita força política, então era preciso um trabalho de sensibilização aqui no plano ministerial. Uma primeira coisa que tínhamos que fazer era fortalecer a SEPPIR institucionalmente na Esplanada. Isso significa ir conversar com a Esplanada tecnicamente. Então, nós montamos um plano e fomos conversar com a Esplanada para mostrar nosso plano. O plano da gestão e o que esperávamos trabalhar com cada ministério (Entrevista realizada em 26 de Novembro de 2012).

A importância em convencer os Ministérios do papel das Secretarias no governo passa, basicamente, por duas razões. A primeira delas é a percepção colocada acima de que os temas trabalhados pelas "Secretarias trigêmeas" são assuntos de interesse e preocupação dos Ministérios setoriais. Como já fora colocado anteriormente, o Ministério da Educação precisa se preocupar se os estudantes das diversas raças estão recebendo suas políticas de forma igualitária. O Ministério da Saúde precisa garantir que as mulheres tenham tratamento adequado no Sistema Único de Saúde. Faz parte das atribuições do Ministério do Trabalho e Emprego não permitir o trabalho de crianças e adolescentes. Ou seja, os temas de igualdade racial, direitos humanos e igualdade de gênero são pautas inerentes às políticas dos outros Ministérios e para trabalhá-los é importante estar próximo aos Ministérios setoriais.

Além dessa perspectiva de concepção das políticas, ainda existem as lógicas já consolidadas que regem a organização do governo federal. As maiores equipes e orçamento estão nos Ministérios setoriais e, portanto, a atuação em parceria aumenta a capacidade de intervenção das políticas propostas pelas três Secretarias. O ex-Ministro de Direitos Humanos demonstra como a relação entre essas duas vertentes de análise do posicionamento das Secretarias, acabam por definir a postura tomada pelos seus gestores:

O orçamento está na Saúde, está na Educação, está no MDS, está na Justiça... Então, o conceito aí, nesse desenho da intersetorialidade, em Direitos Humanos, por exemplo, ele é o mais elementar. Seria uma bobagem um Ministro dos Direitos Humanos ficar articulando a política de Criança e Adolescente como se ele fosse de fato o gestor responsável pela área. Ele não é. Então se trata de ter uma postura simples, humilde e dialogar o tempo. O tempo todo (Entrevista realizada em 8 de Novembro de 2012).

A fala do entrevistado traz para o debate diversos aspectos que estão por trás da atuação das Secretarias. Quando ele ressalta que "o orçamento está na Saúde, está na Educação...", acaba por retratar a lógica já consolidada de que os Ministérios setoriais já estão inseridos na dinâmica vigente de gestão pública e, portanto, possuem mais recursos concentrados nas suas pastas. Essa é uma das realidades com as quais as Secretarias precisam lidar.

Ao tratar do lugar das Secretarias e das suas formas de atuação, não se pode ignorar as diferentes visões para essa concepção de gestão pública. As percepções de como devem funcionar as Secretarias se polarizam em dois grupos. Um deles acredita que essas Secretarias possuem o papel apenas de fustigar os outros Ministérios, incentivando que incorporem suas preocupações nas suas políticas. Ou seja, teriam o papel de convencer os outros órgãos e articular com eles como deveria funcionar a política. Sendo assim, não disporiam de orçamento para executar políticas. Seus recursos seriam apenas para manter a equipe e estrutura mínima para executarem essa função.

No outro extremo, estão os grupos que possuem a opinião oposta. Eles acreditam que as Secretarias, na verdade, deveriam ser Ministérios com orçamento e equipe tão volumosos quanto os outros. Isso se justificaria pelo fato de que proporia e executariam políticas próprias. Ou seja, teriam ações finalísticas, além das parcerias com outros Ministérios.

Porém, o que foi possível perceber no diálogo com os gestores é que o caminho que estão traçando está entre esses dois polos. Ao mesmo tempo que reafirmam o papel articulador das Secretarias, ressaltam a importância de possuírem orçamento como forma de aumentarem seu poder político e negociarem as parcerias com outros Ministérios em uma posição de maior igualdade. E, nesse sentido, aumentar a autoridade política de que falou o Gestor Sênior da SEPPIR na sua fala sobre a relação com outros Ministérios e que está disposta acima. Essa autoridade política serve para que tenham capacidade e "poder" para opinarem sobre os rumos que devem seguir as políticas e como devem se formatar. Esse jogo entre ideias, vontades e capacidade de execução fica claro na fala abaixo:

O fato de ter papel de interface, de influenciar diversas Secretarias ou Ministérios, não é alheio a uma estrutura de governo. Só que só é possível fazer isso se você tiver autoridade política, tiver poder delegado pra fazer. E tiver orçamento. Porque você tem que compartilhar o orçamento com os outros. Em tese você não precisaria ter. Você poderia dizer “não, nós negociamos e vocês colocam os seus orçamentos”. Agora toda gestora que fala isso deixa de lado o caráter da disputa política permanente que existe dentro da gestão. Orçamento é parte da sua disputa e da sua capacidade. Se você quer fazer um projeto conjunto, uma possibilidade de você fazer é você dizer, “eu entro com tanto e você entra com tanto”, né? Ou dizer “eu entro com a ideia e você entra com o dinheiro”. É quase impossível, é pouco provável que dê certo. Então como eu trabalho com a ideia de que a construção dessa política dentro do governo também é uma disputa permanente, é uma correlação de forças permanente, eu acho que a estrutura ideal tem que ser uma estrutura com capacidade própria (Gestora Sênior II, entrevista realizada em 27 de Novembro de 2012).

Ou seja, como uma Gestora Sênior I da SPM resume: "O fato de ter a capacidade de entrar com parte do dinheiro, concede uma capacidade de articulação enorme. Capacidade de gerar política.". Sendo assim, mesmo que as Secretarias possuam um orçamento menor do que o de outros Ministérios, como já foi mostrado, é importante que elas disponham de recursos para realizar parcerias em condições de maior igualdade com outros órgãos. E esse tipo de participação já passa a ser uma das formas de parceria que são consideradas pelos gestores como ação transversal:

Pra você ver como a transversalidade funciona. Então não temos ação direta mas contribuímos nas ações com R\$1 mi, R\$2 mi. Em uma parceria com a Ciência e Tecnologia nós demos R\$3 mi, a Ciência e Tecnologia deu R\$3mi

e o CNPQ deu R\$2mi. Então, oito milhões já faz uma diferença. E é assim que a gente vai fazendo (Gestora Sênior I, entrevista realizada em 27 de Novembro de 2012).

Diante dessa realidade em que estão inseridas as Secretarias de Políticas para Mulheres, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Direitos Humanos, algumas são as estratégias para aumentar e aprofundar as relações com os outros Ministérios. E, ao tratarem dessas ações, a ideia de "transversalidade" surge relacionada às atividades de articulação das Secretarias com os outros Ministérios.

Esse trabalho é feito de formas diferentes em cada uma das Secretarias. A partir das falas dos entrevistados, foi possível perceber que existem alguns espaços institucionalizados em que estão presentes representantes de diversos órgãos. Esses ambientes são, por vezes, criados pelas próprias Secretarias, como é o caso do Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para Mulheres, fomentado pela SPM. Em outros casos, os espaços já existem e acabam por servir como oportunidades de representantes de diversos órgãos se encontrarem, como é o caso dos Conselhos.

O Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional foi instituído por decreto em 2005 com a "função de acompanhar e avaliar periodicamente o cumprimento dos objetivos, metas, prioridades e ações definidos no PNPM". Para cumprir essa função e suas competências, o Comitê é composto por representantes de 22 órgãos governamentais enumerados no Decreto 5390/2005 e na Portaria n. 62 de 2008 da SPM. Dessa forma, as reuniões periódicas do Comitê fazem com que os representantes dos Ministérios tenham um momento de encontro para discutir as políticas para mulheres e, portanto, passa a ser um espaço de diálogo e articulação onde, por diversas vezes, surgem cooperações interministeriais novas.

O Comitê possui a função de ser um espaço de articulação determinada em Lei. Já os Conselhos, apesar não terem necessariamente essa finalidade, acabam por servir para isso. Ou seja, as relações entre os representantes dos Ministérios podem ocorrer em espaços de encontro institucionalizados e que, mesmo não tendo essa função, auxiliam as Secretarias na articulação de suas políticas. No contexto da Secretaria de Direitos Humanos, essa pareceu uma realidade constante nos relatos dos gestores:

Então os conselhos são parte importante disso. Você vai tratar temas centrais. Não tem como um Ministério... o Ministério dos Transportes não consegue fazer uma ponte sozinho. Ele tem que ter Ministério do Meio Ambiente, não tem? Vai ter impacto ambiental, etc. De repente vai ter na colocação da ponte alguma coisa que gera um problema de energia, etc. Planejamento sempre. E na áreas sociais, qualquer projeto social de impacto: saúde, educação, assistência social, sendo rural, desenvolvimento agrário, tendo interface de cultura, esporte, vem mais dois. Ou seja, está todo mundo lá (Ex-Ministro da SDH - entrevista realizada em 8 de Novembro de 2012).

Ou seja, esses espaços institucionalizados acabam por expor os representantes dos ministérios a um convívio que pode, por si só gerar novas ações articuladas que, posteriormente, podem crescer e se tornar políticas. É o caso da cooperação que está se desenvolvendo entre a SPM e o Ministério da Defesa e que teve início nas reuniões do Comitê:

Um representante do Ministério da Defesa participava do Comitê do PNPM. Então ele vinha e, na primeira vez que ele veio, ele disse: "eu não entendo muito desse tema não, mas eu acho super legal. Acho que a gente tem que pactuar, o Ministério da Defesa, as Forças Armadas Brasileiras tem que participar". Daí ele falava umas coisas diferentes, estranhas, mas estava lá participando (Coordenadora de área I, 28 de Novembro de 2012).

Apesar de o Comitê existir para o monitoramento do Plano Nacional de Políticas para Mulheres e, portanto, se basear no que já existe para atuar, muitas vezes acaba por gerar novas ações que passam a ser incluídas no Plano. Ou seja, as articulações e diálogos criados em outras circunstâncias, posteriormente, são sistematizados e pactuados no Plano.

O Plano Nacional de Políticas para Mulheres é um instrumento de planejamento do governo. Como será tratado adiante, essas Secretarias possuem um papel estratégico diante do governo ao possuírem o papel de coordenar e compilar os Planos de políticas nessas áreas para todo o governo. O II Plano foi baseado na II Conferência Nacional de Políticas para Mulheres e no PPA 2008-2011. No momento desta pesquisa, o III Plano já se encontrava em fase final de aprovação, porém ainda não fora publicado. Desta forma, como ilustração de como se organizam esses Planos, será utilizado o II Plano que prevê ações divididas em 10 eixos estratégicos.

Esses 10 eixos são trabalhados pelo Plano, um-a-um de forma que são colocadas diretrizes que definem ações a serem realizadas. Cada ação possui um órgão responsável, órgãos

parceiros e a correlação desta ação com uma Programa/Ação do PPA. No novo Plano que será lançado, existe a intenção de dividir as ações por "órgãos executores" e "órgãos parceiros" e aumentar a vinculação orçamentária das ações para que o monitoramento possa ser mais efetivo, como mostra a figura a seguir:

PLANO DE AÇÃO					
Prioridade 1.1. Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho.					
Ação	Órgão responsável	Programa/ Ação do PPA	Prazo	Produto	Parceiros
1.1.1. Garantir a reserva de pelo menos 30% das vagas em todas as frentes de trabalho do PAC para mulheres atendidas pela ação de Qualificação e Inserção Profissional de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Casa Civil MDS	Não orçamentária Não orçamentária	2011	Mulher empregada.	SPM, MCid, MTE, MME e empresas vinculadas, governos estaduais.
1.1.2. Realizar ações de sensibilização para incentivar a inserção da jovem aprendiz no mercado de trabalho para propiciar a sua formação e experiência profissional supervisionada.	MTE	Não orçamentária	2011	Jovem atendida.	SPM, SG, instituições privadas.
1.1.3. Incentivar a inserção de mulheres no programa Projovem Trabalhador e em todos aqueles de qualificação e inserção no mundo do trabalho.	MTE	Não orçamentária	2011	Mulher atendida.	SPM, SG.
1.1.4. Realizar ações de sensibilização para incentivar a inserção de mulheres com deficiência no mercado de trabalho dentro das cotas para contratação de pessoas com deficiência nas empresas com mais de 100 empregados, previstas pela Lei 8.213/91.	MTE	Não orçamentária	2011	Mulher contratada.	SPM, SEDH.
1.1.5. Atender jovens mulheres de forma prioritária nas ações de formação profissional do Projovem, considerando as dimensões étnico-raciais, de orientação sexual e territorial.	SG	8034/2A95	2011	Jovem atendida.	SPM, SG.

Imagem de ilustração da organização das ações do II Plano Nacional de Políticas para Mulheres
Fonte: BRASIL, 2010a

O Plano é um instrumento de gestão importante pois consolida em um documento aprovado em Decreto a atuação de governo como um todo. Ou seja, a partir do Plano (cujo caráter estratégico será debatido adiante) as Secretarias possuem um instrumento de gestão valioso. A partir do Plano, as Secretarias podem contar com um compromisso dos outros órgãos envolvidos em implementar políticas dos seus interesses.

A consolidação do Plano pode servir tanto para reafirmar e organizar parcerias já existentes, como para pactuar cooperações novas. No caso da SPM, a área de enfrentamento à violência contra a mulher possui parcerias com Ministérios como os de Saúde e de Justiça que são consolidadas. Dessa forma, a construção do Plano serve apenas como uma "reformatização" e

atualização do que já existia. A Coordenadora de área I, participante da estruturação do Plano Nacional de Políticas para Mulheres, fala sobre esse processo:

Hoje a gente tem mais recursos, tem alguns diálogos mais consolidados. Por isso, quando a gente foi pactuar o PNPM, foi tranquilo. Em alguns casos, eu falava: "Secretário (do Ministério da Justiça), nós temos que pactuar isso aqui" e ele falava: "isso aqui a gente já faz... temos que pactuar o quê?". Eu falei: "mas vamos mandar um ofício de que essa ação irá constar no PNPM". Nessas relações mais próximas, todas as nossas pactuações no PNPM foram mais formais e a gente já fazia as ações, já tinha isso construído (Coordenadora de área I, entrevista realizada em 28 de Novembro de 2012).

Ou seja, a inserção das ações no Plano serve como um protocolo a ser seguido. Por outro lado, o momento de formalização do Plano pode servir para a consolidação de novas parcerias com Ministérios em que antes não havia uma relação consolidada. Muitas vezes, o diálogo iniciado no Comitê de Monitoramento ou em outros espaços decisórios são levados aos instrumentos de planejamento como forma de aumentar a profundidade do compromisso. No terceiro Plano Nacional, que se encontra em fase final de aprovação, estarão presentes ações em parceria com o Ministério da Defesa. Nesse caso, são construções realizadas no diálogo entre representantes dos órgãos que passaram a fazer parte do Plano como forma de consolidação da parceria:

O Ministério da Defesa procurou nossa "ajuda" no Comitê no mesmo momento estava acontecendo o processo de construção do PNPM e por causa das tropas de paz⁵, começou esse diálogo e criou um protocolo de intenções com 4 ações. Como estava fazendo o PNPM, falamos "vamos colocar já como ações pactuadas". É super legal ter o Ministério da Defesa como executor de ações do PNPM. É um marco (Coordenadora de área I, entrevista realizada em 28 de Novembro de 2012).

Ou seja, após as articulações e diálogos realizados, o instrumento de planejamento é visto como parte da ação transversal, como forma de consolidar o que foi combinado e, eventualmente, garantir a continuidade das ações. E esse processo, na prática pode ocorrer de forma simples em meio a diálogos cotidianos:

⁵ O Ministério da Defesa estava preocupado em preparar as tropas de paz para lidar com a condição feminina nas áreas de conflito e procurou a SPM.

A gente (SPM) consolidou e atualizou o segundo Plano. Então, a partir do segundo Plano, com as resoluções da III Conferência, com as ações do PPA, com as novas articulações, a gente criou um texto. Aí qual é o problema? Várias áreas eram áreas de sobreposição entre uma área e outra. Então vamos tomar aqui uma decisão organizada: "Tem o capítulo da saúde, mas o Pacto (de Enfrentamento à Violência contra a Mulher) tem uma parte muito grande dentro da rede que é sobre saúde da mulher". "Ah, então faz assim: fica no seu capítulo mas, eu executo.". E isso é uma decisão bobá, mas é transversalidade. É como a gente trabalha com os nossos temas." (Coordenadora de área I, entrevista realizada em 28 de Novembro de 2012).

Fica claro assim, que existe a ação colocada no instrumento de planejamento e uma prática cotidiana que possui um grau de discricionariedade pela forma como as ações de fato ocorrem no cotidiano da gestão das políticas. Vale notar que os Planos são documentos formais que dão segurança às práticas cotidianas e institucionaliza os esforços de articulação.

Apesar dos espaços serem institucionalizados e a participação dos Ministérios, como é o caso do Comitê, ser definidos em Lei, existem alguns fatores que ainda influenciam a capacidade de ação dos participantes. Para que o representante de determinado Ministério possa influenciar a pauta e determinar as ações com que o órgão que trabalha irá se comprometer, é preciso que ele tenha poder de decisão.

Então uma vez tendo uma minuta, a gente quer aprovar essa minuta junto ao Comitê de Monitoramento do PNPM, que tem por responsabilidade atualizar e monitorar o Plano. Em alguns casos, nós temos que pactuar isso junto com os Ministérios. Em alguns casos, as pessoas do Comitê eram as pessoas que eram os grandes nós: para gente estar pactuando com eles, era certeza que estava pactuado com os Ministérios. Em outros casos, nem todos os membros do Comitê são empoderados. Às vezes a pessoa é DAS 2 ou 3. Não estou diminuindo a pessoa, estou falando que ela é um DAS 2 de um departamento, de uma diretoria, de um Secretária de um Ministério. Se daquele Ministério, eu tenho ações com cinco Secretarias, ela pode fazer a gentileza de ligar, pegar o nome das pessoas e o telefone. Mais do que isso, ela não tem condições de fazer." (Coordenadora de área I, entrevista realizada em 28 de Novembro de 2012).

O cargo das pessoas que estão no Comitê ou em outros espaços interfere diretamente no sucesso da articulação. Naturalmente, o seu poder de influência e decisão define se essa

pessoa poderá comprometer equipe, orçamento e esforço do seu Ministério para uma ação ou outra.

Da mesma forma, os diálogos podem ser travados em diversos níveis. Em alguns casos, o contato entre Secretários é suficiente para a realização de uma ação. Em outros, a relação dos órgãos precisa ser intermediada por Ministros e, com isso, o poder de decisão e negociação aumenta. É comum também que, após as tentativas de representantes inferiores na hierarquia governamental, não terem sucesso, os Ministros e Secretários passem a intervir para que o contato entre os órgãos ocorra.

O Conselho, esse é o problema do funcionamento dele, limites e possibilidades, virtudes e vícios da intersetorialidades. Os conselhos, a figura que está lá é o Ministro. O Ministro nunca vai. Quando ele manda uma figura destacada, você cria uma conexão direta. Então você tem problema de ausência. Ou, "o pessoal do Ministério da Saúde não veio, é a terceira reunião", aí cabe a gente (Ministro) ir lá e tal (Ex-ministro da SDH, entrevista realizada em 8 de Novembro de 2012).

Assim como as ações e formulações surgem nos espaços institucionalizados, o trabalho de articulação com outros Ministérios também é feito por meio de visitas e conversas promovidas pelas Secretarias. Não é raro ouvir dos gestores desses órgãos que são necessários esforços pessoais de convencimento para realizar parcerias e ações com outros Ministérios.

No nível daqui da esplanada. É um trabalho de formiguinha. Se você me perguntar quantas reuniões eu já fiz nos Ministérios eu vou te dizer que umas 100. Em geral eu vou lá, eu vou muito mais lá do que eles vem aqui. Nos Ministérios que tem gente que ainda não caiu a ficha, temos que fazer um trabalho de convencimento. Isso sim. É outro trabalho mas não podemos deixar de fazer. O que for estratégico temos que correr atrás. (Gestor Sênior da SEPPIR, entrevista realizada em 26 de Novembro de 2012)

Essas falas demonstram como os esforços de inserir a pauta das Secretarias na agenda de políticas dos Ministérios passam, cotidianamente, por esforços e limitações pessoais. Mesmo que existam espaços institucionalizados de articulação que os outros Ministérios sejam "obrigados" a participar, a efetivação das ações acaba por depender de relações pessoais, poder de decisão, posição hierárquica e esforço de convencimento.

Nosso maior orçamento vai para passagem para diferentes fins. Na verdade a nossa atividade finalística passa por aí porque o tempo todo é articulação. E as pessoas não entendem isso, “vocês deviam fazer ações finalísticas”, mas a gente não tem perna pra isso. Aqui são 120 pessoas. É do tamanho de uma Secretaria média do MEC. Não temos perna pra isso e nem vamos ter. O que temos que ter é uma extrema capacidade de articulação. Conseguindo mostrar para outras as instituições o que queremos e convencê-las que elas também querem isso ou que deveriam querer. É isso que devemos fazer (Gestor Sênior da SEPPIR, entrevista realizada em 26 de Novembro de 2012).

E esses esforços de convencimento acabam por ser frágeis se não se transformarem em "pactuações" e compromissos concretos. Por isso, o Plano acaba por servir, em grande medida, como esse documento de referência. A partir das ações que constam nos Planos e no PPA, as Secretarias podem passar da fase de convencimento para o monitoramento e avaliação da realização das ações pactuadas.

Outro esforço que a Secretaria de Política para Mulheres tem feito para melhorar a interface com outros ministérios e torná-la mais sólida e menos vulnerável a situações momentâneas, é o fomento à criação de núcleos de gênero em cada Ministério. Ou seja, contando com pessoas que se preocupem em olhar para o seu próprio Ministério com o viés de gênero e façam a interlocução com a SPM, as construções conjuntas podem ficar menos vulneráveis aos encontros efêmeros.

Dentro da questão de Ministérios, uma pauta muito grande dentro do PNPM é a questão de construir diretorias de gêneros em todos os Ministérios. Isso é fundamental. Porque hoje a gente dialoga, mapeia as áreas, as pessoas para construir diálogos sobre as mulheres... A nossa ideia, é um objetivo do PNPM inclusive, de que todo o Ministério tivesse uma diretoria de gênero. Então quando a gente fosse dialogar, a gente iria direto com eles. Ao invés de fazer esse trabalho de formiga nas áreas, a gente iria com eles e eles articulavam dentro dos seus Ministérios. Então era SPM, diretoria de gênero do Ministério e essa diretoria articulava para mim (Coordenadora de área I, entrevista realizada em 28 de Novembro de 2012).

Essa estratégia é bastante conhecida na experiência internacional. Muitas iniciativas de Gender Mainstreaming se baseiam nessa busca. Ela está fundamentada na ideia de que é preciso ter pessoas que sejam conhecedoras dos temas dos Ministérios, mas que tenha

sensibilidade para as questões de gênero. Se esses núcleos tivessem uma posição privilegiada na hierarquia do órgão, teriam capacidade maior de realizar a articulação interna. Sendo assim, a SPM poderia contar com um espaço instituído dentro dos Ministérios para iniciar os diálogos e articulações. E essas diretorias ou núcleos auxiliariam no monitoramento das ações, verificando o orçamento despendido para as ações pactuadas no Plano e que as políticas e os dados gerados sobre elas sejam desagregados por às mulheres e homens.

Então um dos nossos principais desafios é que todos os órgãos do Plano Federal, todos os órgãos ministeriais criem um Comitê de Gênero. Um núcleo de Gênero para que todas as suas políticas não sejam universais, mas que sejam desagregadas às mulheres e homens e orçamento desagregado. Então isso é um desafio porque não tem em todos. Isso é da horizontalidade do plano (Gestora Sênior I, entrevista realizada em 27 de Novembro de 2012).

No últimos anos, alguns desses núcleos começaram a se formar. Mesmo sendo experiências incipientes sem um histórico que possa ser analisado, a estratégia está começando a surtir efeito em alguns órgãos. Naturalmente, os primeiros Ministérios a criarem esses núcleos são aqueles que tem sido parceiros constantes da SPM. Esse é o caso do Ministério do Desenvolvimento Agrário que criou a "Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais e Quilombolas". Já são, aproximadamente, sete os Ministérios que possuem alguma área especializada na temática de gênero. No entanto, nem todos são aqueles historicamente parceiros. Um Ministério que já possui núcleo (o Comitê Permanente para as questões de Gênero) e, ultimamente, vem aumentando sua relação com a SPM é o Ministério de Minas e Energia. Uma das conversas que está iniciando entre os dois órgãos serve para ilustrar as formas de articulação que são empreendidas pela SPM:

Há pouco tempo fizemos uma conversa com o Ministério de Minas e Energia com a Diretora do Luz pra Todos. E foi uma conversa super legal. Um das horas de conversa com ela pra tentar conversar com ela pra dizer assim: veja como um programa, que é um programa universal, como o Luz pra Todos tem um papel no cotidiano das mulheres e como influencia as mulheres. E por que é importante que mesmo sendo um programa universal que ninguém identifica que tem a ver com as mulheres, se tiver alguém com alguma perspectiva de igualdade entre homens e mulheres e uma perspectiva de gênero, faz com que ele possa ter características específicas ou adequações de maneira que ele não deixe de gerar mais igualdade que ele poderia gerar. Acho difícil que ele crie discriminações, mas que não deixe de

gerar. Então na área rural, que comentávamos com ela, é o quanto muda o cotidiano das mulheres quando existe energia elétrica em uma casa. Porque quando não existe, a bateria faz a televisão funcionar e o radinho para assistir o futebol pra distração. Agora, a comida, a geladeira, a manutenção dos alimentos (Gestora Sênior II, entrevista realizada em 27 de Novembro de 2012).

Nesse caso, o diálogo entre a SPM e a diretora do Luz para Todos servia para demonstrar como uma de suas políticas poderia servir para reduzir a desigualdade entre homens e mulheres. Ou seja, o papel dessa conversa era demonstrar aos gestores como suas ações e as políticas que estão gerando, que não teria como principal foco a desigualdade de gênero, pode também gerar mudanças nessa realidade.

Outra articulação que demonstra como as Secretarias atuam, é a intervenção que a Secretaria de Direitos Humanos precisou realizar no Programa Minha Casa, Minha Vida para adaptar as casas para deficientes físicos:

Essa transversalidade, em Direitos Humanos, quase que exige... Não vou chamar de antagonismo, mas exige uma litigância, um dissenso permanente. Por exemplo, a minha Secretaria de Direitos de Pessoas com Deficiência: ela vinha e me falava sobre o Minha Casa, Minha Vida. Lá pela terceira vez, tudo bem, *vambora*. Colocava minha mochila nas costas, ia no Presidente da Caixa Econômica, no Ministro das Cidades, no Ministro Planejamento, no Lula e dizia que as casas estavam sendo feitas sem acessibilidade. Um inferno. Uma maratona. Daí saiu o primeiro lote, um milhão de casas sem nada. A gente conseguiu corrigir no segundo lote algumas coisinhas, besteiras. A calçadinha que rodeia as casas construídas tinham 60 cm e precisavam ter 90 para o cadeirante poder andar. Nessa altura, contratei um arquiteto pra trabalhar com a gente pra fazer os cálculos todos pra não ficar no argumento de que direitos humanos não entendem nada de engenharia. E nós mostramos que o sobrepreço que teria na obra era de um, 1,5%. Tudo parcelado em muitos anos, então não tinha impacto nenhum na mensalidade. Uma porta de banheiro. Era só aumentar 10 cm da cozinha pra poder cumprir, por exemplo. Então essa etapa é a de ultrapassar a plena ignorância (Ex-Ministro da SDH, entrevista realizada em 8 de Novembro de 2012).

O gestor acima, na situação relatada era Ministro de Direitos Humanos. Sua fala demonstra como, na maioria das vezes, o diálogo mesmo que em primeiro escalão exige paciência e insistência. Além da realização de conversas com outros Ministros, com o Presidente, foi necessário que a Secretaria de Direitos Humanos encomendasse um estudo técnico para embasar suas solicitações. A ideia colocada por ele, de que a transversalidade exige uma

permanente "litigância" e constante "dissenso", é interessante pois demonstra que, por diversas vezes, as articulações passam por assuntos não consensuais. Mesmo que, em uma primeira análise, os interesses pareçam confluentes, as variáveis de uma política são tantas que é preciso entrar em uma correlação de forças. Esse debate exige autoridade política para que as Secretarias sejam ouvidas. Da mesma forma que o orçamento concede essa possibilidade a esses órgãos, como foi demonstrado anteriormente, existem dinâmicas políticas que dependem de fatores mais subjetivos.

Esses fatores podem se dar, no caso da Secretaria de Políticas para Mulheres, pelo sexo da Presidenta da República que, por ser mulher, mesmo que indiretamente gera efeitos sobre a equipe de governo:

O fato de ter uma Presidenta mulher fortalece indiretamente a Secretaria, mas fortalece diretamente a preocupação do interlocutor. Porque o interlocutor se interessa efetivamente se a Presidenta estará preocupada e valorizando aquela política ou não. Isso é muito claro. Porque como a Presidenta Dilma tem feito atos específicos de promoção de mulheres, de valorização de mulheres (Gestora Sênior II, entrevista realizada em 27 de Novembro de 2012).

Ou seja, uma das influências geradas é o fato de a própria Presidenta ressaltar essa pauta como algo que é importante para o seu governo. Existe um efeito que não decorre deste, mas que pode gerar efeitos ainda mais impactantes na atuação da Secretaria. A preocupação dos outros Ministérios com a questão pode aumentar apenas pela percepção de que a Presidenta, por ser mulher, pode vir a valorizar mais ou menos suas ações com viés de gênero.

Outro fator também influente é o acesso do Secretario ao Presidente da República. Se a relação for próxima, isso pode gerar tanto influências diretas, mas assim como no caso anterior, pode interferir indiretamente. Ou seja, os Presidentes podem receber os Secretários com maior frequência e atuar mais pelas suas causas. Mas também é possível que os interlocutores, sabendo da proximidade, já se mobilizem mais, antes mesmo da interferência real da presidência.

Agora, as duas secretarias e mais direitos humanos entendíamos isso. Que a nossa sobrevivência dependia de fazer articulação política, sedução, ir lá

visitar, sabe. O tempo todo. E aí claro que eu acabei favorecido pela relação com o Lula. Eu ia falar com um Ministro e eles pensavam “esse cara tem relação com o Lula, é amigo do Lula, etc.” (Ex-Ministro da SDH, entrevista realizada em 8 de Novembro de 2012).

A partir das conversas com os gestores das Secretarias de Políticas para Mulheres, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Direitos Humanos, que a transversalidade encontra um de seus sentidos na inserção das suas temáticas em agendas de diversos Ministérios setoriais. Essa não pode, entretanto, ser apenas uma afirmação teórica já que esses órgãos buscam implementar ações e políticas conjuntamente com outros Ministérios.

As articulações ocorrem, constantemente, a partir de conversas informais ou de movimentações em espaços como Comitês e Conselhos. A pactuação disso, bem como o comprometimento formal dos órgãos se dá, majoritariamente, a partir de instrumentos de planejamento, como Planos de Direitos Humanos e Plano de Políticas para Mulheres ou o Plano Plurianual.

Outra forma que tem sido buscada para aperfeiçoar e tornar constantes os canais de comunicação das Secretarias com os outros órgãos governamentais, é o fomento à criação de núcleos especializados em cada Ministério setorial. Com esses instrumentos, articulações que, por diversas vezes, passam por relações pessoais ou de poder, passam a se tornar mais institucionalizadas. Ou seja, a inserção dos temas das Secretarias nas pautas dos órgãos especializados se dá por meio de parcerias e cooperações.

II - Transversalidade Estratégica (Planejamento)

O exercício de planejamento dos Ministérios, por diversas vezes, passa pela realização de Conferências Municipais, Estaduais e Nacional para que, de forma participativa, sejam colocadas as prioridades de ação nas diversas áreas do governo. Esse processo é ainda mais intenso quando o objeto das políticas está intimamente ligado aos movimentos sociais, como é o caso das Secretarias aqui analisadas.

As Conferências são, idealmente, o momento de o governo se abrir para ouvir a sociedade e incluir seus anseios nos seus planos de ação. E, nesses casos, são as Secretarias as responsáveis por compilar o que foi posto em pauta e transformar em um Plano de ações.

A conferência é o momento em que o Estado sai chamando a cidadania e poderes públicos cofederados, seja no esquema republicano, vem judiciário, legislativos, vem municípios, vem Estados e vem União pra fazer um grande momento de coletagem de propostas ideias, críticas e isso te canalizar para alguma coisa. E não vira nada se não tiver um organismo permanente que faça isso (Ex-Ministro da SDH, entrevista realizada em 8 de Novembro de 2012).

A partir da Conferência, do Plano Plurianual e dos objetivos internos, a SPM sistematiza o Plano Nacional de Políticas das Mulheres. Como já foi detalhado anteriormente, o Plano possui um importante papel como instrumentos de gestão das políticas para mulheres. No entanto, além dessa importância, o Plano é também um documento que pauta o governo estrategicamente. Ou seja, aquilo que faz parte do Plano está entre as prioridades do governo nessas áreas. Sendo assim, os dez eixos que compõe o Plano podem ser lidos de forma a compreender a natureza da política que o governo federal pretende implantar como política para mulheres.

O Plano Nacional de Políticas para Mulheres é dividido em eixos de ações que devem ser implementadas pelos diversos órgãos do governo. Os eixos são: "autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social", "educação inclusiva, não sexista, não racista, não homofóbica e não lesbofóbica", "Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos", "enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres", "participação das mulheres nos espaços de poder e decisão", "desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar", "direitos à terra, moradia digna e infraestrutura social nos meios rural, urbano, considerando as comunidades tradicionais" , "cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias", "enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia" e "enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção a jovens e idosas".

As ações que estão dentro dos eixos, majoritariamente, dizem respeito à atuação de outros Ministérios. No entanto, a SPM, como órgão especialista, possui a incumbência de coordenar esse processo, assumir algumas das ações como executora e outras como órgão parceiro dos executores. Nesse sentido, a SPM adquire um papel de proposição de estratégia de ação do governo frente à temática de igualdade de gênero.

A ideia de transversalidade relacionada aos processos de planejamento e proposição estratégica para o governo, fica clara na fala de uma gestora sênior da SPM:

São dez eixos de ações que estão no Plano. Isso significa que há áreas que são puramente transversais e nós só temos parceria. Mas há outras áreas que nós temos programas.(...) No Plano tem 415 ações. Então temos ações mais ou menos diretas. Pela primeira vez o Plano virá com "ação", "órgão responsável", "parceiros" e "inclusão no PPA⁶" (Gestora Sênior I, entrevista realizada em 27 de Novembro de 2012).

Ou seja, as ações ou áreas que não de execução da SPM e que essa participa apenas como parceira seriam as "áreas transversais". São ações que fazem parte do Plano Nacional de Políticas para Mulheres, portanto são estratégicas para o governo e são fomentadas pela SPM. Nesse caso, a transversalidade estaria no fato da ação ser estratégica para o governo, fazer parte do seu planejamento, mas ser executada por outro Ministério. À SPM caberia o fomento e apoio como parceiros na ação.

A importância dada a esse viés estratégico pôde ser percebida também na fala do Gestor Sênior da SEPPIR, Secretário Executivo da SEPPIR:

Quando montamos o PPA, convidamos técnicos de vários ministérios para conversar com a gente porque queríamos um PPA com transversalidade. Então para o nosso PPA, veio gente do Ministério da Educação, SPM, Ministério do Trabalho... as pessoas vieram conversar porque não adiantava fazer sem interlocução (Gestor Sênior da SEPPIR, entrevista realizada em 26 de Novembro de 2012).

O PPA, como ferramenta de planejamento de governo, ganha importância na atuação da SPM, SEPPIR e SDH pois é uma forma de pactuação de todo o governo com os temas trabalhados por elas. Uma vez que outros Ministérios coloquem metas relacionadas a essas áreas de forma articulada com as preocupações das Secretarias, o compromisso para alcançá-las aumenta. Nas falas dos Secretários-executivos da SPM e da SEPPIR, o termo "transversalidade" aparece na busca pelo compromisso de outros Ministérios de possuírem a preocupação da

⁶ Plano Plurianual, documento que dispõe sobre o planejamento do Governo Federal para quatro anos de atuação.

igualdade de gênero e raça nas suas próprias políticas e, conseqüentemente, no plano de governo no âmbito federal.

A construção do PPA, por mais que não seja uma garantia absoluta de que as ações e parcerias vão ocorrer, é um momento em que são firmados os primeiros laços. E os traços e formas que essas relações adquirem nesse momento, são os primeiros indícios de uma prática que está por vir. Isso ocorre tanto em relações já estabelecidas que terão continuidade como em novas parcerias que terão início a partir desse Plano.

A forma como se dá a pactuação de quais serão as ações que estarão no Plano e quem serão os executores se dá por diversas formas, como já fora demonstrado anteriormente.

Os Planos como instrumentos de governo e não apenas das Secretarias permitem que os temas trazidos por esses órgãos passem a se fazer presentes no plano de governo. Portanto, a atuação articulada e o compromisso firmado marcam as ações do governo de forma estratégica. Ou seja, os instrumentos de planejamento garantem que os Ministérios se responsabilizem formalmente com a realização das ações. Passa, assim, a existir um instrumento de cobrança e, ainda, fica impressa uma marca no planejamento do governo federal. Dessa forma, as Secretarias conseguem interferir de forma estratégica no governo. Quando mencionado o caráter estratégico dos Planos das Secretarias em relação ao resto do governo, o gestor da SDH resumiu: "a ideia é exatamente essa".

Ou seja, o Plano tem a incumbência de "dizer ao governo" como lidar com as questões de gênero, raça e direitos humanos. As diretrizes de ação estariam ali presentes, regidos pelas Secretarias especialistas nos temas. Dessa forma, o Plano teria esse papel simbólico de tratar das estratégias e linhas de atuação governamental.

No cotidiano, seria a forma de registrar o compromisso da ação dos outros Ministérios naquilo que são os interesses das Secretarias. O Plano, como foi dito, serve de formalização do que é dialogado e vivido. E, ao servir como registro do compromisso, se torna um instrumento da transversalidade pois é ali que está firmada a ação dos outros Ministérios no que é objetivo das Secretarias.

III - Transversalidade Vertical

As preocupações das Secretarias atribuídas à ação transversal se estendem ainda a mais uma forma de atuação. Além da relação e articulação com outros Ministérios e do posicionamento estratégico das Secretarias em relação ao governo federal, ainda resta a preocupação com Estados e Municípios. Esse trabalho, em algumas circunstâncias, foi nomeada de "transversalidade vertical".

A preocupação com a implementação de políticas nos Estados e Municípios é grande pois o nível local é visto como o espaço mais próximo ao cotidiano das pessoas. Apesar de as Secretarias executarem suas políticas em parceria com estados e municípios, uma das preocupações presentes de forma estratégica no PNPM e nas falas do Gestor Sênior da SEPIIR e de uma gestora sênior I da SEPIIR e da SPM, respectivamente, é a criação de órgãos executivos locais especializados nessas ações.

Nesse sentido, é ampliar a experiência de gestão que o governo federal vivencia, inspirado em municipalidades, para mais governos locais. Ou seja, criar órgãos executivos que tenham como mote a igualdade racial e a igualdade de gênero:

O desafio vertical é que sejam criados órgãos, organismos estaduais e municipais que implementem o plano a partir do Nacional, criando organismos, centros de referência, subsecretarias e secretaria e tal no Estado e nos municípios para, à luz do plano geral, implementá-lo. Do ponto de vista das ações diretas e da transversalidade. Então esse é o segundo maior desafio. Ou até o primeiro maior desafio. Porque aí você articula tanto a nível das ações da vertical com estados e municípios quanto a nível federal. Então, por exemplo, a política que somos executores. O Pacto, que o Pacto ele é uma ação, uma política que cada governador assina para implementação de 5 ações que é a Lei Maria da Penha, o Combate ao Tráfico de Mulheres, a questão das mulheres presas, o combate à disseminação do HIV e mais uma. Essas 5 ações, o Estado ele assina o pacto se responsabilizando que ele vai implementar e inclusive tem que colocar orçamento e isso aí se desdobra no município. Então o que estamos chamando a atenção é que o município tem atuado mais que o estado (Gestora Sênior I, entrevista realizada em 27 de Novembro de 2012).

Assim como as Conferências começam a ser construídas a partir dos Municípios, depois estados e só então em nível nacional, o Plano deveria fazer o caminho da volta. Após sua sistematização no nível federal, espera-se que sua implementação, em grande parte, se dê localmente. A partir do Plano Nacional, espera-se também que os estados e municípios

tenham seus planos e possam executar suas políticas. Sejam elas próprias ou em parceria com o governo federal. Ao compreender que a forma de gerir políticas públicas nessas áreas deve se dar por meio de órgãos ligados ao governo executivo, faz-se necessário estimular a criação desses espaços.

Ao tratar da implementação do Plano, a gestora sênior da SPM coloca que existem duas preocupações principais que estão colocadas para as Políticas para Mulheres: "do ponto de vista das ações diretas e da transversalidade" como foi colocado acima. Ou seja, nessa fala estão diferenciadas essas duas formas de ação. A execução da política, propriamente dita, seria a "ação direta" enquanto que a "transversalidade" estaria relacionada a outra forma de ação. Nessa fala não fica explícito a que se refere. No entanto, é provável que esteja tratando aqui do papel estratégico que teriam esses órgãos em relação aos outros entes governamentais. Seria uma "transversalidade vertical", referente à atuação do governo federal em relação aos governos subnacionais, para que esses implementem "suas próprias transversalidades".

Num primeiro momento, é preciso fomentar a criação desses órgãos para que, após instaurados, possam realizar ações diretas e transversais. E essas ações transversais teriam como foco a atuação estratégica em relação a atuação desse governo local como um todo.

A vida acontece no município. E como a gente faz para interferir na vida do município? Se isso é uma coisa de cima para baixo e a gente tem primeiro que conhecer os municípios criar os planos municipais, planos estaduais de políticas para as mulheres... A gente pode incentivar, não pode interferir. E de novo a construção de parceiros é fundamental, tem que ser uma construção participativa (Coordenadora de área I, entrevista realizada em 28 de Novembro de 2012).

Essa estratégia do governo federal em relação a estados e municípios parece simples já que se baseia, basicamente, no fomento à criação de um órgão local. Essa proposta, aqui denominada de "transversalidade vertical", envolve complexidades práticas que exigem das Secretarias uma atuação especializada para alcançar seus objetivos.

A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial tem nesse objetivo de alcance ao nível subnacional, um de seus focos. E, para alcançar esse objetivo, tem investido na estruturação de um Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR) cujo objetivo é auxiliar na pactuação com estados e municípios:

Não basta só a transversalidade aqui no nível da Esplanada, tenho que correr estados e municípios, o que é um complicador. Então temos outra coisa que é o SINAPIR. Que é onde dialogamos com as duas outras esferas. Ele tenta ser uma cópia do SUS e SUAS. É um SUS pobre. Porque não tem muito dinheiro. Mas é onde vamos garantir a pactuação com as outras esferas de governo.

Esse ano era eleição municipal, trabalhamos só com os Estados. Queríamos que os Estados apresentassem propostas de organização de um política de igualdade racial no Estado. Para isso, ele precisaria ter o mínimo de estrutura. Ou seja, uma Secretaria, um Conselho, um Plano. Uns tem outros não tem. Então esse ano nós fizemos um levantamento para ver o que estava acontecendo em cada Estado, na promessa de mandar recursos para os Estados se aparelharem. Mandamos pra alguns. É o que estamos tentando fazer. Alguns tinham uma parte, mas não tinham recursos, etc. Mandamos recursos, era pouco, mas o suficiente para criar uma estrutura mínima. O ano que vem nós vamos mandar para os municípios. Que é muito mais difícil (Gestor Sênior da SEPPPIR, entrevista realizada em 26 de Novembro de 2012).

A SEPPPIR, portanto, tem baseado a sua estratégia na criação de um Sistema de pactuação com estados e municípios. A partir dele busca realizar convênios e um sistema de contrapartidas como forma de fomentar que os governos subnacionais criem suas Secretarias de Políticas de Igualdade Racial, seus Conselhos e, posteriormente, estruturarem seus Planos Municipais de Políticas de Igualdade Racial. Como o Sistema ainda não está pronto, essa relação tem sido intermediada por convênios e que é previsto o repasse de recursos para a estruturação de uma Secretaria no governos.

A partir do relato do Gestor Sênior da SEPPPIR, é possível perceber que essa relação ainda não possui um procedimento para ser estabelecida. Ao mesmo tempo que a SEPPPIR tenta aumentar a relação com os governos subnacionais, eles às vezes os procuram. Os graus de interesse e comprometimento variam entre os interlocutores. E como os procedimentos não estão definidos, a capacidade de pactuação fica reduzida:

Com relação à interface para estados e municípios. É muito difícil primeiro porque nem todos os estados estão convencidos da importância. Embora alguns tenham um órgão, o grau de comprometimento é bem variado. Às vezes algum lugar que não espera, tem uma sensibilidade maior e outros não. Às vezes tem que ter uma sintonia fina. Às vezes nos ligam e querem nossa participação, a gente precisa ver como podemos participar. Isso ainda é difícil sem o SINAPIR. Sem ele estar pronto, ainda não tenho algo para

oferecer. Não temos um plano nessa direção e nem uma regra do jogo definida. Com esse SINAPIR pronto e acabado, com as regras definidas e um Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial negociado dentro da Conferência eu vou ter que ir apenas burilando e construindo. E eu acho que quando eu tiver isso, vai ser muito mais fácil. Ou seja, o que estou querendo te dizer em última análise é que essa transversalidade, essa política pactuada precisa ter regras muito claras. E se você não pactuar, não pode ter transversalidade (Gestor Sênior da SEPIIR, entrevista realizada em 26 de Novembro de 2012).

Nessa fala, o entrevistado deixa claro que entende a pactuação com municípios como uma forma de transversalidade. No entanto, pondera que não basta estabelecer qualquer tipo de relação com esses governos. Para ele, a relação com esses governos precisa ser mediada por regras claras para que não fique dependente de aspectos subjetivos como a sensibilidade dos interlocutores ao tema.

Ao mesmo tempo, vale ressaltar que a criação de um Sistema para intermediar essa relação demonstra a importância que essa relação com governo subnacionais possui para a "missão" da SEPIIR. Ou seja, a ideia de transversalidade vertical que se baseia na criação de órgãos transversais nos estados e municípios é vista como forma importante de disseminação de políticas de igualdade racial pelo país. Sendo assim, o que, aos poucos fica claro é a preocupação com a disseminação de uma forma de gestão de políticas públicas e não apenas com as "ações diretas" que se realizam. Mesmo que a SEPIIR se preocupe com ações diretas, elas poderiam ser também pensadas em implementadas pelos governos locais desde que esses tivessem essa preocupação na sua estrutura de gestão de políticas públicas.

Assim como a SEPIIR, a SPM também possui essa preocupação. A Gestora Sênior I da SPM explica que os incentivos dados são por auxílio financeiro, mas também por apoio com consultorias. A procura de municípios por esses apoios ainda é pequena, já que muitos não têm interesse em realizar esse tipo de política.

Tem duas formas básicas. Pra incentivar, em 2012, nós abrimos uma espécie de concurso para todos os estados. Abrimos 15 concursos. 15 vagas. Que a gente daria 50 mil reais pra ajudar na formulação do Plano (Municipal de Políticas para Mulheres). Pra você ter uma ideia, só seis se candidataram. Oito se candidataram, mas seis ficaram. Então tem uma ajuda sim. Ele podem dizer "eu quero um convênio para contratar pessoas qualificadas para elaborar o Plano de Políticas para Mulheres do Estado" e a gente financia e dá até consultoria. Essa é uma forma.

Outra forma é a força do poder político local. O governador quer criar uma Secretaria de Mulheres e investe nisso. Vai ter o nosso apoio.

Então pode ser uma ação provocada pelo Estado e pode ser uma ação que a gente busca através de financiamento incentivar (Gestora Sênior I, entrevista realizada em 27 de Novembro de 2012).

Naturalmente, tendo o apoio do político local e o seu esforço para a implementação da Secretaria e do Plano, o papel da SPM fica facilitado. Atuar em parceria tendo o interesse e esforço do governo subnacional ao lado faz com que o que é oferecido pela SPM possa ter mais valor e efeito. E a SPM, que possui o Pacto de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e, portanto possui relação com os municípios na execução das políticas, verifica isso cotidianamente.

Por exemplo, em um estado, que tem uma mesma Secretária há anos lá, e ela despacha com o governador como qualquer outro secretário. Então, a condição da gente construir política lá é uma. Tem lugar que a gestora do Pacto é uma pessoa dentro de uma Secretaria, dentro de uma diretoria, dentro de uma coordenadoria. Então, o tipo de construção que a gente faz é totalmente diferenciada. A forma como a gente consegue chegar, ou melhor dizendo, o espaço que a gente ocupa. E o difícil é que essas construções de espaços além de dialogadas, elas tem que ser participativa. Se a gente só dialoga e some, a gente perde o canal. Então vira um trabalho de convencimento (Coordenadora de área I, entrevista realizada em 28 de Novembro de 2012).

Nas relações com os municípios, assim como nas outras articulações das Secretarias, os resultados dependem de aspectos subjetivos envolvidos nas relações com os interlocutores. E, nesses casos, soma-se ainda ao cenário as questões político-partidárias. Ou seja, existem municípios que, comandados por pessoas de partidos que possuem identidade partidária com o Partido dos Trabalhadores (que está no comando do governo federal), se aproximam das políticas federais.

Não obstante, o trabalho com os municípios é feito a partir de uma construção cotidiana de diálogo e convencimento como enfatizaram os entrevistados, para que implementem políticas que sejam confluentes aos interesses das Secretarias.

IV - Outras observações

O uso da ideia de transversalidade é corriqueiro nas Secretarias de Políticas para Mulheres, Direitos Humanos e Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Ao levantar esse termo em conversas nesses órgãos, os gestores aparentam estar tratando de algo familiar. Entretanto, ao se aprofundar no assunto, a complexidade do que significa essa gestão da transversalidade pode ser percebida nas falas dos interlocutores.

Apesar de ser possível identificar semelhanças nas falas, o que permitiu a construção desses três eixos de análise aqui propostos, o tema parece difícil de ser circunscrito. Seus limites e significados ainda parecem algo subjetivo e as ações requeridas são de difícil inserção na lógica organizacional do governo federal.

Alguns usos da ideia que foram percebidos ao longo dessa pesquisa não se encaixam nessas linhas de análise. Esses sentidos não foram percebidos nas falas de mais de um gestor ou não lhe foi dada muita importância, por isso não foram analisados profundamente. Aqui, pode-se citar dois deles, um presente em um documento gerencial e o outro surgido em uma entrevista.

O primeiro é programa presente no Relatório de Gestão do ano de 2011 de Prestação de Contas ao Tribunal de Contas da União. Um dos três programas que compõem as atividades da SPM é chamado de "gestão da transversalidade". Como forma de verificar o andamento deste programa, é proposto um indicador que consiste na "Evolução do número de profissionais do setor público capacitados na temática de gênero". A medida prevista para obter esse indicador é a "relação percentual entre o número de profissionais formados ao final de cada ano e o número de profissionais capacitados no ano imediatamente anterior". Independentemente do cumprimento ou não do indicador, vale a pena verificar o sentido dado à transversalidade nesse caso. Para um programa de "gestão de transversalidade" ter seus resultados medidos pela formação de profissionais capacitados na temática de gênero, significa que está colocado que a transversalidade se relaciona com capacitação de gestores. Ou seja, essa seria uma nova abordagem que não foi verificada nas entrevistas, mas que aproxima novamente a ideia de transversalidade a práticas de *gender mainstreaming* na União Europeia que tem na formação dos gestores das áreas temáticas, um de seus alicerces.

Um outro sentido verificado foi fruto de uma fala da Coordenadora de área I que colocou:

Eu acho que dentro disso tudo que a gente falou, a gente não falou de uma coisa, que é a nossa transversalidade interna e talvez a transversalidade de uma secretaria com outra e outra seja mais difícil que as nossas transversalidades municipais com outros governos nem sempre o diálogo é fácil as vezes a gente quer informação. (Coordenadora de área I, entrevista realizada em 28 de Novembro de 2012).

Aqui a transversalidade diz respeito ao relacionamento entre as áreas, ou Secretarias que compõe a SPM. E, nesse sentido, a transversalidade adquire um uso que pode ser entendido como a necessidade de duas áreas, setores, departamento, secretarias, equipes diferentes se relacionem para realizar uma ação comum. Esta seria uma ideia que se expandiria a qualquer nível e relação organizacional.

Esses dois casos foram aqui colocados apenas para ilustrar que não se pretendeu, nessa análise, esgotar o tema e nem tampouco definir o que é ou não transversalidade. A partir das falas dos gestores, a intenção foi demonstrar os sentidos e usos que essa palavra adquire na prática e como são coincidentes ou não entre os órgãos.

Para o Ex-Ministro da SDH, a ideia de transversalidade está, na realidade, relacionada a uma vontade de realizar um governo democrático.

Agora quem entender a ideia de formas de governar, e isso o Lula nesses 2 anos (após o término do governo), a coisa que ele mais fala quando pensa no governo dele e quando viaja pra falar do governo ou quando recebe pessoas... Ele fala do combate à fome, mas ele fala mais na democracia. Ele fala “nunca houve um governo que recebeu pessoas, dialogou, quando não dava pra atender, dizia “não dá” e as pessoas confiavam na gente mesmo com divergência”. Recebeu população de rua, hansenianos. Com eventos lacrimosos, todo mundo chorava. Pessoas leprosas, com caras deformadas, estavam lá no Palácio do Planalto, no São Nobre. Eu nunca vivi outra experiência de governo mas a minha impressão é de que é um negócio que vale muito à pena. É muito construtivo com a ideia de mais democracia na gestão, mais contato. E até crescimento da própria sociedade civil (Entrevista realizada em 8 de Novembro de 2012).

Ou seja, a proposta de fomento das três Secretarias tem como intenção aumentar os espaços de diálogo internos no governo e aproximar a sociedade dos órgãos governamentais. Ao mesmo tempo que as Secretarias, por muitos, são vistas como "janelas para os movimentos sociais", elas possuem o papel de carregar essas ideias e demandas aos outros órgãos que possuem ações específicas e finalísticas.

Quanto mais esforço se faz para se aprofundar nos usos e sentidos que a ideia de transversalidade adquire na prática, mais complexo parece o terreno. Essa complexidade, às vezes faz com que o termo seja tratado apenas como uma "ideia da moda", como mostrou a pesquisa realizada com gestores pelo IPEA. Esse trabalho entrevistou gestores de diversos órgãos do governo federal, com diferentes responsabilidades para compreender como entendiam a transversalidade. Dentre suas conclusões, chama a atenção a constatação de que transversalidade é tido como um "conceito-curinga" que evoca a empatia dos interlocutores.

(...) argumenta-se que o termo tornou-se conceito-curinga, cujo uso em apresentações de relatórios e reuniões interministeriais garantiria ao sujeito da fala empatia de seus interlocutores sem necessidade de dizer algo substantivo (IPEA, 2009, p. 783).

Essa concepção também foi percebida em algumas conversas realizadas ao longo dessa pesquisa. Na realidade a pouca concretude da ideia e a dificuldade em definir o que exatamente é a transversalidade e quais são as formas de gestão que estão implicadas nela, faz com que o termo circule facilmente, mas sem uma carga de significado. E, assim, como coloca a Coordenadora de área I, "a transversalidade é um conceito arenoso". E com tamanha subjetividade e diversos usos, por vezes é visto como algo que acaba por enfraquecer as políticas ou dificultar sua implementação. Essa percepção também é uma das conclusões do estudo do IPEA:

Segundo, entende-se que o conceito pode ser utilizado como forma de diluir responsabilidades, no sentido em que sucesso ou fracasso de determinada política pública dependeria da formação de rede social – ou comissão interministerial – que permitiria atacar o problema em todas as suas causas, de forma a contemplar toda a sua complexidade (IPEA, 2009, p. 783).

É uma forma de dizer que um problema que é de todos, ao mesmo tempo não é de ninguém. As responsabilidades ficam diluídas e, portanto, em última instância nenhum ator pode responder pelo sucesso ou não da política. A entrevistada expôs na entrevista essa preocupação quando tratava da política de combate à violência contra a mulher:

O tema é urgente (violência contra a mulher), o tema é transversal. A gente não consegue resolver... a transversalidade é um tema da moda. É muito legal

ser transversalidade, que legal você ser horizontal, participativo... Transversalidade, se você perguntar para varias pessoas, cada pessoa tem um conceito. Se academicamente não existem verdades universais e sim concepções mais aceitas entendidas enquanto tal, quando se passa para prática de governo que está acostumado a trabalhar assim. E o governo não tem uma estrutura moderna para trabalhar com um termo de moda. Eu entendo que não é apenas moda, que ele é necessário e justo. Mas o Brasil não tem condições de ter os índices (de violência) que a gente tem hoje. São totalmente chocantes, não tinha porque eu estar aqui convencendo um secretario de segurança publica, de que o tema é importante (Coordenadora de área I, entrevista realizada em 28 de Novembro de 2012).

Ou seja, ao precisar lidar com diversos órgãos e convencê-los do tema, a política pode ficar fragilizada. A noção de que se trata de uma "ideia da moda" ou mesmo de um "conceito arenoso" é, na verdade, o que justifica a existência desse trabalho. Ou seja, não existe algo que defina a transversalidade, porém é possível verificar características dos usos e sentidos que o termo assume no cotidiano da gestão pública. E com isso, aos poucos, a prática demonstra os significados que fazem sentido ao termo.

A experiência sueca: caminhos comuns x construções próprias

A Suécia é uma monarquia constitucional parlamentarista. As eleições são realizadas para membros do Parlamento que indicam e definem como será constituído o governo. Este governo central possui representações regionais (County Administrative Boards) e seus órgãos setoriais de natureza executiva. Além do Parlamento, existem eleições para os representantes das municipalidades e para os conselhos dos condados. Dessa forma, as eleições são realizadas em três níveis: nas municipalidades, nos condados e a nível nacional.

A estrutura governamental também é baseada, majoritariamente, em órgãos executivos especialistas em certas áreas de atuação. O departamento responsável por lidar com desigualdade de gênero, apesar de ser considerado um Ministério autônomo, formalmente ainda é uma divisão do Ministério de Educação e Pesquisa. A representante desse Departamento que possui *status* de Ministério, explica porque esse órgão está alocado dentro do Ministério de Educação e Pesquisa:

My manager sometimes jokes and says it's like a filled hospital, we move around. The division for gender equality has been part of the Ministry for Labor Issues in the past. It has also been part of the Ministry for Enterprise. And it was part of a separate ministry called the Gender Equality and Integration, Ministry, in a division of gender equality, which was then dissolved at the last election, as an outcome of the last election. And we also, the division has had placement in other ministries before. So it has not been always in the same ministry. It usually moves, a little bit, it moves with the minister, it depends if the minister has other portfolio...depending on the minister's portfolio. And because we work cross-governmental and cross-policy, we could be anywhere. Because wherever we are, we're not just focused in that policy area. When the Division for Gender Equality is placed within the Ministry for Labor Affairs, we don't work on the other labor issues or labor market issues (Entrevistada ME, entrevista realizada em 18 Abril de 2012)

A resposta não explica exatamente a razão de estar nesse Ministério específico, no entanto demonstra a volatilidade existente no governo sueco com relação a essa organização. A troca constante de lugar onde está alocado não pareceu ser uma preocupação na capacidade de ação do órgão dentro do governo. Conforme foi comentado depois, hoje esse órgão possui uma atuação fortemente focada na formação de gestores. Por essa razão, tem feito sentido esse órgão estar alocado dentro do Ministério de Educação e Pesquisa.

Assim como são diversas as formas de atuação da SPM no Brasil, buscando diversas frentes de ação para lidar com tal problema maldito, na Suécia também têm havido diversas tentativas de lidar com o tema. Essas ações significam a atuação dentro do próprio governo central, até parcerias com órgãos representantes das municipalidades para a execução de ações finalísticas.

Na década de 60, na Suécia, tiveram início os debates sobre políticas de igualdade de gênero. Porém, foi na década de 70 que elas começaram a se tornar realidade. Isso se deu com as primeiras mudanças na legislação que determinavam haver a necessidade de igualdade de condições entre homens e mulheres. Em 1972, o governo sueco estabeleceu a primeira instituição formal ligada ao governo que seria responsável por tratar do tema. Era uma Comissão de Igualdade de Oportunidades ligada ao gabinete do Primeiro Ministro. Em 1976 a Comissão foi dissolvida e o tema passou a ser responsabilidade do Ministério do Trabalho. Em 1982 foi criado, no Ministério, o Departamento para Igualdade de Gênero (EQUAPOL, 2003). Ao longo dos anos esse departamento foi alocado em diversos Ministérios e hoje está no Ministério da Educação e Pesquisa.

Em 1980, foi aprovada na Suécia a primeira versão do "Equality Opportunity Act" que até hoje é uma referência para o estabelecimento de políticas de igualdade no país. Esse ato claramente colocava o objetivo de melhoria das condições de trabalho para mulheres e, com o passar dos anos, se tornou cada vez mais rigoroso. Depois da entrada na União Europeia, esse documento passou por mudanças para se adequar às diretrizes do bloco.

I - Gender Mainstreaming na Suécia

O governo sueco foi um dos pioneiros a lançar uma "estratégia de *gender mainstreaming*" em resposta a pressões dos movimentos feministas que colocavam a necessidade de se pensar a questão de igualdade de gênero de forma ampla, em todos os setores da sociedade. Esse tema foi alvo das ações governamentais desde 1994, quando a estratégia foi aprovada pelo Parlamento. A Lei de 1993/1994 que instaurou o *gender mainstreaming* dizia (JAMSTALL, 2012):

...a gender-equality approach [must] be imposed on all policy areas. Accordingly, proposals and decisions must be analyzed in terms of gender equality to clarify possible implications for both sexes. This applies particularly to educational, employment, industrial, social and economic policy, and especially to structural changes in society. Efforts to promote gender equality must be made in every policy area and measures must be taken mainly within the framework of the regular work of the bodies concerned. Nevertheless, special initiatives are also needed to drive development in the desired direction (Unofficial translation).

A partir dessa Lei, as ações pela Igualdade de Gênero foram organizadas no que chamaram de "Estratégia de *Gender Mainstreaming*". Essa estratégia, basicamente, já possuía os mesmos princípios do que se pratica hoje na Suécia. Nesse meio tempo, algumas adaptações foram feitas para se adequar às diretrizes da União Europeia e, recentemente, ela foi revista para que algumas das suas práticas fossem reforçadas. Os princípios que permeiam as ações são (EQUAPOL, 2003):

1) Gender equality is a comprehensive issue that is to be a concern for all departments; 2) The gender equality perspective is to permeate all aspects of the government's policies; 3) All ministers are responsible for gender equality within their respective areas; 4) Gender equality is to permeate all

levels in society; 5) All governmental agencies are to give an account of their gender equality work; 6) All government agencies are to have a policy plan for gender equality.

Para saber mais sobre as estratégias do governo sueco, foram realizadas algumas entrevistas em órgãos do governo, como já foi citado acima. A estratégia sueca, em certos aspectos se assemelha à experiência brasileira. No entanto, é interessante verificar como as ideias são formuladas de formas diferentes. Primeiramente, notamos algumas diferenças organizacionais. O Ministério de Gênero é alocado dentro de outro Ministério, o que não impede que a área de gênero possua seu próprio orçamento:

We have our own budget. Yes. The budget has...we have a certain part of the governmental budget. That part of it is called the grant for gender equality. We have quite a large grant for gender equality, it's 240 million Swedish Kronas per year. So it's quite large and that means that we can also take special measures on...we can sort of pinpoint money on special products to achieve gender equality in certain sectors. Lot of the grant goes towards actions to end violence against women, various projects or certain, special measures, we call it (Entrevistada ME, entrevista realizada em 18 Abril de 2012).

O orçamento desse órgão, se convertido em reais, seria de aproximadamente R\$75 milhões por ano e conta com 13 funcionários apenas na equipe. Considerando que a população sueca é de nove milhões de habitantes, aproximadamente, o valor per capita é alto. A maior parte desse recurso, como colocou Elisabeth, é destinada a ações específicas, como o combate à violência. Não foi averiguado nessa pesquisa como são executadas essas políticas. Porém a equipe reduzida sugere que existam outros órgãos envolvidos nas suas realizações. Apesar do orçamento ser majoritariamente destinado às políticas finalísticas, como também é o caso brasileiro, o foco do governo está na estratégia de *gender mainstreaming*:

The gender mainstreaming was decided by the Swedish government in 1994, to be the main strategy to achieve gender equality. And ever since then we have the...you know, even with chiefs or governments and both social democrat government or conservative government. It has been remained...it remains the main strategy to achieve gender equality (Entrevistada ME, entrevista realizada em 18 Abril de 2012).

E, como principal estratégia, possui orçamento reduzido. Parte significativa do orçamento da estratégia de *gender mainstreaming* é destinada às políticas que realizam nos governos locais e na manutenção de plataformas digitais informativas sobre as questões pertinentes à legislação de igualdade entre homens e mulheres no país. Segundo Elisabeth, cinco são as prioridades dessa estratégia: "distribuição de poder", "igualdade econômica", "distribuição igualitária do trabalho não remunerado" e "combate à violência contra a mulher". A estratégia de *gender mainstreaming* tem por objetivo inserir tais temáticas nas diversas áreas de governo. Para isso, algumas são as ações propostas.

A primeira delas, já conhecida e adotada pelas diferentes estratégias de *gender mainstreaming* no mundo. Trata-se da desagregação dos dados estatísticos do país por gênero. Qualquer apresentação realizada por órgãos de governo deve possuir os dados organizados dessa maneira para que possíveis desigualdades não fiquem ocultas e assim, possam "abrir os olhos das pessoas" para a realidade das diferenças. O Ministério, além de adotar a prática, possui ações de disseminação e conscientização nos outros órgãos de governo.

Uma segunda frente de ação é a formação de servidores públicos nas discussões de *gender mainstreaming*. Todo novo servidor público sueco participa de um curso de formação de alguns dias que inclui uma sessão sobre *gender mainstreaming*. Esse curso é ministrado por representantes do Ministério para a Igualdade de Gênero. Da mesma forma, os servidores já efetivos passam periodicamente por cursos de reciclagem no tema. Além disso, como parte da mesma linha de ação, todos os Ministérios devem ter uma pessoa contratada e experiente no tema de *gender mainstreaming* para pautar esse tema nas discussões estabelecidas naquele Ministério sobre as suas políticas e ações. Esses gestores devem ser pessoas com cargos de coordenação: "That person at the gender equality contact, sort of coordinator, normally is a civil servant and is very frequently a person that also has a budget response, a coordinating responsibility" (Entrevistada ME, entrevista realizada em 18 Abril de 2012).

A terceira frente diz respeito à disseminação de informação que basicamente consiste na criação e alimentação do site www.jamstall.se. Esse site possui informações sobre as políticas e ações do governo dentro da estratégia de *gender mainstreaming*. O site tem como uma de suas principais funções, servir de instrumento para as diferentes autoridades governamentais e, principalmente, para os órgãos nos âmbitos municipais e regionais.

As duas últimas frentes de atuação estão relacionadas com as autoridades governamentais descentralizadas (County Councils e Municípios) e com a representação do governo

central nas localidades (County Administrative Board). Todos os County Administrative Boards devem possuir uma área especializada em ações de *gender mainstreaming*.

A relação com os County Council e com as municipalidades, em grande medida, é mediada pelo SALAR (Swedish Association of Local Authorities and Region). Por isso, existe um programa financiado pelo governo federal que faz parte da estratégia de *gender mainstreaming*, realizado por essa associação. Na entrevista realizada com o representante do SALAR, foi explicado o papel desse órgão no governo sueco:

Because of the local veto, large extents municipalities and county councils are not autonomous, they have the power to adopt their own ways of doing things so there's short limits between what the state can force municipal, local authorities to do, and in that aspect we represent the local and regional levels of democracy against the state. So we have these things...central politicians on a national level, who want to change society and give them direction. The county forces municipalities to do just, whatever. Of course if parliament adopts a new active bill, municipalities have to obey, but it is very important for us that we have a say in the process of legislation to watch out for our interests. Our interest in the members, so to speak. Now I work with the...just to make clear, we're not the enemies of the state, we also work together and it is, for instance, all health care is organized on a regional level, by the counselors (Entrevistado SALAR, entrevista realizada em 19 Abril de 2012)

O SALAR é, portanto um órgão de representação das municipalidades e regionalidades frente ao governo central para que seus interesses sejam levados em conta nas decisões. Como bem colocou Magnus, essa não é uma relação necessariamente de oposição. No caso da política de *gender mainstreaming*, por exemplo, as ações estratégicas são realizadas pelo SALAR e financiadas pelo governo central.

Esse programa visa fomentar ações das Municipalidades e dos County Councils que busquem reduzir as desigualdades de gênero no cotidiano das pessoas. Segundo o gestor desse programa no SALAR, o trabalho deles é baseado sempre na difusão do *gender mainstreaming* aos governos locais e, para isso ele define:

Gender mainstreaming seemed as a strategy to obtain gender equality goals. It's not a method, it's not a tool, it's a strategy and it's all about involving

gender perspective in your ordinary daily work (Entrevistado SALAR. Entrevista realizada em 18 de Abril de 2012).

O programa do SALAR tem como objetivo sensibilizar os representantes das municipalidades para as questões de gênero, oferecendo a eles não apenas recursos financeiros como também ferramentas de planejamento e monitoramento das suas ações. O SALAR busca fomentar nos gestores locais o olhar para as questões que geram desigualdade de gênero no cotidiano da população. Esses problemas podem ser simples e focalizados. Após o diagnóstico, os representantes do SALAR realizam conjuntamente com o gestor a formulação de uma possível solução para o problema. Caso a municipalidade já tenha uma proposta de solução e não precise do SALAR, não há problema. Após esse processo, é realizado um repasse de recursos para que o governo local implemente essa ação. E o SALAR possui ferramentas de acompanhamento e monitoramento que são oferecidas aos gestores. Com isso, além de implementar políticas interessantes no combate à desigualdade de gênero, os representantes da localidade passam a acessar ferramentas de gestão que podem ser utilizadas em outras áreas de atuação:

So what we do is stress the fact that work with gender equality is good for you. Municipalities and county councils have something to gain for themselves working with gender equality. Working with gender mainstreaming we can provide services of equal work for women and men but also that you can make your own service look more efficient because working with gender mainstreaming involves working with your system for leading and steering, for planning, regimentation, for follow up. This all have to do with gender mainstreaming. In many municipalities and also to some extent as county councils we find weaknesses in the systems of leading, and steering, in assisting for planning, and follow up. When you work with gender mainstreaming you also have to work with those systems. You can't involve a gender prospective in leading and assisting, unless you have a leading and assisting that works (Entrevistado SALAR. Entrevista realizada em 18 de Abril de 2012).

Além dessa perspectiva técnica de treinamento dos gestores para que disponham de ferramental para a sua atuação, o programa tem como objetivo incentivar a criatividade na proposição de ações. Ou seja, espera-se que os gestores locais sejam capazes de identificar um problema e propor uma solução simples, porém de grande impacto para a população:

They are not supposed to be involved in the action but they have to ask for the results. You must have active staff with an open mind indeed, whether to try new ways of doing things, of trying to reconsider their old professionalism, and most important of all perhaps you have to have a middle management that carry through the action changes. Those are the ones who lead the daily work, plan the follow up, develop the daily work (Entrevistado SALAR. Entrevista realizada em 18 de Abril de 2012).

Para tanto, não basta contar apenas com os profissionais que ocupam altos cargos no governo, a atuação das pessoas que estão na ponta da ação é fundamental para o sucesso da política. Como coloca Magnus, a intenção é colocar essas pessoas para saírem das suas antigas formas de trabalhar e abrirem suas mentes para novas propostas.

Os resultados desse programa chamam a atenção pela sua simplicidade e pelo seu foco no alcance do cotidiano da população das municipalidades e condados. Alguns exemplos de políticas resultantes desse programa foram citados e são relatados a seguir:

Caso 1) A mobilidade urbana é muito diferente entre homens e mulheres. O homem possui uma rota que envolve ir de casa para o trabalho se locomovendo basicamente de carro. Já as mulheres, em geral saem a pé para levar os filhos às escolas, depois com transporte público vão até os seus trabalhos. Dessa forma, foi observado em uma determinada municipalidade que as mulheres acabavam sendo muito mais afetadas pelo acúmulo de neve nas ruas. A partir dessa análise foi feito um plano de priorização do uso das máquinas de remoção de neve nas áreas das escolas ou de maior tráfego de pedestres e transportes públicos.

Caso 2) Em uma localidade, as mulheres não se sentiam seguras no uso do transporte público a noite, principalmente devido ao trecho em que saíam do transporte e tinham que seguir da parada às suas casas. Apesar das estatísticas demonstrarem que os problemas de violência nas ruas raramente aconteciam com mulheres, o fato de se sentirem inseguras já as colocava numa posição de desigualdade em relação aos homens e isso gerou a preocupação das autoridades. Para sanar o problema, foi feito um acordo com as empresas de transportes de que os ônibus noturnos poderiam fazer a parada onde quer que o passageiro escolhesse entre dois pontos de sua rota. Ao entrar, o passageiro solicitava ao motorista que realizasse a parada no local desejado. No momento da parada, o motorista abre a porta da frente e apenas o passageiro que solicitou a parada é autorizado a descer. Dessa forma, nenhum outro passageiro poderia seguir quem acabara de descer do ônibus.

Os resultados desse programa têm sido muito bem avaliados pelo governo. O orçamento destinado ao programa tem aumentado nos últimos anos e, possivelmente, ele será adaptado para outros níveis de governo. Isso faz parte da nova plataforma recém aprovada pelo governo com anuência do Parlamento.

Esse programa conta com o apoio de duas ferramentas via web que os governos locais podem fazer uso. Uma delas é o Jamstall.se que já foi citado anteriormente. O segundo é o <http://en.makequality.eu/>. Esse website é uma plataforma de apoio aos governos locais na implementação das suas políticas, tanto na formulação como na implementação e monitoramento.

Ou seja, o SALAR investe no apoio aos governos locais para que esses, realizem diagnósticos dos problemas de desigualdade de gênero existentes nas suas próprias regiões que afetem os homens e mulheres nos seus cotidianos. O SALAR apoia os gestores dos governos locais a estruturarem ações simples que possam auxiliar na resolução ou amenização da questão. Após a formulação da ação, apoiam a implementação e realizam o acompanhamento e monitoramento do que é feito. Essa preocupação em alcançar o nível local de governo foi explicada por Magnus: "the local and regional level, political level is the best level to address programs of gender equality because we deal with people on their lives". Essa explicação se aproxima daquela dada pelos gestores brasileiros ao tratarem das suas atuações com municípios. No entanto, lá se referiam à criação de órgãos governamentais e aqui é a proposição de ações finalísticas.

II- A atuação dos Ombudsman no combate à discriminação

As visitas às instituições suecas foram importantes para conhecer o conjunto de instituições que atuam pela igualdade de gênero no país. Essa atuação não consiste apenas na estratégia de *gender mainstreaming*. A atuação dos Ombudsman, por exemplo, não é entendida como parte dessa estratégia, porém elas têm atuação complementares.

A Suécia possui, como órgão do Parlamento, o Justitie Ombudsman. Essa é uma instituição muito reconhecida e tradicional no país devido a sua longa trajetória na defesa dos direitos da população. A sua atuação é baseada na "investigação" de denúncias da população sobre possíveis irregularidades e tratamentos inadequados que os agentes públicos tenham realizado. Essas investigações podem partir tanto de dentro do Ombudsman como de

denúncias e, caso a investigação comprove a irregularidade, o assunto é encaminhado ao judiciário que, em geral acata as recomendações do Ombudsman. O histórico do órgão é interessante, pois sua origem data de 1709. A forma como se desenvolveu fez com que se tornasse um órgão com capacidade de ação diferenciada e conquistasse legitimidade no país.

But what is an ombudsman? We really have to go back to 1709. We had a king called Charles XII, he was a big warrior who was always out fighting at wars in Europe. And his big antagonist was the Russian Czar Peter the Great. And finally our king was defeated by Peter the Great in 1709 at a place called Poltava. And after that he was kept as a “a guest prisoner” in what was at that time the ultimate empire of what is today Turkey. He spent a couple of years there, and at the same time he was the king of Sweden and he was an absolute, which meant that the king was head of everything, he was king of the courts, and of the whole public administration. And you can imagine, he was not a Sweden, you have been defeated by the Russian Czar, he was down in the southern part of the Europe or you know, in the ultimate empire and he spent several years there, from 1709 to 1713. He realized that he needed somebody back in Sweden who took care of his interests. He decided to point a person and he called this position “the king supreme ombudsman”. He was a prosecutor, so he could prosecute negligent, officials and judges. That was his task, so that also means that he had to be serious enough for prosecution. Then, in 1718 the king died and he didn’t die in Sweden but in Norway, so he didn’t come back to Sweden after having been in Turkey, he went to Norway and then he died. Anyway, 1719, the year after the king was dead, the name of this institution was changed into the chancellor of justice: Justitiekansler. We still have this position in Sweden. We still use this as the counselor. And it was the king ombudsman if you see. And then we take a big jump in Swedish history. We go up to 1809 I would say, to make a quick step, and at that time we were as close to as we have ever been to a revolution in Sweden. So we drafted the new constitution in 1809 and one of the persons who drafted the constitution realized: we have the king ombudsman called at that time the chancellor justice. The people also need an ombudsman. Therefore what did they do? They simply copied the already existing ombudsman institution, named the chancellor of justice that was established already in 1700. And that is why our institution has two very special features if you compare our ombudsmen institution to other ombudsmen institutions in the world. One, is that we act like prosecutors, we prosecute negligent officials. And the other thing, is that we supervise the auditory, we supervise the judges, etc,... this is very rare (Entrevistada JO, Entrevista realizada em 18 Abril de 2012.)

Com isso, o Ombudsman é um órgão que, por conta da sua história, possui características que o diferencia de outros órgãos similares. A primeira delas é o fato de poderem entrar com processos pelas causas que julgarem importantes. A segunda é a capacidade de supervisionar o próprio judiciário. A longa história do órgão e a sua capacidade de ação fizeram com que o

Ombudsman fosse um órgão de referência para a população sueca. Todos os anos são recebidas entre 7000 e 7500 denúncias para que o JO investigue.

Como esse órgão já possui uma longa tradição e sua atuação possui alta aprovação da população, foram criados outros quatro Ombudsman responsáveis pela garantia das diversas leis anti-discriminação do país. Em 2009 essas Lei foram unificadas em um Ato apenas. Nesse momento, os quatro órgão foram fundidos em apenas um Ombudsman. Trata-se do Equality Ombudsman, organização criada pelo Parlamento, portanto não pode ser extinta pelo governo, mas pertencente ao governo central sueco. Com a experiência consolidada do JO, o Equality Ombudsman é supervisionado por esse órgão. O Justitie Ombudsman não interfere nas decisões, mas busca auxiliá-los com a implementação dos processos.

O Equality Ombudsman recebe denúncias de descumprimento da legislação sueca que trata de igualdade de condições. O governo indica quatro pessoas que são os *Ombudsman* responsáveis pela instituição e que possuem mandato de seis anos renováveis por mais seis. O Equality Ombudsman possui uma equipe de, aproximadamente, 100 pessoas que podem ser livremente escolhidas pelos quatro *Ombudsman*, conforme explicitou o entrevistado desse órgão.

Essa instituição possui como incumbência preservar a equidade e não discriminação no país nos seguintes aspectos: sexo, identidade ou expressão transexual, etnia, religião ou outras crenças, deficiência, orientação sexual ou idade. A sua atuação foi explicitada pelo representante do Equality Ombudsman:

Our task is that we have three main tasks. We ought to supervise the implementation of the law which includes both the prohibition, discrimination and the duty to take pro-active measures. We have recently made a restructure in our working methods and we now have a special unit. Actually, that was the head of the unit that I met there dealing with supervising the obligation to take active measures. So they will, in a systematic fashion, examine for instance employers, incomplete plans, pay surveys and so on. We may also...we get complaints from individuals. Individuals can go to us and they can complain "I have been subjected to discrimination on the grounds of gender, and so on. We will then assist whether this is the case that is suitable for investigation. If it is, we investigate it. That is when we send it to the part that has been claimed to be discriminated. We will get their views, we may hear witnesses and so on, and finally we will make, we will make up our own mind. Is this a case of discrimination or not? Or is the evidence insufficient? If we come to the conclusion yes, this is a case of discrimination, a lawful discrimination and we can prove it. We may then go to court and on behalf of the individual,

request the damages to be paid. Then we also have an important part of our work is to...let's see how to put...in the act...work in other aspects to promote equal rights, opportunities, regardless of the seven different discrimination grounds. So we conduct information campaigns, education...we cooperate...it's very important for us to cooperate with civil society across the seven different grounds of discrimination. We cooperate with the labor unions, the employers and so on (Entrevistado EO, entrevista realizada em 16 Abril de 2012).

Ou seja, de forma simplificada são três as formas de ação do Equality Ombudsman: a) realizar a divulgação de campanhas de conscientização com a população; b) Atender à população nas suas denúncias de discriminação, apurar os casos e, se for necessário, em última instância, acompanhar o julgamento do ocorrido na corte. No entanto, antes de ir à corte, o *Ombudsman* faz um trabalho de investigação, negociação e, se não houver solução, aí então, encaminha para a corte; c) Fiscalizar a aplicação dos planos de igualdade das empresas públicas e privadas e garantir que estes estejam sendo cumpridos da forma adequada e prevista.

Para atuar no atendimento à população, o Equality Ombudsman possui os mesmo princípios do JO. O órgão possui a capacidade de processar e levar a questão à corte. Apesar disso, diversas são as formas de tentar solucionar o caso antes de recorrer ao sistema judiciário. Segundo o representante do EO, em 2011 foram realizadas 2495 denúncias. Dessas 1503 foram descartadas pois não foram confirmadas as discriminações; 364 não se adequavam às leis que tratam de discriminação; 101 casos haviam prescrito; 240 foram descontinuados por razões diversas; 185 foram assumidos pelos sindicatos (se estes resolverem apoiar o caso, o Ombudsman é obrigado a deixar a causa); 50 foram resolvidas por meio de acordos; 52 foram para julgamento.

Esses caminhos que os casos podem tomar, demonstram a complexidade do processo, já que existem denúncias nos mais diversos estágios de aprofundamento. Segundo o representante do EO, o processo sempre deve ser iniciado com uma postura neutra do Ombudsman:

We are in an unusual position because first we are impartial. When we get the complaint we don't necessarily believe the complaint or then we believe the employer. So we say "this is what you alleged, let's see what you alleged", like a judge. And we are very clear about that we don't take sides until we have all the information. Then we have the information and then we make up our own mind until we believe that this is a case where discrimination has been proven. Yes we believe that. But we don't have any authority to order anyone to pay fines, we only have the authority to say "ok,

this is our position and now we change, now we switch hats, now we are no longer impartial, now we have taken sides, we believe the complaint” and then we go to court. So...settlements are made after we have come to our own conclusion of the case (Entrevistado EO, entrevista realizada em 16 Abril de 2012.

Após os julgamentos na corte, o entrevistado coloca que as multas ou indenizações variam entre 5.000,00 e 15.000,00 euros. Esses valores referem-se àquilo que a legislação denomina de "compensação por discriminação". Nesses casos não estão envolvidas ocorrência de violência física.

A outra forma de atuação do Equality Ombudsman é a fiscalização dos Planos de igualdade das empresas públicas e privadas da Suécia. No país, existe uma legislação que exige que todas as empresas que tenham mais que 25 funcionários façam pesquisas sobre os valores dos pagamentos dos funcionários e realizar um plano de igualdade de pagamentos. Isso deve ser feito a cada três anos e apresentado conjuntamente com um plano mais generalista sobre igualdade de gênero no trabalho. A fiscalização desses planos é competência do Equality Ombudsman:

There is a specific rule in that piece of that legislation that says: a person may not be in disadvantage for, because he or she has used his or her right to parental leave. So for instance if...it's mostly...still mostly women who use the majority of this time, so if a young mother takes a lot of parental leave and she sees that all her colleagues, while she is away, all the other colleagues get a pay rise but not her. It's not discrimination but it's prohibited and it's the same sanction, it's damages because it's been less favorably treated because it took parental leave. And that it is our task, we have the same supervising role in that aspect (Entrevistado EO. Entrevista realizada em 16 Abril de 2012.

Assim, o Equality Ombudsman possui um papel tanto de fiscalização de uma legislação existente, quanto de sensibilização da população para questões discriminatórias. Porém é importante enfatizar o papel que possui de assessoria às pessoas que denunciam atos discriminatórios. Trata-se de um órgão público que simplifica o caminho da busca por justiça para quem sofreu discriminação. E, nesse sentido, torna-se uma ferramenta poderosa para a redução das desigualdades.

III - Contribuições suecas para a reflexão

Analisando a experiência sueca, é possível verificar a preocupação em tratar o tema da desigualdade de gênero em diversos âmbitos do governo. Em certa medida, algumas das ações aqui descritas se assemelham àquilo que vem sendo feito no Brasil, que poderia ilustrar a disseminação de práticas pelo *gender mainstreaming*. Além dessas experiências que se assemelham nas suas intenções, existem diferenças na forma de execução e no tipo de atuação do órgão executivo do governo central em relação à SPM. Além disso, é interessante frisar práticas que se desenvolvem na Suécia, fruto das construções próprias do país e que demonstram a diversidade existente nas formas de tratar a problemática de desigualdade de gênero, tais como o Equality Ombudsman e as ações do SALAR.

As iniciativas da estratégia de *gender mainstreaming* que têm por objetivo inserir a temática de gênero no cotidiano dos outros Ministérios, em partes se assemelham ao que se faz no Brasil. Ambos os países possuem a preocupação com o treinamento de gestores e com a obrigatoriedade de desagregação dos dados públicos sobre as políticas implementadas. Além disso, no Brasil o fomento à criação de núcleos especializados em gênero em cada Ministério se assemelha àquilo que a Suécia faz, garantindo um gestor responsável pelo tema em cada Ministério.

Aqui não se pretende realizar uma comparação com a finalidade de apontar quais práticas são melhores ou piores. Essa apresentação tem como objetivo, ilustrar as diversas formas de tratar um problema. As semelhanças apontadas podem ser atribuídas à disseminação das práticas mais corriqueiras das propostas de *gender mainstreaming* sobre como a gestão pública pode lidar com o problema. Com isso, existem experiências que podem ser vistas em diferentes países que possuem proposições comuns às da Suécia e do Brasil.

Ainda no que tange à atuação do órgão executivo no governo central, é interessante verificar que ao tratarem de *gender mainstreaming* em nenhum momento apresentaram ações realizadas em parcerias com outros órgãos setoriais. Ou seja, o que chamam ali de *gender mainstreaming* não se refere a ações articuladas ou políticas conjuntas. Já no Brasil, essa perspectiva de parcerias entre órgãos é marcante na atuação das “Secretarias transversais”.

As vivências e histórias dos países também contribuem para aquilo que é proposto como política. Assim como no Brasil as instituições possuem suas histórias e o formato dos órgãos

se relacionam com os debates nacionais, na Suécia é possível averiguar construções também relacionadas ao que já viveram.

Para além daquilo que já foi citado, é interessante ressaltar como é possível, a partir de diferentes referenciais, tratar o tema de formas diversas, por diferentes ângulos. Para tanto, chama a atenção duas frentes de ação do governo sueco. A atuação do SALAR com o fomento às ações de enfrentamento à desigualdade no cotidiano e o Equality Ombudsman na sua atuação híbrida de ouvidoria e justiça.

A proposta do SALAR de atuação no âmbito local é interessante pela sua intenção de se basear em aspectos simples e cotidianos da população. Essa política, inclui-se na estratégia *gender mainstreaming* do governo central que, em parceria com o SALAR, fomenta as ações. Esse programa, relativamente barato para ser implementado não só provoca mudanças efetivas na vida da população, mas é uma estratégia do governo central incentivar as municipalidades a pensarem sobre as manifestações da desigualdade de gênero. Ou seja, não se trata apenas de uma ação finalística que o governo central financia através da remessa de recursos dentro de um programa fechado. A proposta depende do olhar do gestor da municipalidade estar treinado para ver a desigualdade no cotidiano e pensar como soluções simples podem gerar diferenças. Nesse sentido, é interessante verificar uma dinamização da estratégia *gender mainstreaming*. Ou seja, além do olhar para a desigualdade no cotidiano, em situações relativamente simples da vida das pessoas, o governo central como proponente se coloca no papel de fomento a visão crítica e criativa do gestor local.

Além dos cursos e formações que o governo central propõe para os seus próprios gestores, a ideia é buscar a solução de problemas, incentivando que mais atores busquem essas saídas em troca de terem suas ações financiadas. Para o gestor local, é interessante a implementação de ações que interfiram diretamente na vida da população, pois esse reconhecimento retornará em seu favor. Ao mesmo tempo, o estímulo do governo central acaba por gerar no país soluções inovadoras, simples, baratas e com efeito real na vida da população.

A segunda experiência ilustrativa de como o formato das políticas se relaciona com o histórico governamental do país é o Equality Ombudsman. Esse órgão é relativamente recente na Suécia. Como já fora colocado aqui, seus princípios são baseados na atuação do Justitie Ombudsman que é um órgão com amplo reconhecimento da população, o que lhe confere sólida legitimidade. Ou seja, a partir dessa experiência bem sucedida, o governo sueco optou por expandir essa forma de atuação para a garantia da igualdade de direitos no país.

O Equality Ombudsman é um recurso que pode ser utilizado pela população sueca para manifestar situações em que sejam percebidos tratamentos desiguais, ferindo as leis do país. É um espaço instituído que possui olhar especializado para essa preocupação, com relação íntima com o sistema judiciário. Ou seja, trata-se de um órgão que ouve as denúncias da população e as investiga para que a solução do caso seja rápida. Se não for possível resolver rapidamente por meio de diálogo ou ajuste de conduta, o processo é encaminhado à corte já com recomendações que costumam ser absorvidas pelos juízes. Da mesma forma, os casos podem ser investigados a partir da iniciativa do próprio Ombudsman. O Equality Ombudsman tem a função, por exemplo, de fiscalizar corriqueiramente o cumprimento dos planos de igualdade que todos os órgãos públicos e privados suecos devem ter. Ou seja, se for verificada uma desigualdade de condições no ambiente de trabalho, o Ombudsman pode agir rapidamente para que seja feito um ajuste.

Nesse caso, é interessante verificar a ascensão e institucionalização de um órgão que surge a partir da experiência sueca com essa forma de atuação e a sua legitimidade com a população. Ou seja, tendo o Justitie Ombudsman tamanho reconhecimento se configurando como um espaço que conta com a confiança da população, a proposição do Equality Ombudsman já surge tirando frutos desse histórico. E, a partir de denúncias, investigação e punições, a credibilidade do órgão com a população só aumenta. Ao mesmo tempo, manter as pessoas realizando denúncias é uma forma de estar a par da realidade, tendo oportunidade de agir sobre ela. Trata-se portanto de um espaço institucionalizado, porém a lógica é a inversa daquela em que primeiro se institucionaliza e depois se legitima. A partir da legitimidade é que foi buscada sua institucionalização. Além disso, sua atuação está no governo executivo, porém com íntima relação com o poder judiciário, de forma a constituir uma articulação entre poderes e não apenas dentro do poder executivo.

O caso sueco serve aqui como ilustração de que as soluções pensadas para problemas de desigualdade de gênero podem ser múltiplas. Apesar de Brasil e Suécia serem países com características socioeconômicas diferentes, as suas práticas podem ser consideradas semelhantes. Porém cada país possui também um histórico próprio o que gera políticas interessantes em ambos os lugares e que carregam características também próprias.

Portanto, não existe certo e errado e nem é o intuito aqui julgar o que é melhor ou pior entre os países. As políticas suecas são importantes referenciais para a compreensão de que, por diferentes que sejam os países, nas suas características territoriais e socioeconômicas, o

problema da desigualdade de gênero possui muitas faces. E, os países, nos seus diferentes graus de desenvolvimento, estão buscando soluções. Em alguns casos, as práticas são replicadas e disseminadas, em outros, estão baseadas na história e leitura dos países da sua própria realidade. No entanto, a busca pela solução das desigualdades passa sempre pela diversificação de ações e estabelecimento de vínculos entre os diversos setores da sociedade.

Aquilo que a Suécia chama de *gender mainstreaming* em certos momentos tangencia o que, no Brasil, é chamado de “transversalidade”. Porém, existem outras tantas práticas que carregam tais rótulos e que não possuem as mesmas características. Ou seja, tanto a transversalidade como o *gender mainstreaming* dizem respeito a um conjunto de práticas. No caso da Suécia, o que faz parte da estratégia *gender mainstreaming* é definido. No Brasil, não existe uma definição de uma estratégia transversal, porém é possível identificar práticas que são assim reconhecidas. Em alguns aspectos, a experiência sueca e brasileira se aproximam, em outros não. E com isso, a diversidade de propostas que buscam propor ações diferentes na gestão pública para lidar com a desigualdade de gênero, se amplia. Os usos e sentidos que a ideia de transversalidade adquire na prática são diversos no Brasil. A prática do *gender mainstreaming* também é diversa no mundo. O que faz com que as estratégias de gestão de políticas públicas de combate à desigualdade de gênero no mundo sejam difíceis de serem circunscritas, porém apresentem riqueza infinita.

**CAPÍTULO V - GESTÃO COMPLEXA E TRANSVERSALIDADE:
FORMAS DE LIDAR COM UM “PROBLEMA MALDITO”**

“Problemas malditos” e Gestão Complexa

Os problemas sociais, tais como a desigualdade de gênero e raça possuem diversas facetas e podem ser localizados em diferentes ocasiões. A desigualdade pode ser vista, por exemplo, no mercado de trabalho e no sistema educativo ou ainda pode ser encontrada nas próprias estruturas familiares. Como reflexo dessa "onipresença", ao se tratar de políticas públicas para combater tal problema, num governo setorizado, é natural que se pense que o tema deve ser tratado nas diferentes áreas de atuação.

As questões relativas à desigualdade, junto com outros tantos problemas sociais, podem ser caracterizados como "problemas malditos" (tradução para "*wicked problems*"). Esses problemas são caracterizados, comparativamente a outros problemas, pela forma de trabalhar as suas soluções. Na realidade, uma das principais características dos problemas malditos é o fato de que eles não possuem uma solução definitiva. Essa perspectiva fica clara no trecho a seguir:

These problems share a range of characteristics - they go beyond the capacity of any one organisation to understand and respond to, and there is often disagreement about the causes of the problems and the best way to tackle them. These complex policy problems are sometimes called ‘wicked’ problems. Usually, part of the solution to wicked problems involves changing the behaviour of groups of citizens or all citizens. Other key ingredients in solving or at least managing complex policy problems include successfully working across both internal and external organisational boundaries and engaging citizens and stakeholders in policy making and implementation (RITTEL;WEBER, 1973, p.1).

As propostas de ações e soluções para problemas dependem diretamente das características da problemática em questão e vice-versa. A solução de uma fórmula matemática só permite um resultado. Da mesma forma, para que uma máquina funcione existem alguns elementos pré-determinados que precisam estar funcionando. Ou seja, não se trata de problemas necessariamente fáceis de resolver, porém são questões definidas e bem circunscritas. Para a solução de problemas nos ambientes de trabalho, diversas são as ferramentas de planejamento e preparação para a ação com o intuito de chegar a uma solução. Por exemplo, se o plano é de construção de uma casa, é preciso realizar um planejamento, com projetos e passos a serem seguidos. Essas etapas devem ser organizadas temporalmente e financeiramente de forma que se chegue em uma solução de menor custo e mais rápida finalização. A solução desse problema pode exigir uma profunda capacidade técnica e sofisticações de recursos. No

entanto, é possível compreender onde estão os problemas e planejar as suas soluções, sabendo exatamente quais são os objetivos a serem alcançados.

Apesar dos tipos de problemas serem diversos, quando processos sociais começam a ser vistos como problemas, o cenário de planejamento para soluções se altera completamente, devido a natureza do problema. Os problemas sociais são nós entre sistemas interconectados em redes. Ou seja, um problema está ligado a outro e, muitas vezes, é difícil compreender quais são as causas e por onde devem passar as soluções para a questão. Com isso, os sistemas de planejamento de ações já existentes passam a não se encaixar como forma de solucionar esses problemas complexos. Os planos detalhados em que todas as variáveis são controladas e que possui ações alternativas para caso algo não saia do jeito esperado, configurando um planejamento perfeito do que pode ocorrer no trajeto de solução do problema, torna-se uma idealização. E, mais do que isso, essa tentativa não parece ser o melhor caminho para propor soluções (RITTEL; WEBER, 1973; ROBERTS, 2000).

Ao nos depararmos com problemas como as desigualdades de gênero e raça é difícil definir por onde eles começam e quais são exatamente as causas a serem combatidas. É possível, sem dificuldades, compreendê-los como fenômeno e verificar a forma como se manifestam. No entanto, a solução do problema não é clara. Não existe uma saída definitiva que possa ser planejada e executada e que resolverá o problema de forma conclusiva. Rittel e Weber (1973) descreve as barreiras que nos afastam do planejamento perfeito de ação:

A great many barriers keep us from perfecting such a planning/governing system: theory is inadequate for decent forecasting; our intelligence is insufficient to our tasks; plurality of objectives held by pluralities of politics make it impossible to pursue unitary aims; and so on. The difficulties attached to rationality are tenacious, because the classical paradigm of science and engineering - the paradigm that has underlain modern professionalism - is not applicable to the problems of open societal systems (RITTEL; WEBER, 1973, p. 160).

Os problemas enfrentados por planejadores que lidam com problemas sociais não podem ser comparados com aqueles enfrentados por outros profissionais, pois seus problemas não são "domesticáveis" ou bem delimitados. Os problemas sociais são inerentemente malditos (CONKLIN, 2005; RITTEL; WEBER, 1973).

Para conseguir poder circunscrever um problema maldito, é preciso tentar resolvê-lo. Ao mesmo tempo que se implementa ações para resolvê-los, torna-se possível conhecer suas características. Ou seja, entender o problema nos seus meandros e solucioná-los, são caminhos que andam juntos, de forma simultânea (CONKLIN, 2005; RITTEL; WEBER, 1973). Ao solucionar um aspecto do problema, outras facetas dele surgirão e assim sucessivamente. Ou seja, não existe uma solução definitiva para o problema, são diversas as frentes de ação necessárias.

Os problemas sociais são, de tal maneira complexos, que possuem um alto grau de fragmentação (CONKLIN, 2005). Ou seja, é possível vê-los de diferentes formas, em diversos espaços e com muitos atores envolvidos. E, ao tentar lidar com esses problemas, o governo precisa lidar com sua complexidade a partir dos seus mecanismos de gestão.

Com a crescente complexidade social que os países passam, a administração pública precisa se adaptar à diversidade e atuar de forma compatível aos problemas que enfrenta (BRUGUÉ, 2004). Roberts (2000) separa as formas de lidar com problemas em três tipos de estratégia.

A primeira e mais corriqueira é baseada em estratégias de autoridade. Ou seja, a responsabilidade pela resolução do problema é dada a alguém ou a um órgão e este é responsável por dar encaminhamento à questão. Com isso, é possível esperar mais eficiência já que aumenta a responsabilização e o tema fica centralizado em um espaço definido. Por outro lado, se o caminho proposto é equivocado, não existem outras ações em andamento (ROBERTS, 2000).

A segunda forma de lidar com problemas é a estratégia baseada na competição. Essa é uma alternativa comumente utilizada naquilo que pode ser regido pela lógica de mercado. Ou seja, mais de um ator propõe soluções e aquela mais eficaz, impera. No entanto, problemas como desigualdade de gênero e raça não costumam ser tratados dessa forma no âmbito governamental

Por fim, a autora considera as estratégias colaborativas como o terceiro tipo, em que diversos atores atuam conjuntamente no enfrentamento do problema, cada um oferecendo o seu conhecimento para a questão. Segundo a autora, quando o problema a ser enfrentado possui diversas dimensões e alta complexidade, as soluções devem passar por ações colaborativas. A contribuição de diversos autores garante que o problema seja visto por diversos ângulos e um volume maior de recursos distintos pode ser destinado a ele.

A compreensão de que determinados tipos de problemas devem ser tratados de forma cooperativa entre diferentes atores não está presente apenas nas análises de Roberts. Problemas que apresentam várias dimensões devem contar com especialistas em diferentes temas e, portanto é preciso realizar ações articuladas para tratá-los de forma mais adequada. Essa abordagem também pode ser vista no trabalho de outros autores, como Quim Brugué que propõe a necessidade de se pensar a administração de forma inteligente para lidar com problemas malditos (BRUGUÉ, 2004; ROBERTS, 2000).

Para Brugué (2004) iniciativas que propõe extinguir espaços coletivos de diálogo, onde se tomam decisões conjuntas, e os substituir por responsabilidades e decisões individuais acaba por reduzir a criatividade na proposta de soluções para problemas. Isso não significa que não devam existir espaços de especialidade em que certos órgãos são responsáveis por problemas específicos. No entanto, eles deveriam estar sempre permeados por espaços de tomada de decisão coletiva.

Nos governos, como o brasileiro, é comum que exista uma divisão setorial de atuação por áreas. Como já foi debatido nesse trabalho, existem o Ministério da Educação para os problemas de educação, o da Saúde para os de saúde, etc. Além desses órgãos existem aqueles que tem por finalidade coordenar a ação governamental, tais como o Ministério da Casa Civil ou a Secretaria Geral da Presidência da República. E, quanto a isso, Brugué (2004) coloca:

Es evidente que cualquier organización debe entenderse como la suma de sus partes. Es precisamente en la necesidad de descomponer las tareas y distribuir las entre los diferentes agentes donde encontramos la razón de ser de las organizaciones, sean del tipo que sean. Al mismo tiempo, una organización también sirve para evitar que las partes se dispersen, para integrarlas en un proyecto común y para coordinar los esfuerzos en la persecución de un resultado colectivo. (BRUGUÉ, 2004, p. 10).

Um governo, para se organizar, precisa se dividir em áreas de forma que as responsabilidades possam, em alguma medida, serem distribuídas. E, ao mesmo tempo que cada área está focada na sua temática, existem órgãos responsáveis por manter a unidade do governo e o andamento das ações dentro um projeto comum (BRUGUÉ, 2004).

Essas áreas governamentais, ao não se relacionarem entre si, poderiam acabar por se tornarem ilhas de poder e de decisões. O excesso de concentração de autoridade em um único espaço, sem realizar construções comuns com outros interlocutores, torna a ação mais frágil por não

construir alicerces baseados em diferentes visões. Para que isso ocorra, coloca Brugué, é preciso que sejam fomentados espaços de diálogo e que, efetivamente, se transfira confiança para um grupo de pessoas diverso.

Essa necessidade torna-se ainda mais premente quando é preciso tratar de um problema maldito. Se a administração possui um desenho tradicional em que as divisões de responsabilidades são claras e não existe espaço para construções que fujam de tal linearidade, a dificuldade em lidar com tais problemas será ainda maior (BRUGUÉ; CANAL; PAYÁ, 2009). Para os autores, a realidade atual é complexa, sofisticada e diversa demais para se submeter a restrições de uma compreensão parcial deste cenário. Ou seja, os problemas malditos são complexos demais para terem soluções simplificadoras e serem tratados de um ponto de vista apenas.

Brugué, Canal e Payá (2009) retomam a ideia de que os problemas malditos são aqueles que envolvem múltiplos atores que tenham, cada um, um conhecimento relevante ou que tenham valores e interesses diferentes. Eles podem ter problemas conhecidos e soluções desconhecidas ou, ainda, problemas e soluções desconhecidas. A combinação desses aspectos faz do problema, maldito. Segundo alguns autores, o grau de complexidade dos problemas malditos aumenta de acordo com a quantidade de interesses diversos envolvidos, com a dificuldade caracterizá-lo e de formular soluções (BRUGUÉ; CANAL; PAYÁ, 2009).

Se compreender o problema já é difícil, propor soluções lidando com atores que possuem interesses diversos, torna o desafio administrativo ainda mais complexo. As administrações acostumadas com estruturas bem delineadas costumam ter dificuldade em lidar com problemas multidimensionais.

La forma de abordar estos “problemas malditos” supone un reto notable para nuestras administraciones, pues les exige comportarse de una manera que viola sus características más esenciales. Las administraciones están estructuradas y programadas para realizar de la mejor forma posible determinadas tareas bien delimitadas, pero caen en el desconcierto cuando se les reclama que diseñen programas de intervención sobre asuntos multidimensionales (BRUGUÉ; CANAL; PAYÁ, 2009, p.2)

Nesses casos, os autores colocam que é necessário existir uma “inteligência administrativa”. E, para tanto, é preciso conseguir gerir relações, contatos, interações, etc. São formas multidimensionais de tratar os problemas também multidimensionais. E, como analisam os

mesmos autores, é mais fácil propor isso de forma teórica do que, efetivamente, colocar essas ações em prática.

Lidar com problemas malditos que envolvem múltiplos atores e diversas frentes de ação, exige dos gestores flexibilidade e dinamismo, já que o grau de incertezas é grande. Essas teias de atores envolvidos em tratar de um mesmo assunto podem ser caracterizadas como sistemas complexos por possuírem intensas relações com interações densas e dinâmicas. Porém, as deliberações saídas desses grupos possuem alto grau de legitimidade e força. Ou seja, a complexidade de gestão do processo decisório é grande, porém as suas deliberações são sólidas (BRUGUÉ; CANAL; PAYÁ, 2009).

Brugué, Canal e Payá (2009) realizaram um estudo em comissões interdepartamentais da Catalunha para verificar como de fato se dão os processos decisórios, considerando que esses são espaços pensados para o diálogo e a articulação. As comissões interdepartamentais analisadas podem ser divididas em três grupos. O primeiro são aquelas temáticas que tratam de assuntos específicos, como saúde e justiça. O segundo grupo é de comissões que lidam com questões ambientais. E, finalmente, o terceiro é formado por comissões que tratam de ações para determinados grupos populacionais, como mulheres, negros, etc.

Antes de iniciar a análise sobre as comissões interdepartamentais que tratam de grupos populacionais, os autores realizam um breve preâmbulo, cujo título é "transversalidade: operacionalizando um termo fetiche". Nesse trecho, os autores colocam que a transversalidade tem sido um termo muito utilizado quando se trata da temática de gênero que possui origem no *gender mainstreaming*. Para eles, transversalidade diz respeito a uma atuação em rede que propõe conversas laterais que devem ocorrer através da interação. Ao invés da especialização e o silêncio devem ser favorecidos o diálogo e a conversação.

Para que ocorra a transversalidade, teoricamente, seria necessária a definição de objetivos comuns e espaços institucionalizados para as interações. Porém, a partir dessas definições, seriam a qualidade e confiança das relações que determinariam o sucesso ou não da rede. Tratando o termo "transversalidade" como um fetiche ou como mais um termo que tenta expressar a mudança da dinâmica das relações nas instituições, os autores se propuseram a verificar em que aspectos essas comissões poderiam estar respondendo a problemas malditos com "inteligência administrativa". Ou seja, os autores dão a entender no seu texto que a transversalidade, dependendo de como implementada, poderia ser vista como uma solução diferenciada para problemas "malditos".

A definição de espaços institucionalizados de articulação e a criação de organizações responsáveis pelo tema não significa, necessariamente, que as construções comuns ocorrem de fato por meio de diálogo. Ou seja, no nível da gestão, da administração propriamente dita, as relações interpessoais precisam também garantir condições para que isso ocorra.

Alguns foram os critérios utilizados pelos autores para verificar as características de uma "administração inteligente". O primeiro deles foi a averiguação dos seus aspectos formais: como eram definidos institucionalmente e quais eram as suas atribuições definidas. Os autores comentam que, em geral, palavras como "coordenar", "impulsionar", "supervisionar" e "promover" são utilizadas nas definições das competências desses órgãos.

O segundo critério levantado é a "definição de objetivos", ou seja, se a comissão possui objetivos que são comuns a todos que fazem parte daquele grupo dentro de seus próprios interesses. Nas Comissões sobre igualdade entre homens e mulheres, assim como em algumas outras, era comum ouvir dos membros que os seus objetivos ali eram cumprir o que estava determinado na legislação. Ou seja, a presença naquele espaço era justificada por obrigações institucionais e não por responder a um de seus interesses.

O terceiro critério analisado foi a "dinâmica de funcionamento" que inclui a sua composição, os recursos disponíveis para seu funcionamento, os conteúdos tratados no seu dia-a-dia e seus rituais de funcionamento. O trabalho analisa ainda as "dinâmicas relacionais", como fator chave para o adequado desenvolvimento dos trabalhos da comissão. As relações precisam ser simétricas tanto pelo papel desempenhado pelos membros ali presentes, como pela confiança entre eles e pelos cargos que possuem na hierarquia governamental em seus respectivos órgãos. Ou seja, o diálogo dentro daquele espaço, ao ser horizontalizado, sem autoridade definida, precisa ser travado com o máximo de confiança e cooperação entre os membros.

Por fim, o último aspecto analisado foi o "estilo e intensidade da liderança". O lugar ocupado pela temática tratada na comissão nas prioridades governamentais bem como a força de seus líderes de influenciar a agenda são fatores chave para compreender a capacidade desses grupos em propor ações.

Este liderazgo tiene que ser simultáneamente intenso y modesto. Intenso porque, dado que se encuentran rodeados de una organización dominada por la lógica vertical, la tendencia de los espacios transversales a pararse y diluirse es muy fuerte. Y modesto precisamente porque no puede ser vertical, porque requiere un esfuerzo de articulación, de aprovechar los conocimientos

de los otros, de potenciar las relaciones, de exprimir la inteligencia colectiva en lugar de aprovechar las capacidades individuales (BRUGUÉ; CANAL; PAYÁ, 2009, p.21).

O conflito e o dissenso são inerentes às relações que precisam ser construídas por instâncias que possuem desenhos diferentes daqueles bem delimitados, com objetivos claros. Tentar travar diálogos sobre desigualdade de gênero ou raça em uma política de saúde exige força para adentrar um espaço com responsabilidades e autoridades claras. Ao mesmo tempo, é preciso ter modéstia para aceitar os diversos conhecimentos que podem contribuir para a estruturação da ação.

Dessa forma, tratar de problemas malditos, que possuem diversas facetas e não apresentam soluções claras, exige das estruturas administrativas certa inteligência e maleabilidade. Os governos precisam se organizar por temas de forma que seja possível dividir responsabilidades e autoridades. No entanto, para esses problemas que não podem ser circunscritos dentro de uma determinada área, a gestão pública precisa se estruturar de forma mais maleável para criar espaços de diálogo e construção conjunta.

Para tanto, as relações interpessoais e as disputas de poder são aspectos que devem ser considerados para além das institucionalidades e das organizações que possuem seus formatos definidos. Assim, a gestão pública é desafiada a responder a esses problemas, propondo espaços e dinâmicas internas complexas que extrapolem as linhas dos organogramas.

A gestão da transversalidade no Brasil em seu formato complexo

Assim como vem se mostrando nesse trabalho, as desigualdades de gênero e raça, bem como a garantia de direitos humanos, são problemas que podem ser caracterizados como “problemas malditos”. Além de possuírem uma complexidade grande, é difícil delimitar exatamente suas características. Apesar de conseguirmos enxergar esses problemas, suas facetas são tantas que a caracterização exata do problema não é possível. Além disso, são questões que permeiam diversos espaços e setores da sociedade e, portanto, são preocupações que devem estar presentes nas diferentes áreas de atuação governamental.

O fato de ser possível a verificação desses problemas em múltiplas situações e espaços se soma à impossibilidade de realizar uma ação definitiva para a resolução das questões. Ou seja,

não é possível pensar uma estratégia de ação única que resolva todas as desigualdades de gênero nos contextos de educação, saúde, trabalho, etc. Para que seja possível lidar com esse desafio, a gestão pública também precisa responder com a dinamização das suas estruturas tradicionais. Como denominam Brugué, Canal e Payá (2009), é necessário que exista um novo modo de governar que possua inteligência administrativa para lidar de forma multidimensional com problemas igualmente multidimensionais.

No Brasil, o governo federal vem estruturando órgãos responsáveis por lidar com as problemáticas como desigualdade de gênero, desigualdade de raça e garantia dos direitos humanos. As três secretarias discutidas nesse trabalho são estruturas relativamente novas que, aos poucos, estão começando a possuir suas próprias características. O que foi possível demonstrar nos capítulos anteriores é que se tratam de organismos que possuem respaldo legal para existirem e que possuem poder formal delegado para atuar como primeiro escalão de governo.

Como foi demonstrado na apresentação da legislação que define a existência e as características das Secretarias, existe uma institucionalidade bem definida. Os órgãos estão respaldados de forma que possam se relacionar horizontalmente com os Ministérios tradicionais, que possuem atuação específica em determinadas áreas.

Outro fator que vem evoluindo para contribuir com a autonomia desses órgãos é a definição de orçamento próprio para cada um deles. Como isso, as Secretarias possuem recursos para traçarem suas linhas de atuação e podem ter autoridade política para lidarem com outros Ministérios de forma mais igualitária e menos dependente.

A legislação que define as Secretarias apresenta as competências desses órgãos na lógica de governo. Como uma das principais incumbências delas, estão o papel de articulação com outros órgãos governamentais, o que significa o fomento do diálogo. Portanto, essa não é uma percepção de um grupo de pessoas ou de um gestor: as Secretarias possuem a incumbência formal de articular.

Nesses sentidos, seria possível afirmar que o governo federal brasileiro vem se preocupando em institucionalizar práticas e espaços que não são apenas os tradicionais Ministérios setoriais. Existem instrumentos formais que garantem a existência de órgãos com a incumbência de articular e promover o diálogo entre os organismos do governo. Trata-se de

uma estratégia de gestão pública que busca complexificar a lógica tradicional de formulação e implementação de políticas públicas.

Além da institucionalização e da existência das organizações para que as iniciativas de fato funcionem, é preciso que tenham sucesso também na forma como são geridas e, portanto, em última instância, dependem das pessoas envolvidas. Quanto mais se aproxima da execução prática das ações, mais próximo ficamos do cotidiano das pessoas, das relações interpessoais, das lógicas de poder e dos aspectos subjetivos dessas interações.

Como já foi colocado, uma estrutura de órgãos governamentais que tentam lidar com problemas malditos e, para isso, dependem de estratégias de gestão complexa, depende muito das relações interpessoais. As secretarias, que possuem como incumbência articular e pautar as ações de outros órgãos para atacar “problemas malditos”, dependem de diálogos de qualidade e relações de confiança para ter sucesso.

Se no Brasil, a criação da SPM, SEPPIR e SDH significa a institucionalização de uma estrutura de governo mais dinâmica, ainda que existam avanços a serem construídos. O país já assumiu essa intenção e criou mecanismos formais e legais para a estruturação de uma forma de organização governamental que propõe uma atuação complexa. No entanto, o sucesso da sua atuação ainda encontra obstáculos naquilo que é mais cotidiano e que depende de aspectos subjetivos, como poder e confiança nas relações pessoais intragovernamentais.

Como Brugué, Canal e Payá (2009) colocam, os atores envolvidos em uma ação articulada precisam possuir objetivos comuns nessa ação, mesmo que para responder a interesses próprios. Ou seja, é preciso que aquela ação articulada seja construída em objetivo comum que satisfaça os diversos interesses envolvidos. O fato de existir uma busca comum, aumenta a horizontalidade das relações entre os atores. No entanto, os gestores das Secretarias, ao colocarem que parte do seu trabalho é de convencimento dos seus interlocutores, demonstram que talvez esses objetivos comuns não existam. Sem tal condição de igualdade, o terreno para o diálogo é menos fértil.

Se a presença de representantes de certos órgãos nos espaços instituídos de articulação se dá apenas por uma determinação legal, a busca por soluções complexas para os problemas não passa da institucionalidade para o âmbito da gestão. E, sendo essas Secretarias originárias das reivindicações de movimentos sociais e próximas a eles, correm o risco de serem vistas como mais uma força de manifestação por certas causas e não como um órgão que é parte

constituidora da gestão pública federal. Ou seja, ficam no papel de convencimento de algo que deveria ser visto como um objetivo comum do projeto de governo.

Outra dificuldade verificada na horizontalidade das relações é a diferença de autoridade que os representantes dos diferentes órgãos possuem. Ou seja, se em uma reunião de um comitê interministerial, o representante de um ministério é um secretário e de outro é um diretor de área, esses dois interlocutores não possuem a mesma capacidade de determinar como seus órgãos participarão das ações conjuntas.

Em muitos aspectos, é possível depreender das falas dos gestores que o sucesso das ações articuladas depende das relações do chefe da Secretaria com a Presidência ou com os outros Ministros. Ou então são aspectos pouco tangíveis, tais como a percepção dos gestores sobre o que a Presidência dá ou não valor. Ou seja, são relações interpessoais e de poder que têm definido o sucesso ou não de uma empreitada. Essa relação ainda desigual entre os órgãos e seus gestores dificultam as construções por meio de diálogo entre representantes dos órgãos nos espaços instituídos de articulação. Essa situação torna os relacionamentos pouco horizontais e com autonomia reduzida, já que dependem de fatores que estão fora do seu poder de controle.

Nesse sentido, torna-se compreensível a importância dada ao orçamento que as Secretarias dispõe para as ações com outros Ministérios. Ao invés de estabelecerem uma relação desigual com os Ministérios, em que teriam o papel de apenas sugerir uma ação, por meio de um orçamento próprio, as Secretarias passam a ter a oportunidade de horizontalizar a pactuação, tornando-a mais igualitária.

Outra forma que as Secretarias têm encontrado para aumentar a sua legitimidade frente aos outros órgãos do governo federal é a realização de políticas finalísticas. Com ações que adquirem grande importância no cenário nacional, as Secretarias têm a oportunidade de criarem uma marca da organização e de suas ações. Adquirindo poder político, as Secretarias têm a chance de aumentar seu orçamento e seu poder de barganha. Ao se tornarem referência por uma ação, adquirem legitimidade frente a seus pares e à Presidência. Com isso, a autoridade política também aumenta e, conseqüentemente, a capacidade de colocar sua problemática, nos diversos âmbitos governamentais, cresce. A criação de uma imagem positiva e de uma marca que reverbera a importância do órgão contribui para que a Secretaria se coloque em posição de igualdade frente a outros Ministérios e assim os diálogos podem ser travados com menor abismo de autoridades.

Por fim, ainda é possível verificar na fala dos gestores a importância da atuação com os governos subnacionais. Essa estratégia basicamente se resume à criação de órgãos da mesma natureza que essas Secretarias nos governos municipais e estaduais. Nesse sentido, não se trata de realizar ações articuladas ou de propor políticas públicas conjuntas. Na realidade, é uma forma de buscar disseminar a compreensão de que a gestão pública precisa lidar com esses problemas com estruturas mais complexas. Portanto, a criação desses órgãos disseminaria essa percepção de que a organização da gestão pública precisa sofrer alterações e se flexibilizar para tratar desses problemas que são “malditos”. Nesses casos, o objetivo é iniciar o processo que já vem ocorrendo no governo federal, nos governos subnacionais. Esses, na maioria dos casos, não possuem legislação e nem organizações que tratem de tais temáticas. Portanto, seria como um primeiro esforço de levar a institucionalização para esses níveis governamentais para que depois tenham início às práticas de articulação e construção conjunta sob suas próprias lógicas.

Esses diferentes pontos sobre o dia-a-dia dos gestores acima mencionados apareceram nas entrevistas de forma relacionada à ideia de transversalidade no governo federal. É possível verificar que de uma forma ou de outra, todos eles estão ligados a uma estratégia de gestão para tratar de um “problema maldito”. Por mais diferentes que sejam as abordagens citadas como forma de ação transversal, todas estão relacionadas a uma forma de ação não convencional dentro da estrutura governamental para lidar com os problemas que não possuem uma solução clara e que não podem ser resolvidos por um único órgão.

As diferentes menções feitas pelos gestores dizem respeito, portanto, a essa forma de gestão que pode ser vista como complexa e não tradicional em qualquer nível de formalidade. Os usos do termo "transversalidade", em geral, aparecem relacionados aos aspectos desse formato administrativo tanto naquilo que é institucionalizado e definido pela legislação, como no que diz respeito às suas organizações e, até pelos seus aspectos mais subjetivos e cotidianos. E nesse sentido acabam por serem definidos nas relações pessoais, nos diálogos informais e nas relações implícitas de poder.

A ideia de transversalidade é utilizada como forma de se referir à complexidade do problema e, principalmente, às diferentes estratégias de gestão pública para enfrentar tal desafio. A busca pela "inteligência administrativa" nos seus múltiplos vieses tem recebido o nome de "ações transversais". Se os problemas de desigualdade de gênero e raça e de garantia de direitos humanos possuem muitas facetas e não podem ser definidos com exatidão, a forma de

resolvê-los é igualmente complexa. Por isso, definir e delimitar os significados de transversalidade tem sido um desafio tão difícil.

E, considerando que essas estratégias são recentes no cenário da gestão pública brasileira, provavelmente ainda existirão diversas outras iniciativas que receberão o "carimbo" da transversalidade. A desigualdade de gênero, a desigualdade de raça e a garantia dos direitos humanos, como problemas malditos que não possuem apenas uma solução, só poderão ser definidos ao longo das diversas tentativas de resolvê-los. E o que se vê hoje no governo federal são os primeiros passos dessa busca por soluções.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização de um trabalho que possui como proposta o debate sobre transversalidade na gestão pública é bastante desafiador devido a falta de uma definição concreta sobre o significado dessa ideia. Apesar de muitos autores tentarem propor uma definição, rapidamente surge o questionamento sobre o que isso significa em termos práticos e de gestão e se uma determinada prática se encaixa ou não naquela definição. Diante dessa situação, desde o início dessa pesquisa houve um esforço de desprendimento da busca de achar uma definição para ideia de transversalidade e assumir que seus significados são aqueles que surgem no dia-a-dia da gestão de políticas públicas. A compreensão, portanto, desses usos e sentidos tornou-se o objetivo do trabalho.

O uso da ideia de transversalidade está comumente relacionado a alguns temas de políticas públicas, tais como gênero, raça e direitos humanos, sendo o primeiro uma referência mais antiga e consolidada. Portanto, a pesquisa foi desenhada para se focar nessas áreas de atuação no âmbito do governo federal. No entanto, ficou claro ao longo do trabalho que não é possível separar o momento atual e o histórico de construções das políticas. O levantamento de como se desenvolveram os órgãos executivos nos governos brasileiros que tinham como incumbência o tratamento das questões relacionadas à igualdade de gênero, mostrou que esse caminho foi sempre acompanhado por reflexões sobre: a) como deveriam ser formatados esses órgãos para gerir suas políticas; b) qual “lugar” deveriam ocupar no governo e; c) que papéis deveriam ter.

No desenrolar das diversas experiências dos Conselhos e Coordenadorias é possível identificar a construção contínua daquilo que seria proposto para a criação de um órgão de políticas para mulheres no Governo Federal. Além das características organizacionais, como orçamento e posição hierárquica no governo, se desenvolveu a percepção de que esses órgãos deveriam agir em parceria com outras áreas de governo. Esse debate sólido, tanto pela experiência nacional, como pela influência internacional do *gender mainstreaming*, contribuíram para que a chegada no PT no governo federal fosse marcada rapidamente pela criação da Secretaria de Políticas para Mulheres com formato institucionalizado de Secretaria que trabalharia de forma articulada com os outros Ministérios. A proposta dos movimentos sociais de mulheres em relação ao formato que acreditavam ser o ideal para os seus órgãos era maduro e acabou por influenciar a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Secretaria de Direitos Humanos. As três Secretarias foram estabelecidas sob um mesmo formato organizacional cujas competências de articulação intragovernamental também eram coincidentes.

A partir da percepção de que houve a disseminação da ideia de transversalidade para outros órgãos que, essencialmente, tratam da garantia de direitos, fez com o escopo desse trabalho se ampliasse para a SDH e SEPIR, além da SPM.

Ao analisar as Secretarias, foram utilizados métodos diversos de levantamento de dados, tais como a realização de algumas entrevistas com gestores do alto escalão, análise de dados públicos e revisão da literatura. Com essas análises, foi possível compreender a atuação cotidiana dos órgãos em três dimensões: institucional, organizacional e gerencial. Entende-se que, no nível das instituições, encontram-se as definições legais que instituem o funcionamento dos órgãos. No nível organizacional, estão as definições das organizações em si, tais como orçamento, equipe, espaço, etc. E, por fim, no âmbito gerencial, trata-se dos processos, debates e, conseqüentemente, as relações interpessoais. Ou seja, do institucional ao gerencial, faz-se um percurso daquilo que é definido para o que é realizado, como ilustra a figura a seguir:



Fonte: produção própria

A caracterização dessas Secretarias apontou para existência de uma institucionalidade sólida no que diz respeito aos seus papéis de inserir na agenda governamental e garantir o debate em torno das suas temáticas de interesse. As definições institucionalizadas incluem seus formatos

como órgãos, mas também os espaços definidos para articulações e relacionamento com outros Ministérios.

Os usos dados à ideia de transversalidade foram divididos em três tipos: “transversalidade interministerial ou horizontal”, “transversalidade estratégica” e “transversalidade vertical”. A primeira e mais corriqueira possui contornos diversos que vão desde a participação em comitês e espaços definidos para a articulação, como uma "atuação de formiguinha" em que os gestores das Secretarias percorrem os diversos Ministérios tentando convencê-los da importância de se preocuparem com os temas de igualdade e direitos humanos na formulação e implementação de suas políticas setoriais. Essa transversalidade passa também por questões relacionadas à criação de núcleos especializados nos Ministérios, por exemplo, na temática de gênero.

O desafio para a realização de atuações conjuntas respondendo às expectativas de inserir temáticas de gênero, raça ou direitos humanos nas pautas de outros órgãos implica, no entanto, não apenas definições e obrigações legais. Como foi possível verificar na fala dos gestores, ainda existe um esforço de convencimento dos outros gestores da importância das preocupações levadas por esses órgãos. Do ponto de vista da institucionalidade, existe no governo federal o entendimento da importância dessas políticas, tanto que seus órgãos possuem *status* formal de Ministério e são definidos espaços de articulação em que os diferentes Ministérios devem estar presentes.

Em termos organizacionais, essa compreensão também existe. Apesar dos orçamentos dessas Secretarias ainda serem significativamente menores do que dos outros órgãos, elas já são organizações instituídas com equipe e recursos para garantir suas atuações. No entanto, quando se trata de capacidade de gestão e das questões interpessoais que regem as relações que pautam a atuação transversal, ainda existe um espaço de desconfiança e relacionamentos frágeis que não conseguem suportar as pressões para efetivamente gerar ações fortes dentro dos Ministérios. A consolidação de políticas acaba, por diversas vezes, dependente do poder do interlocutor na hierarquia do seu Ministério e das relações pré-estabelecidas entre os órgãos. As relações mais sólidas são aquelas que foram historicamente construídas e portanto não dependem tanto de ações de convencimento.

A transversalidade estratégica se caracteriza pela atuação de proposição de um planejamento para todo o governo federal sobre como deve se dar o tratamento dessas temáticas no conjunto governamental. Essas ações, possuem papel fundamental na formalização da pactuação. E,

por mais difícil que seja o monitoramento das ações dos diversos órgãos na execução do Plano, existe um documento formal pactuado, com metas que os Ministérios possuem a obrigação de cumprir. Dessa forma é uma ferramenta de transformação das construções, muitas vezes pessoais, em obrigações institucionalizadas.

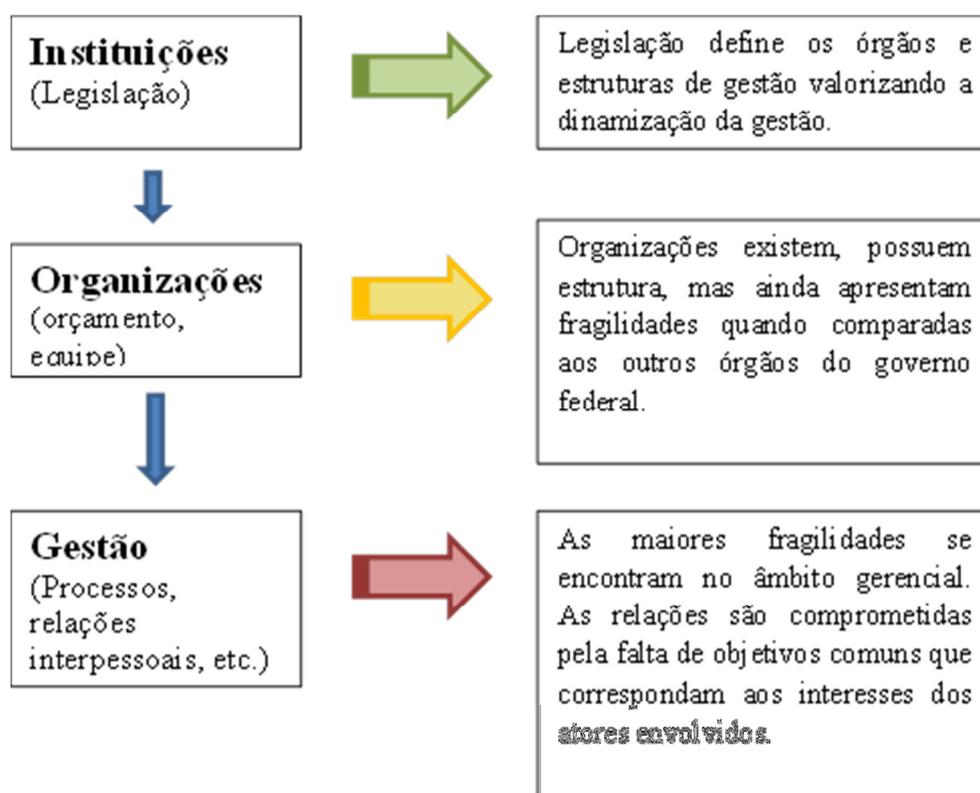
Por fim, a transversalidade vertical, em grande parte, diz respeito ao fomento a criação de órgãos governamentais que tratem da temática de gênero ou raça nos âmbito local. E, nesse sentido também possui um papel de fomento a essas experiências de gestão que permeia os diversos órgãos também em outros níveis de governo. Trata-se de um esforço de replicação da “experiência de gestão complexa”.

Os usos da ideia de transversalidade que foram depreendidos da fala dos gestores públicos brasileiros se relacionam com ações de naturezas distintas. A atuação transversal é entendida em aspectos formais e institucionais, como nas obrigações e competências legais apresentadas pela legislação. Do ponto de vista organizacional, a distribuição do orçamento e equipe também são aspectos que caracterizam os órgãos como gestores de transversalidade. Por fim, as falas dos entrevistados são claras na demonstração de que a transversalidade ocorre de forma corriqueira a partir do diálogo e das construções interpessoais.

Mesmo com naturezas diferentes, é possível visualizar uma característica comum entre os usos dessa ideia. Essas menções dizem respeito à grande multiplicidade de aspectos envolvidos na problemática de desigualdade de gênero, na desigualdade racial ou na garantia de direitos humanos. São problemas que talvez se encaixam na categorização de “problemas malditos” (“*wicked problems*”) e que, pela sua complexidade, não apresentam uma solução única e definitiva e, nem tampouco um caminho para isso. Portanto, como bem colocam Brugué, Canal e Payá (2009), para tratar de buscar soluções para tais problemas, é preciso pensar uma gestão pública que supere as estruturas definidas tradicionalmente e proponham a elas uma dinamização das relações, responsabilidades e autoridades de forma a responder à complexidade do problema com uma gestão igualmente complexa, porém “inteligente”.

Nas análises desse trabalho foi possível, portanto, averiguar que no âmbito institucional, a transversalidade foi incorporada. Ou seja, existem aspectos legais que reconhecem a importância da dinamização da gestão e instituem órgãos com tal finalidade. No âmbito organizacional, a partir das características debatidas no capítulo III, foi possível verificar que existem avanços consideráveis. Essas Secretarias já existem e são aparelhadas para atuarem, com orçamento e equipe. No entanto, ainda possuem algumas fragilidades quando vistas de

forma comparativa aos outros órgãos do governo federal. Por fim, as entrevistas com os gestores contribuíram para compreender que, no âmbito gerencial, ainda residem as maiores dificuldades de implementação dessas formas de gestão. Ou seja, como formas de gestão que buscam dinamizar as relações intergovernamentais, as relações pessoais e os processos entre os órgãos possuem extrema importância. E, nesse sentido, as relações ainda apresentam certa fragilidade. Isso reside no fato de que ainda possuem dificuldades em trabalhar com objetivos comuns que façam sentido para todos os atores envolvidos. Hoje, o trabalho conjunto com outros órgãos ainda acontece apenas para cumprir obrigações institucionais e não como formas que ação que correspondem ao interesse dos órgãos. Nesse sentido, portanto, quanto mais se aproxima do cotidiano dos órgãos, mais fragilidades são encontradas, como é possível verificar na figura abaixo.



Fonte: Produção Própria

Como colocou um ex-Ministro da SDH (entrevista realizada em 08 de novembro de 2012) “tem coisas que fogem às caixinhas dos organogramas”. Ou seja, a transversalidade a partir do que é dito pelos gestores pode ser entendida como ações diversas que busquem essa

“superação dos organogramas tradicionais”. E, nesse sentido, as práticas brasileiras se juntam às políticas suecas, demonstrando que a busca por alcançar tal desafio pode se dar de infinitas formas. Ao mesmo tempo em que a disseminação e troca entre os países gera frutos interessantes, cada lugar constrói o seu próprio caminho. A partir da experimentação de práticas diversas se constroem soluções que têm a chance corresponder aos problemas de dimensões múltiplas.

Não coincidentemente, essa dificuldade de definir o problema está sendo tratada por uma estrutura diferente de governo, com ações que fogem ao esquema tradicional de governar. E a todas essas ações, sejam elas as mais institucionalizadas ou as mais cotidianas, o Brasil vem dando o nome de "gestão transversal". A dificuldade em definir transversalidade reside no fato de que ela pode ser identificada com diversas formas de atuação que buscam construir uma gestão pública não tradicional. São atuações multidimensionais para tratar de problemas multifacetados.

REFERÊNCIAS

Bibliografia

ALVAREZ, S. E.. Politizando as relações de gênero e engendrando a democracia. In.: STEPAN, Alfred (Org.). Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

APSC. Tackling wicked problems: a public policy perspective. Camberra: APSC, 2007

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 2005.

BLAY, E. Estado y Género: Historia, perspectiva de género y políticas públicas. In.: Cuarto Propio en el Estad, Chile, Red de Comunicación Alternativa de la Mujer, FEMPRESS, 1998.

BLAY, E. O visível e o limite dos movimentos sociais na construção da prática pública. In: OLIVEIRA, E. M. (org.). Mulheres: da domesticidade à cidadania: estudos sobre movimentos sociais e democratização. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 1987.

BRASIL, 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 2010a.

BRUGUÉ, Quim. Modernizar la administración: Burocracia, Nueva Gestión Pública y Administración Deliberativa. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas, n. 29, Jun. 2004. Disponível em: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/029-junio-2004/0048900>. Acesso em 25 Nov. 2011.

BRUGUÉ, Q.; CANAL, R; PAYÁ, P. Inteligencia administrativa para abordar problemas malditos? El caso de las comisiones interdepartamentales, Barcelona: IGOP,(2009?). Disponível em:

http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=7&ved=0CGcQFjAG&url=http%3A%2F%2Fwww.aecpa.es%2Fuploads%2Ffiles%2Fmodules%2Fcongress%2F10%2Fpapers%2F87.doc&ei=C1xmTakCKGGsgLstJi3Dw&usg=AFQjCNFiWgCIN2PGc6wAoBM2us8ydsfZ_A&sig2=ueeWdS81QGz5iPNZuMUWMw

CEDAW, 1979. Disponível em:

http://www.unifem.org.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=8466. Acesso em: 15 de Março de 2012.

CONKLIN, J. Wicked Problems & Social Complexity. In.: WILEY. Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems. Disponível em: <http://www.cs.uml.edu/radical-design/uploads/Main/WickedProblems.pdf>. Acesso em: 05 de Janeiro de 2013.

COUNCIL. Gender Mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices. Council of Europe: Final report of activities of the Group of Specialists on Mainstreaming, 2004. Disponível em: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/EG_S_MS_98_2_rev_en.pdf. Acesso em: 10 de janeiro de 2012.

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.

EQUAPOL. Gender - sensitive and women friendly public policies: a comparative analysis of their progress and impact. EU Research on social science and humanities. European Commission, 2003.

FARAH, M. F. S. Gênero e Políticas Públicas. *Estudos Feministas*, v. 12, janeiro-abril de 2004, p. 47-71.

FARAH, M. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública (RAP)*. Rio de Janeiro 35(1):119-44, Jan./Fev. 2001.

FARAH, M. Políticas Públicas e Gênero. 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.

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.

GODINHO, T. O PT e o feminismo. In.: BORBA, A. Faria, N., GODINHO, T. (orgs.). *Mulher e Política. Gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores*. Editora Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 1998. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/livros/mulher-e-politica-genero-e-feminismo-no-partido-dos-trabalhadores>.

GOHN, M. G. História dos movimentos e lutas sociais. A construção da Cidadania dos brasileiros. São Paulo Edições Loyola, 1995.

GOHN, M. G. M. Movimentos sociais e educação. São Paulo: Cortez, 2005.

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.

JAHAN, Rounaq. *The elusive agenda: Mainstreaming Women in Development*. London, Zed Books, 1996.

JAMSTALL. What is Gender Mainstream? How it started? Disponível em: http://www.jamstall.nu/inenglish/what_is_gm. Acesso em 30 de Maio de 2012

KALEIDOS.RED, F. *Transversalidad en los proyectos locales: de la teoría a la práctica*. España: Ediciones Trea, S. L, 2010.

LOMBARDO, E., MEIER, P. Gender Mainstreaming in the EU: Incorporating a feminist reading? *European Journal of Women's Studies* 13(2), 2006, p. 151-166.

MAZEY, S. The emergence of gender mainstreaming in the European Union: Policy Succession in Hard Times. Paper for the Mainstreaming gender in European Public Policy Workshop, University of Wisconsin-Madison, October 14-15, 2000.

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, Naciones Unidas. CEPAL-ECLAC. Série Mujer y Desarrollo, 2003.

PAPA, F.C. *Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – percursos de uma pré-política*. 2012. 160p. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) –Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1996.

PINTO, C. R. J.. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo.: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

PITANGUY, 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, Naciones Unidas. CEPAL-ECLAC. Série Mujer y Desarrollo, 2003.

RITTEL, H; WEBER, M. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4. p. 155-169, 1973.

ROBERTS, N. Wicked problems and network approaches to Resolution. *International Public Management Review*. Vol.1, Issue 1, 2000.

SANDIM, T. *Mudanças recentes no programa travessia: a intersectorialidade tem se fortalecido?*. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

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.

SCHUMACHER, M. A.; VARGAS, E.. Lugar no Governo: álbi ou conquista? *Revista Estudos Feministas*. n. 2/93, vol. 1. Rio de Janeiro, CIEC/UFRJ, 1993. p. 349-64.

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.

SOARES, V. Muitas faces do feminismo no Brasil. In.: BORBA, A. Faria, N., GODINHO, T. (orgs.). *Mulher e Política. Gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores*. Editora Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 1998. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/livros/mulher-e-politica-genero-e-feminismo-no-partido-dos-trabalhadores>.

STIEGLER, B. *Gênero, poder e política*. Dez perguntas e respostas sobre o conceito de “Gender Mainstreaming”. Bonn: Fundação Friedrich Ebert, 2003

TELES, M.A.A. Breve história do feminismo no Brasil. São Paulo. Brasiliense, 1999

UN. Report of the world conference of the international women's year: Mexico City, 19 June - 2 July 1975. United Nation,. New York, 1976.

UN. Report of the world conference of the international women's year: Mexico City, 19 June - 2 July 1975. United Nation,. New York, 1976

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, 2003. Disponível em: <http://sp.oxfordjournals.org/content/12/3/321.full.pdf?keytype=ref&ijkey=yFk0XdprxyGm8> C. Acesso em 4 de novembro de 2011.

Legislação

BRASIL. Decreto nº 4773, de 07 de julho de 2003a. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Direitos da Mulher.

BRASIL. Decreto nº 3511, de 16 de junho de 2000. Dispõe sobre o remanejamento dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS que menciona, e dá outras providências

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003b. Dispõe sobre a criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres.

BRASIL. Lei nº 12.314, de 19 de agosto de 2010b. Dispõe sobre o *status* da Secretaria de Política para Mulheres.

BRASIL. Medida Provisória nº 103, de 01 de Janeiro de 2003c. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

BRASIL. Medida Provisória nº 37, de 08 de maio de 2002. Dispõe sobre estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no âmbito do poder executivo federal, e dá outras providências.

PMSP. Coordenadoria Especial da Mulher. (Documento discutido e aprovado pela Prefeita no processo de formação da Coordenadoria Especial da Mulher). De 25 de Abril de 1989 (mimeo).

PMSP. Decreto nº 28.245, de 10 de Novembro de 1989. Dispõe sobre a criação da Coordenadoria Especial da Mulher, e dá outras providências.

PMSP. Lei nº 13.169 de 11 de Julho de 2001. Dispões sobre a vinculação da Coordenadoria Especial da Mulher diretamente à Secretaria de Governo, sem assessorias intermediárias.

SÃO PAULO. Conselho da Condição Feminina, documento sem título, outono 1983.

SÃO PAULO. Decreto nº 20.892, Diário Oficial, 5 de Abril de 1983.

Entrevistas Realizadas

Brasil

Coordenadora de área I – Secretaria de Políticas para Mulheres. Entrevista realizada em 27 de Novembro de 2012. SPM, Brasília, DF.

Coordenadora de área II da Secretaria de Política para Mulheres. Entrevista realizada em 28 de Novembro de 2012. SPM, Brasília, DF.

Coordenadora de área III da Secretaria de Política para Mulheres. Entrevista realizada em 28 de Novembro de 2012. SPM, Brasília, DF.

Membro da equipe da Secretaria de Políticas para Mulheres. Entrevista realizada em 28 de Novembro de 2012. SPM, Brasília, DF.

Gestora Sênior I da Secretaria de Políticas para Mulheres. Entrevista realizada em 27 de Novembro de 2012. Brasília, DF.

Gestora Sênior II da Secretaria de Políticas para Mulheres. Entrevista realizada em 27 de Novembro de 2012. SPM, Brasília, DF.

Gestor Sênior da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Entrevista realizada em 26 de Novembro de 2012. SEPPIR, Brasília, DF.

Ex-Ministro da Secretaria de Direitos Humanos de dezembro 2005 a dezembro de 2010. Entrevista realizada em 8 de Novembro de 2012. São Paulo, SP.

Suécia

Entrevistada JO. Justitie Ombudsman. Entrevista realizada em 18 Abril de 2012.

Entrevistado EO. Equality Ombudsman. Entrevista realizada em 16 Abril de 2012.

Entrevistado SALAR. Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR). Entrevista realizada em 19 Abril de 2012.

Entrevistada CA. County Administrative Board (Stockholm). Entrevista realizada em 17 Abril de 2012.

Entrevistada ME. Ministry for Education and Research/ Ministry for Integration and Gender Equality. Entrevista realizada em 18 Abril de 2012.