

## AGENDAS DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL (1980-2016)

Ana Claudia Delfini Capistrano de Oliveira\*

### Resumo

Este artigo analisa importantes fases da trajetória feminista no Brasil, a partir de alguns referenciais teórico-feministas, com o objetivo de responder ao seguinte questionamento: Quais foram as pautas colocadas pelos movimentos feministas e de mulheres, especificamente a partir da Segunda Onda do Feminismo, que foram decisivas para a incorporação da perspectiva de gênero no campo das políticas públicas no Brasil? A atual conjuntura política pós impeachment (2016) da presidenta Dilma Rousseff, apresenta perdas significativas em matéria de direitos feministas e de políticas públicas de gênero, especialmente pela desarticulação das discussões de gênero em diversos espaços sociais, (sobretudo os escolares) e com o fim da transversalidade de gênero nas políticas públicas no atual governo do presidente Michel Temer. Recuperar a agenda de gênero nas políticas públicas é imperioso para a superação dos entraves à democracia.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; gênero; democracia feminista.

### Abstract

This article analyzes important phases of the feminist trajectory in Brazil, based on some theoretical-feminist references, with the objective of answer the following question: What were the ruling placed by feminist and women's movements, specifically from the Second Wave of Feminism, which were decisive for the incorporation of a gender perspective in the field of public policy in Brazil? The current post-impeachment (2016) political context of President Dilma Rousseff presents significant losses in terms of feminist rights and gender public policy, especially by the disarticulation of gender discussions in various social spaces (especially schoolchildren) and the end of gender transversality in public policies in the current government of President Michel Temer. Recover the gender agenda in public policy is imperative for overcoming obstacles to democracy.

**Keywords:** Public Policies; gender; feminist democracy.

---

\* Professora titular da Universidade do Vale de Itajaí, em Itajaí, nos cursos de Direito, Relações Internacionais, no Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas/PMGPP e no mestrado/ doutorado em Educação/PPGE. Graduada em História pela Universidade Federal de Santa Catarina (1995), mestrado e doutorado em Sociologia pela Universidade Federal de Santa Catarina (2011).

## Introdução

Por ocasião do Dia da Mulher em 08 de março de 2017, o presidente da República, Michel Temer, manifestou com clareza a sua visão e a de seu governo acerca dos papéis femininos na sociedade ao retomar a clássica tese da centralidade da mulher na família e na educação dos filhos. Em suas palavras:

*Tenho absoluta convicção (...) do quanto a mulher faz pela casa, pelo lar. Do que faz pelos filhos. E, se a sociedade de alguma maneira vai bem e os filhos crescem, é porque tiveram uma adequada formação em suas casas e, seguramente, isso quem faz não é o homem, é a mulher (...) Ninguém mais é capaz de indicar os desajustes, por exemplo, de preços em supermercados do que a mulher.<sup>1</sup>*

Uma semana depois, o ministro da Saúde, Ricardo Barros, declarou que o problema da obesidade infantil está relacionado diretamente à ausência das mulheres em casa pelo fato de não ensinarem aos seus filhos descascar os alimentos:

*É preciso qualificar essas crianças para manipular os alimentos. Muitas delas não ficam em casa com as mães e não têm oportunidade de aprender a descascar os alimentos.<sup>2</sup>*

A cultura política brasileira foi historicamente estruturada a partir das noções da ordem pública como masculina e da ordem privada como feminina, relacionada à família e ao cuidado doméstico do lar e dos filhos. Estas noções ordenam o imaginário político-social que sustenta a dominação masculina e patriarcal expressa nos discursos acima que sugerem a retomada das mulheres à vida doméstica, como se fosse um lugar de origem, o que conseqüentemente se traduz em uma política com base na autoridade e superioridade do homem sobre a mulher. Recolocar a mulher, ainda que discursivamente, entre as estantes dos supermercados e presa à eterna responsabilidade pela educação dos filhos, sinaliza claramente um recado para as mulheres brasileiras voltarem ao lugar de onde nunca deveriam ter saído: ao lado dos filhos e marido. Não por acaso, Temer iniciou seu discurso

afirmando que suas crenças sobre o papel da mulher na família advém de sua formação familiar e “*por estar ao lado da Marcela.*”

O afastamento da ex-presidenta Dilma Rousseff pelo processo de impeachment ocorrido em 31 de agosto de 2016, coincidentemente o ano em que a Lei Maria da Penha completou 10 anos de promulgação, representa um claro indicativo de que a normalidade masculina deveria ser retomada no campo da política, afinal, nas palavras de Temer: “*os governos precisam ter marido, daí não quebram*”.<sup>3</sup> Após sua posse, houve o imediato corte de cargos ocupados por mulheres (em torno de 12,13% para as mulheres e 8,46% para os homens) e a retirada de todas as mulheres em cargo de ministras, com exceção de Fátima Pelaes no comando da Secretaria de Políticas para as mulheres.<sup>4</sup> Essa onda reversa (backlash) neoliberal e antifeminista ameaça a cidadania feminista e de gênero no país conquistada a duras penas graças à persistente e consistente atuação dos movimentos sociais feministas e de mulheres nos últimos trinta anos.

A literatura na área de gênero e políticas públicas é enfática ao afirmar que é necessário avançar nas políticas públicas que não apenas melhorem a condição das mulheres na sociedade mas problematizem as relações de gênero presentes no funcionamento do próprio Estado, que quase sempre reproduz violências de gênero e reforça papéis sociais tradicionais (como os de esposa e mãe) na diretriz de suas políticas.

Recuperar a trajetória feminista na cultura política e indagar acerca das pautas colocadas por importantes fases do movimento feminista no campo das políticas públicas é um ato político que permite, além de

<sup>3</sup><https://oglobo.globo.com/brasil/governos-precisam-ter-marido-dai-nao-quebram-diz-temer-sobre-crise-fiscal-21277333>. Acesso em: 10 nov. 2017.

<sup>4</sup> Devido à recusa de várias mulheres que haviam sido convidadas a compor a equipe ministerial de Temer, contrárias ao Impeachment, atualmente apenas duas participam do alto escalão: ministra Luislinda Valois, Ministério de Direitos Humanos e Grace Maria Fernandes Mendonça, a primeira mulher na chefia da Advocacia Geral da União. Durante o governo Dilma (2011-2016), foram 14 ministras. Em números absolutos, foram cortados 1.104 cargos ocupados por mulheres e 1.039 ocupados por homens. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/03/03/corte-de-cargos-anunciado-por-temer-atingiu-mais-mulheres-que-homens.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.

<sup>1</sup><http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/discursos/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-comemoracao-pelo-dia-internacional-da-mulher-brasilia-df>. Acesso em: 10 nov. 2017.

<sup>2</sup><https://www.cartacapital.com.br/saude/ricardo-barros-e-a-culpa-das-maes-na-obesidade-infantil>. Acesso em: 10 nov. 2017.

pontuar as ações de resistência contra relações de poder e dominação patriarcal historicamente presentes na esfera pública, fortalecer uma agenda de gênero que “desmasculinize” a democracia e problematize o funcionamento do Estado em seus moldes patriarcais.

Com base nessas discussões, a análise deste artigo está estruturada numa revisão de literatura feminista na área das políticas públicas com o objetivo de responder ao seguinte questionamento: Quais foram as pautas colocadas pelos movimentos feministas e de mulheres, especificamente a partir da Segunda Onda do Feminismo, que foram decisivas para a incorporação da perspectiva de gênero no campo das políticas públicas?

Na primeira parte, analisamos os eixos estruturantes das pautas colocadas pelos movimentos feministas e de mulheres, especificamente entre as décadas de 1970 até o atual contexto, com a análise fundamentada em referenciais teórico-feministas que discutem a importância do recorte de gênero nas políticas públicas em defesa de uma democracia feminista (FARAH, 2004; COSTA, 2009; BANDEIRA, 2005; ALVAREZ, 2014; MATOS, 2017; BLAY; AVELAR, 2017). Ao final do artigo, apresentamos alguns apontamentos que julgamos necessários para a recuperação e repolitização da cidadania feminista e de gênero no atual contexto brasileiro.

### **Políticas públicas de gênero e políticas públicas para as mulheres no Brasil**

Os movimentos feministas e de mulheres no Brasil possibilitaram o redesenho dos espaços institucionais das políticas públicas a partir de uma ampla agenda de gênero mobilizada por grupos e organizações/coletivos feministas cujas metodologias de participação e ações de resistência política abriram caminhos e diálogos fundamentais para a construção de políticas públicas de gênero. Um destes caminhos refere-se às formas de intervenção estatal e o controle social exercido pelas mulheres. A inserção das mulheres nos espaços políticos institucionais, sobretudo na elaboração e participação no ciclo das políticas públicas, é resultado, em parte, das transformações econômicas,

políticas e sociais ocorridas na América Latina desde o final da década de 1970 que gerou novas institucionalidades na relação das mulheres com o Estado. Estas institucionalidades são, para Prá e Schindler (2013, p.3):

(...) modelos alternativos de participação e de representação política, materializados em mecanismos institucionais de intermediação entre o Estado e as mulheres (...)

Como exemplo, temos os conselhos municipais, comissões de trabalho, ministérios, secretarias, setores estatais com vistas à elaboração e realização de políticas com enfoque de gênero.

Por outro lado, tais políticas também representavam a pressão por respostas estatais aos efeitos perversos da globalização na América Latina que tornava imprescindível, como dizia Virginia Guzmán, uma nova geração de políticas e uma nova institucionalidade governamental direcionada à inclusão de gênero no desenho de políticas públicas, entendidas “como o conjunto de processos nos quais as demandas sociais se transformam em opções políticas e em tema de decisão das autoridades públicas” (GUZMÁN apud NALU, 2000,p.6).

As arenas políticas são agudamente masculinizadas no Brasil, não se pode ignorar a maneira como o poder se sedimenta e se concentra em instituições e agentes sociais socializados no interior de um sistema patriarcal que sustenta um modelo masculino de democracia, que acarreta a separação e exclusão ou subinclusão das mulheres nas arenas e debates institucionais da política. Os indicadores sobre participação feminina nos espaços institucionais da política desnudam esta masculinização: em 2014, apenas 14,8% das mulheres ocupavam o Senado, 13,4% vereadoras, 11,4% deputadas estaduais, 9,9% federais e apenas 11% foram eleitas prefeitas (AVELAR; RANGEL, 2017). A sub-representação de mulheres nos mais diversos escalões do poder político é uma das facetas da cultura sexista, masculina e marcadamente antidemocrática. De acordo com o infográfico Mulheres nas Eleições, disponível na revista Gênero e Número- Dossiê Mulheres na Política, em 2016 tivemos 33% de mulheres candidatas nas Câmaras Municipais e uma margem de 13% de

eleitas<sup>5</sup>. Indicadores do último censo demográfico apontam que as mulheres ocupam em média 74% dos postos formais de trabalho mas estão em apenas 25% dos cargos de alta gestão e ganham até 30% do salário masculino, mesmo estando na liderança entre os índices de escolaridade no ensino superior (58%), ou seja, uma alta escolaridade e qualificação não são suficientes para reverter as desigualdades de gênero no mercado de trabalho (IBGE, 2014). Outro indicador que aponta tais desigualdades diz respeito aos estudos de gênero sobre os usos do tempo entre homens e mulheres formalmente inseridos no mercado de trabalho, as mulheres economicamente ativas gastam mais da metade de seu tempo com atividades relativas a cuidados, uma média de 20 horas/semana ao passo que os homens economicamente ativos gastam 10 horas/semana (BARAJAS, 2016). Tais indicadores colocam desafios para o Estado e as políticas públicas no que tange à esfera da divisão sexual do trabalho, das relações de gênero no âmbito familiar, e das violências de gênero, ou seja, o tripé mercado/família/violências e suas nódoas patriarcais.

Em recente pesquisa do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada<sup>6</sup> - uma considerável tolerância às formas de violências praticadas no interior do lar foi atestada por homens e mulheres de distintos perfis sociais. Aponta o documento que 78,7% dos entrevistados concordaram com a frase “o que acontece com o casal em casa não interessa aos outros”, 82% acreditam que “em briga de marido e mulher, não se mete a colher” e 89% que “roupa suja se lava em casa”.

Inacreditavelmente, permanece este imaginário social que tolera práticas de violências a despeito de todas as campanhas e políticas públicas consolidadas no Brasil desde a década de 1970, quando estas frases povoavam o senso comum e a consciência coletiva de uma grande parcela da sociedade brasileira. É inegavelmente enriquecedor ao processo de participação política feminina o combate a estes indicadores de violações de direitos das mulheres para que haja um efetivo

protagonismo de iniciativas políticas igualitárias. Isto é exatamente o que a teoria feminista faz quando questiona as desigualdades, assimetrias e violências de gênero em todos os campos da vida social, e no campo das políticas públicas essas desigualdades são particularmente evidentes.

Entendemos por políticas públicas com recorte de gênero aquelas que “reconhecem a diferença de gênero e, com base nesse reconhecimento, implementam ações diferenciadas para mulheres.” (FARAH, 2004, p. 51) A implementação das políticas públicas deve ser pensada como um processo integrativo que conjuga tanto as ações verticais de autoridades decisórias para atender aos objetivos traçados nas decisões políticas (modelo top-down) quanto as ações horizontais de indivíduos e grupos sociais (modelo bottom-up) a fim de se observar quem e como implementa tal política. É muito conhecida na literatura sobre as políticas públicas a abordagem das arenas políticas propostas por Lowi “a partir de processos de conflito e consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, coercitivo/regulatório ou constitutivo” (FREY, 2000, p. 223).

No caso das políticas públicas com recorte de gênero no Brasil, esta abordagem pode ser aplicada para as políticas redistributivas que privilegiam certos grupos sociais de mulheres, como as políticas de focalização e redução da pauperização entre as mulheres, como o Programa de transferência de renda “Bolsa Família” e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar/ Pronaf destinado às mulheres do campo. Estas políticas também se aproximam das coercitivas/regulatórias que correspondem a leis ou normativas relacionadas à ampliação e proteção de direitos, como a Lei Maria da Penha e a Lei contra o feminicídio. As de maior abrangência e impacto referem-se às constitutivas ou políticas de apoio/suporte que lidam com o monitoramento e controle de recursos e programas, como o Programa Pró-equidade de gênero e raça e o Plano Plurianual. No entanto, há outra abordagem que dialoga mais diretamente com as relações de gênero que são as políticas construtivas, aquelas que primam pela alteração de padrões de socialização de gênero, como o

<sup>5</sup><http://generonumero.media/interativos/mulheres-na-politica/>  
Acesso em: 15 jun.2017.

<sup>6</sup>[http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/140327\\_sips\\_violencia\\_mulheres.pdf](http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/140327_sips_violencia_mulheres.pdf). Acesso em : 09 jul. 2017.

trabalho doméstico compartilhado e remunerado, o fim da dupla jornada feminina e das assimetrias culturais entre homens e mulheres. Seguramente, essas são as políticas mais escassas e difíceis de implementação porque requerem a transformação dos papéis e estereótipos sexistas sobre o feminino, além de desnudar todas as formas de desigualdades e hierarquias que atingem as mulheres.

Independentemente do tipo de abordagem política que se implementa no campo das relações de gênero, as disputas e tensões entre o Estado e os movimentos feministas sempre estiveram presentes e foram profundamente marcadas pelo patriarcalismo da cultura brasileira e suas intensas fissuras e hiatos de gênero. A necessidade da orientação de gênero nas políticas públicas tem o objetivo de despatriarcalizar as relações entre o Estado/mercado/sociedade e problematizar a concepção liberal de democracia e cidadania que por vezes se apresenta excludente e/ou periférica em relação às mulheres, além de ampliar o acesso, participação e controle das políticas públicas para as mulheres. Deve-se observar que as políticas públicas dirigidas às mulheres, embora necessárias, são absolutamente distintas das políticas públicas de gênero e enfrentam um maior risco de promover ações assistencialistas e reducionistas no que se refere à condição feminina. Enquanto as primeiras atendem a necessidades imediatas e específicas, diretamente relacionadas às condições socioculturais e econômicas das mulheres, como acesso à educação, saúde, mercado de trabalho e combate à restrição de direitos básicos, as últimas atendem a necessidades de longo prazo com ênfase na transformação sociocultural das desigualdades estruturais das relações sociais de gênero, com o desenvolvimento de estratégias para a ampliação de direitos e a superação das desigualdades de classe, gênero e etnia.

Todavia, isto não quer dizer que se deva prescindir de políticas públicas destinadas a segmentos específicos de mulheres. O documento da Articulação das Mulheres Brasileiras (2009,p.14-15) recorda que o termo “políticas para as mulheres” foi a forma como os movimentos feministas e de mulheres encontraram para “dar nome à proposta feminista de criação de políticas favoráveis à mudança das condições de vida

das mulheres”, afinal, “há políticas que não são para o bem das mulheres”, razão pela qual “precisamos afirmar o tipo de Estado que nos interessa no presente e a compreensão dos sentidos da luta feminista nas políticas públicas.”

A perspectiva de gênero nas políticas públicas é muito recente, sobretudo no que se refere à presença feminina na política ou na tomada de decisões que diga respeito em cada uma das etapas do ciclo das políticas públicas – identificação do problema, elaboração da agenda, implantação/tomada de decisão, monitoramento e avaliação. Cada fase deste ciclo representa disputas entre as arenas políticas, lembrando que tais arenas são padrões de interação e reação entre atores e atrizes sociais a respeito das forças políticas em torno de um tema que deve prevalecer nas políticas públicas e que determinam “o conflito, as alianças e as negociações entre os atores” (RUA; ROMANINI, 2013, p.12). Quem ganha ou perde na agenda das políticas públicas também é um fator decisivo, afinal, o que fica na agenda, o que sai e o que é efetivamente executado depende da pressão dos coletivos e da organização das mulheres, como dizem Avelar e Rangel (2017, p.257):

Não fosse pelas demandas levadas por organizações, movimentos e redes de mulheres, somados à sua atuação nas instituições participativas e com entrada nas agências de políticas para as mulheres em âmbito governamental, seriam impossíveis suas conquistas obtidas na legislação e nas políticas públicas. (...) são os grupos sociais e suas agendas construídas coletivamente que chegam ao Estado por meio de um processo de representação que ocorre em múltiplos lugares. É o que se denomina de representação extraparlamentar.

É necessário, ainda, outro esclarecimento a respeito da problemática das relações entre o feminismo e o Estado. Se para algumas autoras o Brasil teve o mérito de implementar um feminismo estatal de caráter participativo através de redes de instituições (agências, ministérios de mulheres, secretarias, etc.), outras autoras afirmam que não é mais possível falar em movimentos feministas, como Sonia Alvarez (2014,p.19) que prefere falar em “campos discursivos de ação feminista” que reconfiguram fluxos horizontais de discursos e práticas de feminismos plurais:

Os campos discursivos de ação são muito mais do que meros aglomerados de organizações voltadas para uma determinada problemática; eles abarcam uma vasta gama de atores/es individuais e coletivos e de lugares sociais, culturais, e políticos. (...) como por exemplo, setores da Igreja, as ONGs, ou até espaços

dentro do próprio Estado, podem servir como nós articuladores desses campos. Eles se articulam, formal e informalmente, através de redes político-comunicativas - ou melhor, teias ou malhas - reticuladas. (...)E essas teias não só vinculam grupos estruturados e ONGs. Também interconectam indivíduos e agrupamentos menos formalizados, situados em diversos espaços na sociedade civil, na sociedade "não cívica", que se manifesta politicamente nas ruas e no campo (que costumo chamar do "outro" da sociedade civil), na sociedade política, no Estado, nas instituições intergovernamentais, nos movimentos e redes de *advocacy* transnacionais, na academia, nas indústrias culturais, na mídia e na internet, e assim por diante. (...)Nesse sentido, os campos feministas se constroem por meio de um emaranhado de interlocuções; as suas redes não são meras condutoras de processos culturais, são "culturalmente constituídas por interações comunicativas" (Mische, 2003). Eles conformam "comunidades discursivas envolvidas na enunciação de novos códigos culturais [e políticos] que disputam as representações dominantes" (Taylor e Whittier, 1995:181). Como conjuntos de ideias, pressupostos, temas e interpretações, os discursos feministas constituem um universo de significados que se traduzem ou se (re)constroem ao fluir ao longo de diversas teias político-comunicativas, norteando as estratégias e identidades das atoras/es que se coligam nesse campo.

Apesar de aqui utilizarmos a expressão "movimentos feministas", entendemos que as agendas construídas por estes movimentos representam campos discursivos e interlocuções como salienta Alvarez. Falar da história das políticas públicas de gênero no Brasil é falar de uma história cujo papel imprescindível coube aos movimentos feministas e de mulheres, da percepção da mulher como sujeito coletivo e dos questionamentos às dicotomias público-privado no contexto das arenas políticas.

### **As pautas feministas na agenda política de direitos para as mulheres: Dos conselhos de direitos da década de 1980 ao feminismo estatal**

Muito antes da Constituição de 1988, os movimentos sociais foram os responsáveis pela constituição de uma nova agenda de políticas públicas em torno da luta pela democratização do regime político, o acesso a serviços públicos e melhoria na qualidade de vida nos centros urbanos. Nesse contexto, os movimentos sociais de mulheres e os diversos grupos no interior dos movimentos feministas foram decisivos para a inserção na agenda política dos direitos relativos à creche, direitos sexuais e reprodutivos, a saúde da mulher e violência doméstica e familiar, como enfatiza Farah (2004, p.51):

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

O feminismo brasileiro, longe de ser unívoco ou unitário, contribuiu muito para o desenvolvimento de políticas de igualdade em todos os âmbitos da Federação, sobretudo pela participação expressiva da sociedade civil organizada e de grupos de mulheres em todas as conferências nacionais e internacionais iniciadas na década de 1970, como a primeira Conferência Mundial de Mulheres, no México em 1975, na qual foram formuladas propostas para melhoria da condição de vida das mulheres, e em 1979 a Convenção para a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, seguida pela Conferência Internacional sobre a Mulher em Nairobi (1985).

Se na década de 1970 os movimentos feministas se organizam em torno das discussões sobre redemocratização e políticas sociais para as mulheres, na década de 1980 as demandas das mulheres passam a fazer parte das plataformas eleitorais dos partidos políticos e ganha corpo, nas estruturas institucionais do Estado, as agendas em prol da igualdade e dos direitos das mulheres. Os movimentos feministas tinham como objetivo central a transformação e superação das desigualdades entre homens e mulheres, o que permitiu a inserção da questão de gênero na agenda pública graças às articulações nacionais que se fizeram tanto nos planos nacionais de políticas como na criação do Conselho Estadual da Condição Feminina (1983), na primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher (1985) e do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (1985). O Brasil desponta nesta fase ao propor a:

(...) a criação de mecanismos institucionais de defesa dos direitos da mulher, em diferentes países, promove uma mudança substancial na condução das políticas públicas, pois permite substituir a tradicional noção de assistencialismo pela de investimento social. Emergem daí estratégias orientadas pela perspectiva de gênero, dentre elas a da igualdade de oportunidades, que viria a se tornar a mais difundida em âmbito mundial. A sua implantação, no entanto, obedece a diferentes cronologias quando considerados o mundo desenvolvido e em desenvolvimento (PRÁ; SCHINDLER, 2013, p. 19).

Foi decisiva também a atuação do chamado “lobby do batom” em 1987:

As suas atividades levaram aos seguintes direitos legais, expressos no Código Civil, dentre os quais foram concedidos: O direito de as mulheres tomarem decisões sobre a casa, com os tribunais decidindo em caso de conflito; A supremacia dos homens nas questões familiares foi eliminada; O direito de a mulher casada declarar separadamente o imposto de renda e de ter os filhos como dependentes para as deduções do imposto de renda; A eliminação do direito do homem de impedir que as suas esposas trabalhem em quaisquer circunstâncias; Os mesmos direitos para os filhos tidos fora do casamento e aqueles gerados no matrimônio assim como os mesmos direitos para os parceiros que aqueles dos casamentos formais; O direito à licença-paternidade paga; A violência sexual como um crime contra os direitos humanos em oposição ao crime moral, implicando assim em penalidades mais duras para os que cometem crimes sexuais, além dos direitos trabalhistas e previdenciários terem sido expandidos para as(os) empregadas(os) domésticas(os). (PINTO, 2006, p. 6)

A aprovação de demandas próprias das mulheres representou uma ruptura significativa com o modelo masculino e patriarcal da política e sedimentou múltiplas formas de participação das mulheres nos espaços políticos, como a criação do grupo Frente de Mulheres Feministas (FMF) em São Paulo cuja atuação serviu como referência para a redemocratização e ampliação dos direitos políticos e civis pós-ditadura militar. Conforme descreve Blay (2017, p.87), este grupo impactou na formulação da agenda de políticas públicas para as mulheres ao propor diversas ações e discussões políticas, dentre elas, a criação do Conselho Estadual da Condição Feminina, “o primeiro vínculo feminista dentro da estrutura do Estado”. Apesar de ter sido criado sem nenhum orçamento, foi o primeiro passo para uma longa permanência de mulheres feministas na vida política institucional, contribuindo para agendas de gênero integradas à agenda macro política da reforma do Estado.

Tais pautas foram decisivas para alavancar agendas de gênero em dois campos específicos de interlocução: 1) Participação ampla das mulheres nas arenas políticas como forma de superação do padrão dominante e dos sistemas hierárquicos que regem as identidades de gênero; 2) Atuação direta das feministas no aparato estatal para elaborar políticas públicas com enfoque de gênero. Estar ou “não estar” no Estado sempre representou tensões nos mais diferentes segmentos feministas, especialmente para aquelas que defendem a

autonomia do movimento perante o Estado. As tensões ficaram mais evidentes durante a redemocratização política ao final da ditadura civil-militar em 1985, quando então se abria a possibilidade de atuar diretamente nos órgãos estatais e nos partidos políticos.

A questão da autonomia do feminismo em relação ao Estado também se expressa no documento “O movimento de Mulheres no Brasil”, publicado pela Associação de Mulheres em 1979, no qual se defende a autonomia “porque temos a certeza de que nenhuma forma de opressão poderá ser superada até que aqueles, diretamente interessados em superá-la, assumam essa luta” (COSTA, 2009, p.5) Nesse embate, não cabia ao feminismo tornar-se estatal mas tão somente atuar em coletivos e/ou instituições feministas para preservar seu caráter autônomo de luta político-social. Questionava-se o risco da cooptação pelo Estado em benefício político próprio ao invés de promover uma radical transformação na cultura patriarcal da sociedade.

Neste desenho feminista da política, é possível observar a influência contundente do feminismo institucional para a inserção dos debates e pautas de gênero na política através da participação de feministas autônomas nas agências bilaterais e multilaterais, nos organismos estatais e profissionais das ONGs feministas.

Graças aos grupos de mulheres e das feministas que atuavam isoladamente, desenvolveu-se um trabalho de pressão política através das organizações não-governamentais que se desenvolvem com maior força a partir dos anos de 1980, momento no qual o conceito de gênero é incorporado ao campo teórico-metodológico das ONG’s brasileiras, impulsionadas pelos programas de desenvolvimento e combate à pobreza na América Latina. As teorias de inclusão da mulher no desenvolvimento econômico (Women In Development- WID) consideravam a necessidade de um planejamento estatal para a garantia do acesso aos recursos naturais pelas mulheres e o combate às desigualdades de renda, teorias apoiadas por diversas organizações internacionais como CEPAL, Banco Mundial e ONU. Todavia, as discussões de gênero neste campo foram fundamentais na crítica de que as

teorias WID reduziam as mulheres apenas a instrumentos de um modelo capitalista desigual, a uma lógica neoliberal da produção econômica associada à centralidade do papel das mulheres na família na qualidade de cuidadoras, sem atentar para a informalidade e precarização do mercado de trabalho feminino. Assim, a pressão política das organizações feministas foi fundamental para a substituição do binômio “mulher e desenvolvimento” –WID - para GAP - “gênero e desenvolvimento” (SIMIÃO, 2002). O enfoque das políticas passa a ser centrado no desenvolvimento e valorização econômica do trabalho feminino como fator produtivo, da mulher como capital humano e do uso da categoria gênero nos processos de planejamento apenas como um recurso meramente instrumental e técnico. Havia a necessidade de superar o enquadramento das mulheres apenas como receptoras de políticas assistencialistas cujo enfoque estava voltado aos papéis de esposa/mãe e às áreas de nutrição, saúde, planejamento familiar e o papel econômico da mulher como complemento de renda familiar. Nas palavras de Prá e Schindler (2013,p.14):

É recorrente na literatura que enfoca o tema das políticas públicas de gênero o registro de que historicamente o Estado tende a reconhecer a discriminação e a exclusão social das mulheres. Contudo existe consenso de que a vulnerabilidade a elas imputada contribui para torná-las objeto de medidas assistencialistas, definidas como “gasto” com as mulheres e não como investimento social. (...) A reflexão anterior buscava dar conta dessa realidade ao apontar as conexões entre o modelo de crescimento econômico adotado na América Latina e a debilidade do Estado na resposta a demandas sociais, em específico, as do segmento feminino da população.

Ao se referir aos padrões de mobilização política no interior do movimento de mulheres na América Latina após os regimes militares havidos neste continente, na segunda metade do século XX foram as organizações de mulheres urbanas pobres, articuladas em seus bairros, associações e federações, que definiram as demandas e ações em prol das políticas públicas de saúde e educação, transporte, custo de vida, saneamento básico e, dentre outras ações, destaca-se o Movimento Feminino pela Anistia.

Diversos foram os movimentos de mulheres que tiveram ações significativas para a efetivação de políticas de direitos, grande parte oriunda da classe média e alta, e também de grupos religiosos de

mulheres, como o Marianismo, reformulado com a Teologia da Libertação, dos quais originaram grupos comunitários como as Comunidades Eclesiásticas de Base que se dedicavam às ações sociais e políticas em prol dos trabalhadores e das classes mais pobres. Estes grupos frequentemente eram liderados por mulheres, grupos e organizações feministas, apesar de a Igreja olhar para as mulheres apenas como um grupo social oprimido e não exatamente como atrizes centrais e demandantes das políticas públicas. Assim, a necessidade de resolver as demandas feministas pelo Estado, seja participando dele ou oferecendo formas de resistência, guiou o exercício de se fazer política a partir dos interesses e necessidades das mulheres numa conjuntura pós ditadura. No entanto, somente nas décadas finais do século XX foi possível observar o surgimento de uma nova forma de se pensar e fazer política que resultou na consolidação de agendas políticas em prol da igualdade e dos direitos das mulheres, como veremos a seguir.

### **Pautas feministas no campo das políticas sociais (violências, saúde/aborto, educação e trabalho): Transversalidades de gênero nas agendas das décadas de 1990-2016**

No último decênio do século XX, houve um incremento na agenda de gênero que fortaleceu as interlocuções dos movimentos feministas com as arenas políticas estatais. Como forma de cobrar do Estado respostas mais contundentes e eficazes para o severo quadro de violências de gênero, organizou-se a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres com uma definição mais ampla sobre violência, fundamentada na Convenção de Belém do Pará (1994), segundo a qual a violência contra a mulher constitui "qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado" (BRASIL, 2011b, p.19). É necessário dizer que uma nova cultura de judicialização das questões femininas estava em curso neste momento, que irá cobrar do Estado e dos órgãos de repressão respostas punitivas à violência em nome de uma maior proteção social às mulheres, conforme

mostra o documento da Secretaria de Políticas para as Mulheres (2012, p.2) ao defender uma atuação democrática pautada na “lógica de políticas públicas de ‘gênero’ que considere o impacto diferenciado para homens e mulheres, e que também reconheça a legitimidade a ações específicas voltadas para o fortalecimento das mulheres que, enquanto grupo social diferenciado, estão em condições subordinadas na sociedade.”

Esta nova compreensão de violência de gênero foi fortalecida a partir da IV Conferência Mundial sobre as Mulheres em *Beijing* (1995), quando então se delineou uma estratégia de abordagem reconhecida como “transversalidade de gênero”. Para Lourdes Bandeira (2005, p.5), a transversalidade de gênero representa uma “matriz que permite orientar uma nova visão de competências e responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo” em todas as dimensões: econômica, política, cultural e social, como por exemplo, a remuneração, segurança social, educação, partilha nas responsabilidades profissionais e familiares, além de paridade nos processos de decisão. Um exemplo foi a ampliação da oferta de creches para atender tanto às crianças quanto às mulheres e homens, tendo reflexos nas políticas educacionais, familiares e de trabalho. A política transversal é aquela que força o Estado a repensar suas regulamentações sobre o divórcio, casamento, aborto, anticoncepção, discriminação salarial, educação, sexualidade, e formas de violência contra a mulher, ou como diz Bandeira (2005,p.9), uma ação política que de fato modifique as condições de vida das mulheres na busca por sua autonomia, que impacte na transformação nas relações de gênero e “elimine as visões/representações segregadas e discriminadoras associadas ao masculino/masculinidade e do feminino/feminilidade. É preciso observar que a finalidade é erradicar as desigualdades, sem, contudo, deixar de perceber as diferenças.”

Nos anos de 1994-1995, com a Conferência sobre População e Desenvolvimento no Cairo e a IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim, ampliou-se significativamente esta agenda de gênero no campo dos Direitos Humanos e permitiu uma maior

problematização das violências de gênero e suas consequências sociais, econômicas e políticas. Em 1994, criou-se a Articulação da Mulher Brasileira (AMB) com mais de 800 grupos de mulheres que representou “um aprofundamento da articulação com o feminismo latino-americano em termos de atuação conjunta graças a uma dinâmica transnacional através de redes formais e informais” (COSTA,2009, p. 9).

A partir dessa incorporação, as políticas públicas com recorte de gênero passam a fazer parte da agenda pública com o objetivo de reconhecer as assimetrias de gênero e elaborar propostas para a construção igualitária de direitos no campo das políticas sociais. Importa ressaltar que o desenho das políticas públicas de gênero não é restrito à esfera estatal, nem tão pouco deve depender unicamente do sistema de partidos políticos ou da iniciativa isolada de parlamentares. Até porque as mais importantes políticas sociais voltadas às áreas da saúde/direitos sexuais e reprodutivos, educação, família, trabalho, violência e participação política, foram demandadas pelos movimentos feministas e grupos sociais de pressão política que definiram a agenda de gênero para as políticas públicas. Contudo, essa agenda não se volta apenas para as políticas sociais pois a adoção da perspectiva de gênero está relacionada diretamente à democratização das relações de poder desde as políticas macroeconômicas até àquelas que problematizam o mito da neutralidade do Estado em democracias liberais. Reitera-se que não há neutralidade de gênero, raça e classe no processo de construção de uma política pública, tanto as políticas públicas de origem estatal quanto àquelas demandadas por indivíduos, grupos/movimentos sociais, são campos que disputam interesses, agendas, pautas e influenciam nos processos decisórios. A inclusão de gênero nestes campos auxilia na desestabilização da ordem cultural e patriarcal e promove uma reconfiguração mais democrática nas relações de gênero. Nos meandros das políticas públicas existem correlações de forças que contribuem para melhorar ou piorar a condição das mulheres na sociedade.

No campo da saúde, isto ficou evidente com as tentativas de superação das políticas centradas exclusivamente em programas de saúde materno-

infantil ampliando a agenda de gênero para “todas as etapas da vida da mulher, incluindo cuidados com a saúde mental e ocupacional, ações voltadas ao controle das DST, prevenção do câncer e na área do planejamento familiar” (FARAH,2004,p.57). Inclusive, na Conferência de *Beijing/1995*, já se discutia a necessidade de não limitar o tema dos direitos reprodutivos ao campo da maternidade, mas associá-lo a outras formas de promoção da equidade de gênero. A própria ausência de políticas que efetivem os direitos sexuais, como o aborto, também reforça uma postura reificadora e naturalizadora por parte do Estado. Neste sentido, as políticas públicas em saúde não devem, na opinião de Bandeira “ênfatar a responsabilidade feminina pela reprodução social, pela educação dos filhos, pela demanda por creches, por saúde e outras necessidades que garantam a manutenção e permanência da família” pois esta ênfase impede o empoderamento e autonomia da mulher (BANDEIRA, 2005, p.8).

Na década de 1990, multiplicaram-se as organizações não governamentais que ajudaram no desenho destas políticas de direitos, como o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), a ONG SempreViva (SOF), e a rede União Brasileira de Mulheres (UBM). Muito atuantes no cenário nacional, estas redes possuem plataformas e estratégias de *advocacy* nas esferas do Executivo e Legislativo, monitoram as agendas de debate, organizam cursos de formação política, executam projetos em parceria com órgãos do governo e sociedade civil (AVELAR; RANGEI, 2017).

A nova institucionalidade de gênero na década de 1990 traduz-se no progressivo associativismo feminista através de ações de planejamento com perspectiva de gênero em programas específicos dirigidos a mulheres, com ênfase na capacitação em gênero de funcionários/as do Estado, e integração do enfoque de gênero na produção de estatísticas desagregadas por sexo. Essa nova agenda transversal de gênero para o séc. XXI<sup>7</sup> pautava-se pela plataforma de ação da IV

Conferência Mundial sobre as Mulheres, dada a necessidade de sua efetiva implementação, composta pelas seguintes diretrizes para as políticas sociais: 1) Violência, 2) Saúde, 3) Meninas e adolescentes, 4) Geração de emprego e renda, 5) Educação, 6) Trabalho, 7) Infraestrutura urbana e habitação; 8) Questão agrária; 9) Incorporação da perspectiva de gênero por toda política pública (transversalidade) e 10) Acesso ao poder político e empoderamento.

É com base nesta plataforma de ação que o Brasil passa a estruturar a agenda pública de gênero, com destaque para a criação, em 2003, da Secretaria de Políticas para Mulheres, ligada à Presidência da República. A ação dos movimentos feministas no interior do Estado ganha novos contornos e cresce significativamente durante os mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Neste contexto, se desenha um novo feminismo de bases institucionais que aprofunda sua relação com o Estado em nome de um projeto de transformação e despatriarcalização social e estatal mais amplo, que dependia do reconhecimento e da participação das mulheres como sujeitos da política a fim de atender para as reivindicações da agenda de gênero. Posteriormente, com a participação de setores da sociedade civil na I Conferência Nacional para Mulheres, realizada em 2004, foi criado o I Plano Nacional de Políticas para Mulheres com 199 ações distribuídas em 26 prioridades para o viés de gênero nas políticas. Ainda em 2004, as políticas de gênero na área da saúde foram as primeiras a consolidar uma efetiva transformação nos padrões desiguais da cidadania feminina no acesso à educação e saúde, sobretudo com a participação das mulheres como sujeito coletivo e politicamente atuante na própria construção da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher/PAISM. O plano defende “a incorporação da perspectiva de gênero na análise do perfil epidemiológico e no planejamento de ações de saúde, que tenham como objetivo promover a melhoria das condições de vida, a igualdade e os direitos de cidadania da mulher”. De fato, o documento representa uma ruptura com os programas centrados na saúde materno-infantil, mas não há uma ruptura significativa em termos das concepções biologizantes que demarcam a mulher a partir de seus “ciclos vitais”, o

<sup>7</sup> Um dos avanços desta nova agenda de gênero foi a aprovação da lei 9.100/95 de cotas de paridade em 1995 para o legislativo que previa o mínimo de 30% e o máximo de 70% de candidaturas de cada sexo. A lei foi ampliada em 1997 para os cargos legislativos federais e desde 2009 é obrigatória.

que não deixa de significar formas de interdição<sup>8</sup>. Também deve ser lembrada a lei n.10.745/03 que instituiu o ano de 2004 como o Ano da Mulher a fim de fortalecer as transversalidades e intersectorialidades nas pautas discutidas no Plano em todos os níveis federativos.

Em 2007, foi realizada a II Conferência Nacional dos Direitos da Mulher com a elaboração do II Plano Nacional de Políticas para Mulheres, em 2009 criou-se a Procuradoria Especial da Mulher na Câmara dos Deputados e em 2011, no mandato de Dilma Rousseff, realizou-se a III Conferência com o lançamento do III Plano Nacional de Políticas para Mulheres, com 175 ações transversalizadas em 7 eixos: autonomia das mulheres em todas as dimensões da vida; busca da igualdade efetiva entre mulheres e homens; respeito à diversidade e combate a todas as formas de discriminação; caráter laico do Estado; universalidade dos serviços e benefícios ofertados pelo Estado; participação ativa das mulheres em todas as fases das políticas públicas; transversalidade como princípio orientador de todas as políticas públicas. A vigência do III PNPM foi até 2015.<sup>9</sup> É neste contexto de amplo exercício de uma cidadania de gênero e de um esforço coletivo de organização de políticas de gênero que se dá a promulgação da Lei Maria da Penha em 2006 e da

Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra Mulheres, composta de 06 diretrizes implementadas em consonância ao Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, como parte de sua agenda social, lançado em 2007 pelo Governo Federal. O Pacto e as ações nele propostas se baseiam em três premissas: a transversalidade, intersectorialidade e capilaridade, que compreendem ações em parcerias com organismos setoriais em cada esfera de governo (ministérios, secretarias, coordenadorias) e articulação entre políticas nacionais e locais em diferentes áreas das políticas sociais. (BRASIL, 2011a).

Como resultantes deste Pacto, no âmbito do Governo federal brasileiro, foram estabelecidas diferentes experiências na gestão de políticas transversais desde o ano de 2003, com a formulação do Plano Plurianual 2004-2007 e com a criação das Secretarias de Política para as Mulheres – SPM e de Igualdade Racial – SEPPIR. Além disso, foram desenvolvidos inúmeros programas como o Ligue 180, o programa “Mulher Viver sem Violência”, a construção de abrigos como A Casa da Mulher Brasileira, o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça (2005), a criação de Centros Especializados de Atendimento às Mulheres, de Unidades Móveis de Atendimento às Mulheres Rurais em Situação de Violência, Serviços de responsabilização e educação do agressor, Juizados e varas especializadas de violência doméstica e familiar, foram criados 15 Comitês de Gênero como políticas transversais em 39 Ministérios, o que forçosamente transversalizou o recorte de gênero nas políticas setoriais (como por ex. nas áreas de saúde, educação, habitação, desenvolvimento agrário, social e combate à fome, Minas e Energia, Trabalho e Emprego<sup>10</sup>). Tais comitês e mecanismos/organismos de gênero tiveram um grande desenvolvimento no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), chegando a 700 organismos governamentais de políticas para as mulheres/OPM nos 25 Estados da Federação<sup>11</sup>. Estes

<sup>8</sup> Isto é possível perceber na elaboração dos objetivos desta política: de 14 objetivos temos 05 voltados à atenção à saúde de vários grupos sociais de mulheres, 07 centrados na atenção à saúde reprodutiva com destaque às DST, planejamento familiar, atenção obstétrica e neonatal, abortamento em condições inseguras, e destaque para outros fatores psico-biológicos como câncer, saúde mental e climático e apenas 02 ampliam a concepção da atenção à saúde da mulher para o campo social. O plano reconhece a existência de lacunas sociais nesta abordagem que regule, por ex., a saúde da mulher na adolescência; doenças crônico-degenerativas; saúde ocupacional; doenças infecto-contagiosas e a inclusão da perspectiva de gênero e raça nas ações a serem desenvolvidas.

<sup>9</sup> O tema “Mais direitos, participação e poder para as mulheres”, pautou as discussões da 4ª Conferência Nacional dos Direitos das Mulheres no ano de 2016, com a participação da então presidenta Dilma e cerca de 150 mil mulheres. Diferentemente das conferências anteriores, não foi elaborado IV Plano Nacional, contudo, o destaque desta conferência foi “a realização de consultas nacionais com grupos que tradicionalmente encontram maior dificuldade de acesso e expressão nos processos convencionais de participação social (...) Mulheres transexuais, ciganas, mulheres com deficiência, indígenas, quilombolas e de religião de matriz africana.” Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2016/05/dilma-participa-da-abertura-da-4a-conferencia-nacional-de-politica-para-as-mulheres>. Acesso em: 5 nov. 2017.

<sup>10</sup><http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/reunioes-do-comite-de-monitoramento>. Acesso em: 10 nov. 2017.

[http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/publicacoes/orientacoes\\_estrategicas](http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/publicacoes/orientacoes_estrategicas). Acesso em: 10 nov. 2017.

<sup>11</sup><http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2014/guia-para-a-criacao-de-opm-dez2014.pdf> Acesso em: 10 nov. 2017.

comitês acompanhavam e avaliavam periodicamente o cumprimento do III Plano Nacional (PNPM) com a participação de 33 órgãos governamentais no monitoramento e execução das 10 diretrizes do PNPM: 1) Igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica; 2) Educação para igualdade e cidadania; 3) Saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; 4) Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; 5) Fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; 6) Desenvolvimento sustentável com igualdade econômica e social; 7) Direito à terra com igualdade para as mulheres do campo e da floresta; 8) Cultura, esporte, comunicação e mídia; 9) Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; 10) Igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência.

Apesar dos significativos avanços e da institucionalização da proposta de políticas de gênero, muitos ministérios resistiram à transversalização e não foram poucas as tensões nestas arenas, especialmente em relação à prática de subordinar as políticas para as mulheres a subsecretarias, a órgãos encarregados de pautas diversas e as estruturas dos partidos políticas que criam subdivisões específicas para as mulheres.

Estas práticas apontavam para a necessidade de superar a fase meramente propositiva para avançar na execução das políticas de gênero, afinal, “nota-se ‘uma certa solidão’ entre algumas gestoras e alguns gestores que não conseguem ir além de uma meta que está escrita no PPA” (PAPA, 2014, p.84).

As mesmas correlações podem ser feitas pelo levantamento de Marlise Matos (2017, p.3) sobre os principais temas advindos das iniciativas estatais demandadas pela pressão participativa e popular dos movimentos feministas e de mulheres nos últimos 27 anos, 62% delas vinculava-se às questões de gênero de modo a dar:

(...) efetiva saliência para o longo processo já instalado e relativamente institucionalizado no Estado brasileiro das demandas das mulheres no sentido de despatriarcalizar o Estado (...) das 310 iniciativas classificadas (...) os principais setores identificados por ordem de incidência foram: Saúde (20%), Trabalho e Previdência (16%), Violência contra a Mulher (14%), Direitos e Justiça (12%), Participação e Representação (12%), e os demais setores – Assistência Social, Criança e Adolescente, Direitos Humanos,

Educação, Legislação Internacional de DH, Segurança Alimentar, Acesso a Terra e Violência contra LGTBI – tiveram bem menos de 10% de incidência cada.

Entre 1988 e 2002, as pautas feministas estavam relacionadas à saúde (32), direitos/justiça (16), e trabalho/Previdência (13) com um amplo leque de iniciativas para as políticas públicas. Cumpre lembrar que, nestas décadas, as diversas conferências sobre o tema das mulheres e das violências impulsionavam um amplo debate nacional, além da mobilização das ONG’s feministas e a expressiva eleição de 52 parlamentares na Câmara dos Deputados no ano de 2002. Entre 2003 e 2015, quando são criados os ministérios e órgãos institucionais ligados às mulheres, como a Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres e a Procuradoria Especial da Mulher anteriormente descritos, as pautas referentes às políticas de violência contra a mulher ganham centralidade juntamente com as iniciativas legais e políticas para as áreas referentes ao mercado de trabalho/Previdência e Saúde, não por acaso são estas mesmas áreas nas quais persistem as desigualdades de gênero em relação a jornada de trabalho, salário, informalidade/precarização, violências e o tema do aborto. Houve um aumento das iniciativas ligadas à participação/representação política (com 29 proposições), direitos/justiça (21), direitos humanos (17) e educação (19) (MATOS, 2017).

Da mesma forma, a Bancada Feminina desde a Constituinte de 1988 vota majoritariamente em matérias e projetos associados aos interesses e direitos da cidadania das mulheres, sendo “ 249 leis aprovadas referentes a direitos das mulheres, 200 o foram após a Const.de 1988, um marco na mobilização das mulheres na política brasileira” (AVELAR; RANGEL, 2017, p.276)

## Considerações Finais

O histórico da trajetória feminista no campo das políticas públicas no Brasil nos alerta para os caminhos duramente conquistados pelas mulheres para a institucionalização de políticas públicas de gênero. Tais caminhos podem ser observados pela construção de agendas de gênero, sobretudo no enfrentamento às

violências e nas garantias do exercício da política institucional que priorize as demandas das mulheres como agentes ativas e não apenas como beneficiárias passivas de políticas assistencialistas. As mulheres entraram no Estado, quebraram as barreiras culturais e reinventaram formas de interação com ele e, por vezes, contra ele. Feministas atuaram em conselhos, secretarias, comitês, ministérios, organizaram e participaram de conferências, foram atrizes fundamentais na proposição, elaboração e execução das políticas.

As políticas públicas de gênero foram implementadas, historicamente, tanto pela força política dos movimentos de mulheres e das organizações não-governamentais, quanto pela presença de feministas nos organismos estatais que lutaram a favor de uma agenda de gênero, da qual a Lei Maria da Penha é um grande exemplo. Não se deve perder de vista, como enfatizamos neste artigo, a longa trajetória das políticas públicas de gênero e das políticas de enfrentamento das violências nem tampouco deixar de transversalizar estas mesmas políticas na gestão pública. Transversalizar e generificar uma política pública de enfrentamento às violências requer uma abordagem sistêmica e crítica que problematize a cultura da violência estrutural contra a mulher e as relações de poder e controle sobre os corpos femininos, da qual a Lei Maria da Penha é apenas a ponta do iceberg.

Os avanços obtidos foram efetivos para o início de uma profunda mudança cultural que corre o sério risco de sofrer uma estagnação na atual conjuntura política pós impeachment. Desde 2016, o Brasil vive um processo de desmantelamento das políticas públicas de gênero que se faz sentir sobretudo no desmonte institucional das secretarias e comitês de gênero. O atual “desmonte de gênero” iniciou-se a partir da Medida Provisória nº 726/DOU-12/05/2016, ainda no governo Dilma, cuja reorganização da Presidência da República e dos Ministérios resultou na extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos e, de acordo com o artigo 29, o Ministério da Justiça e da Cidadania passa a ser composto pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial de

Direitos Humanos e Secretaria Nacional de Juventude.<sup>12</sup> A Secretaria Especial de Direitos Humanos organizou um manifesto contra a extinção destes ministérios sob pena de se perder o entendimento de que as políticas para as mulheres devem ser reconhecidas como política de Estado e não estarem subordinadas a pastas ministeriais.<sup>13</sup> Essa extinção implicou numa completa desarticulação destas políticas e numa subordinação ministerial que impacta diretamente na autonomia e na transversalização das políticas desenvolvidas por estas Secretarias, especialmente a Secretaria de Políticas para as Mulheres que perdeu o status ministerial que tinha junto à Presidência da República desde 2003.

No contexto desses retrocessos, em 18 de fevereiro de 2016 foi aprovada pela Câmara dos Deputados a extinção do termo “incorporação da perspectiva de gênero” no texto base da Medida Provisória 696/15 que regulamenta as atribuições do Ministério das Mulheres por meio das secretarias especiais de Políticas para as Mulheres, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Direitos Humanos.<sup>14</sup>

Importa lembrar que tais retrocessos ocorreram no mesmo ano da realização da IV Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em Brasília em maio de 2016, cujo tema era justamente o fortalecimento das políticas de gênero nos mecanismos institucionais do Estado.

O Brasil vive um grave retrocesso de gênero na atual agenda política, especialmente no campo dos direitos sexuais/reprodutivos com a retomada da tramitação de diversos Projetos de Lei (PL's) que criminalizam condutas abortivas e reforçam práticas violentadoras e ameaçadoras aos direitos das mulheres e a uma vida sem violência<sup>15</sup>. Além destes PL's, há diversas ações

<sup>12</sup><http://www.seppir.gov.br/medida-provisoria-estabelece-nova-organizacao-dos-ministerios-2> Acesso em: 10 nov. 2017.

<sup>13</sup><http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/manifesto-contra-a-extincao-do-ministerio-das-mulheres-da-igualdade-racial-da-juventude-e-dos-direitos-humanos> . Acesso em: 10 nov. 2017.

<sup>14</sup><http://www.sdh.gov.br/noticias/2016/fevereiro/nota-do-ministerio-das-mulheres-da-igualdade-racial-e-dos-direitos-humanos-votacao-da-medida-provisoria-696-15>. Acesso em 10 de março de 2017.

<sup>15</sup> Vários são os projetos de lei neste sentido: PL 1.459/2003; PL 5.166/2005; PL 5.364/2005; PL 478/2007; PL 552/2007; PL 3.748/2008 e a PEC 181/2015. Os PLs referentes aos direitos

contra as discussões de gênero nas escolas como parte deste desmonte que ameaça a democracia escolar (PL 2731/2015, 3236/2015, 3235/2015) a partir de 2004 com a atuação do Movimento Escola sem Partido que defende a aprovação de projetos de lei “contra o abuso da liberdade de ensinar”.<sup>16</sup> Como resultado, há mais 60 projetos de lei em tramitação no país para proibir a discussão de gênero nas escolas e nos planos de educação. Em 2015, 15 dos 27 Estados votaram seus planos de educação e 10 vetaram referências aos termos gênero, identidade de gênero e orientação sexual em seus planos estaduais. Até julho de 2016, 13 Estados haviam incluído referências à igualdade de gênero.<sup>17</sup> Recentemente, em abril de 2017, o Ministério da Educação/MEC retirou as expressões “identidade de gênero” e “orientação sexual” da nova versão da Base Nacional Comum Curricular que normatiza as competências escolares na educação básica nas escolas públicas e privadas do país.<sup>18</sup>

O contexto atual, pós-impeachment, requer vigilância e resistência em relação aos direitos e às políticas públicas de gênero além de novos arranjos feministas no interior dos movimentos sociais. As políticas públicas de gênero historicamente consolidadas parecem depender, talvez como sempre dependeram, dos campos discursivos de ação feminista de que falava Alvarez, uma vez que o ativismo feminista ainda é o coração que faz pulsar as políticas públicas de gênero.

Como demonstramos na análise, a incorporação do gênero na formulação e implementação de políticas públicas se deu em razão das conferências mundiais de mulheres nas décadas de 1970, 1980 e 1990, cujas pautas feministas impulsionaram as políticas sociais

em diversos campos, como na educação (direito a creche) e em especial, nas políticas de saúde voltadas à sexualidade, contracepção e violência.

No entanto, com a saída de Dilma e das feministas históricas que compunham diversas secretarias e ministérios em seu governo, agrava-se um cenário de não comprometimento com as políticas de gênero que pode levar a uma perda significativa da capacidade política das mulheres. A não continuidade do Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres é um exemplo disto. O que está em risco é muito maior do que tais retrocessos na arena dos direitos, há um desmonte institucional das políticas públicas feministas e transversais de gênero nos órgãos públicos, conquistadas a duras penas em nosso recente cenário democrático.

Defender uma cidadania feminista é, pois, uma condição prioritária no combate às violências e à defesa de políticas públicas de gênero que sejam capazes de redesenhar o papel do Estado e da própria democracia. Há vários caminhos possíveis, desde o fortalecimento das resistências às restrições dos debates de gênero, o alargamento e capilaridade dos movimentos sociais feministas e de mulheres com vistas ao diálogo mais estreito com as redes de enfrentamento à violência contra as mulheres, até à definição de estratégias de reinserção de uma agenda de gênero nos organismos de políticas para mulheres. Não há outro modo de romper com as desigualdades e assimetrias de gênero sem passar pela articulação de redes feministas em todos os âmbitos da sociedade. Foi assim no passado, deverá continuar no presente, se quisermos um futuro. Os avanços feministas, jurídicos e políticos aqui apresentados refletem apenas uma parte do caminho percorrido. A outra parte se faz caminhando e é na superação dos obstáculos culturais e políticos que se erguem contra a cidadania de gênero e feminista que este caminho se faz.

## Referências

ALVAREZ, Sonia E. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. *Cadernos Pagu*, Campinas, n.43, p.13-56, 2014.

sexuais e reprodutivos como o PL 5069/2013, de autoria do ex-deputado Eduardo Cunha, também dificulta o atendimento das mulheres vítimas de estupro ao exigir, para seu atendimento, a necessidade de provas materiais, além de outros PLs nesta mesma direção (4703/1998, 4917/2001, 7443/2006 e 3207/2008) Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm). Acesso em: 10 set. 2017.

<sup>16</sup> <https://www.programaescolasepartido.org/>. Acesso em: 10 set. 2017.

<sup>17</sup> <http://www.deolhonosplanos.org.br/maioria-dos-planos-estaduais-de-educacao-aprovados-incluem-referencia-a-igualdade-de-genero>. Acesso em: 10 set. 2017.

<sup>18</sup> <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em: 2 de set. 2017.

\_\_\_\_\_. S., Dagnino, E. e Escobar, Art. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. Ufmg, 2000.

AVELAR, Lucia e RANGEL, Patricia. Como as mulheres se representam na política? Os casos de Argentina e Brasil. In: BLAY, Eva A. e AVELAR, Lucia (orgs.) *50 anos de feminismo: Argentina, Brasil e Chile*. São Paulo: Edusp, 2017, p. 255-300.

AMB. *Articulando a luta feminista nas políticas públicas: desafios para a ação do movimento na implementação das políticas/Articulação de Mulheres Brasileiras*. Brasília: Amb, 2009.

BANDEIRA, Lourdes. *Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas*. Brasília: Cepal, Spm, 2005.

BARAJAS, M.de La Paz Lopes. Avanços na América Latina na medição e valoração do trabalho não remunerado realizado pelas mulheres. In: F., N. E. e A. C. (orgs.) *Uso do tempo e gênero*. Rio de Janeiro: Uerj, 2016, p.21-42.

BRASIL. *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as mulheres, 2011a.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011b.

BLAY, Eva Al. e AVELAR, Lúcia. (orgs.). *50 anos de feminismo: Argentina, Brasil e Chile*. São Paulo: Edusp, 2017.

COSTA, Ana Alice Alcantara. O Movimento Feminista no Brasil: dinâmica de uma intervenção política. In: P., Adriana. (org) *Olhares Feministas*. Brasília: Unesco, 2009, p.1-20.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v.12, n.1, p. 47-71, 2004.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Revista Planejamento e políticas públicas*, n.21, p.211-260, 2000.

GUZMÁN, Virginia. A equidade de gênero como tema de debate e de políticas públicas. In: NALU, F. et alii (orgs.), *Gênero nas Políticas Públicas: impasses, desafios e perspectivas para a ação feminista*. São Paulo: SOF,2000, p. 63-86.

IBGE. *Estatísticas de Gênero: Uma análise dos resultados do censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: Ibge, 2014.

MATOS, Marlise. Movimento e teoria feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do sul global? *Rev. Sociologia Política*, v.18, n.36, p. 67-92, 2010.

\_\_\_\_\_. Gênero e sexualidade nas políticas públicas: o temor de retrocesso. *Revista Teoria e Debate*, n.149, 2017. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/index.php?q=materias/sociedade/genero-e-sexualidade-nas-politicas-publicas-o-temor-de-retrocesso>. Acesso em: 22 mar.2017.

PAPA, Fernanda de Carvalho. Igualdade de gênero na prática do governo federal - um olhar a partir de estudo sobre a transversalidade. *Capacitação para os mecanismos de gênero no governo federal*. Brasília: Presidência da República/ Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2014.

PINTO, Celi Jardim. Participação (representação?). Política da mulher no Brasil: limites e perspectivas. In: HELEIETH, S. et alii (orgs.) *Mulher brasileira é assim*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1994, p. 195-230.

PRA, Jussara R. e SCHINDLER, Eduardo. Políticas públicas de gênero e novas institucionalidades. Araraquara, Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes, 2013.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. *Para Aprender Políticas Públicas. Volume I: Conceitos e Teorias*. Brasília: Igepp, 2013.

SIMIÃO, Daniel Schroeter. Itinerários Transversos: Gênero e o campo das organizações não-governamentais no Brasil. In: A., Heloísa B. De. (org) *Gênero em matizes*. Bragança Paulista: Ed. Coleção Estudos Cdaph, 2002, p.17-48.