

Uma análise sobre a implementação das políticas públicas voltadas para a questão da transversalidade de gênero

Carolina de Castro Miranda¹

O presente artigo irá versar sobre uma análise quanto a implementação das políticas públicas voltadas para a questão da transversalidade de gênero. Essa pesquisa teve como objetivo verificar quais as políticas públicas foram implementadas com enfoque na questão de gênero, utilizando como base os objetivos e metas traçados nos I, II e III Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM). A partir do estudo bibliográfico desenvolvido, primeiramente realizou-se um panorama geral em relação ao histórico das políticas públicas como conceito e necessidade, em seguida, verificou-se que desde a promulgação da Constituição de 1988, os avanços em relação a questão de gênero foram significativos, porém ainda não suficientes, e por fim, é feita a análise dos objetivos gerais e específicos tratados pelos I, II e III PNPM desenvolvidos desde 2004 no Brasil.

Palavras chaves: Transversalidade – gênero – políticas públicas – governo – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Políticas públicas – panorama geral

Toda política pública para ser posta em prática pressupõe um longo e detalhado planejamento, além da atuação conjunta de diversos setores e especialistas, como cientistas políticos, economistas, advogados, engenheiros, políticos, etc., de forma multidisciplinar.

Assim, nesse contexto de formulação das políticas públicas, ainda nos anos 30, o cientista político Harold Laswell ² introduziu a expressão “*policy analysis*” (análise de

¹ Advogada e mestranda em Direito na linha de pesquisa Direito, Constituição e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

política pública), conceituando-a como um meio de conciliar o conhecimento científico/acadêmico com a produção e experiência empírica dos governos, mas também como forma de estabelecer um diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Posteriormente, no momento em que o mundo e as formas de governo vivenciavam uma conjuntura diversa, Lindblom³ (1959;1979), questionou a ênfase no racionalismo que Laswell dava às políticas públicas, pois para o primeiro, outras variáveis também influenciam na formulação e na análise de políticas públicas, como por exemplo as relações de poder, de modo que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise, além das questões meramente racionais ou somente ligadas às ciências exatas. Nesse sentido, seria preciso também considerar, por exemplo, o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse, ou seja, os componentes “não exatos”.

Finalmente, em 1984, época relativamente próxima à promulgação da Constituição Federal de 1988 no Brasil, Thomas Dye apresentou uma definição de política pública como sendo aquilo que “*o que o governo escolhe fazer ou não fazer*”. Este conceito, pode-se dizer, conduz ao início de uma reflexão quanto ao tópico principal deste trabalho, qual seja, discutir as políticas públicas voltadas para a questão da transversalidade de gênero, com indagações do tipo: Quais as razões que influenciaram as políticas públicas voltadas para esta questão, no Brasil, terem demorado tanto para passar a integrar a agenda política do Governo? A conhecida Lei Maria da Penha, por exemplo, é relativamente recente, pois passou a vigorar somente em 2006.

Retomando a análise das políticas públicas de forma mais abrangente, a definição mais conhecida do conceito de política pública é a de Laswell, o qual afirmou que em se tratando de decisões e análises sobre políticas públicas, devem ser respondidas às seguintes questões: “*quem ganha o quê, por quê e que diferença faz?* ”.

² SOUZA, Celina. (2006). Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: ROCHMA, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. P 23.

³ P 24.

Assim, novamente, é possível refletir sobre o caso das políticas públicas voltadas para a questão do gênero, uma vez que, se realizada uma análise político-histórica sob a ótica de Laswell, não era, até determinada época, devido às raízes paternalistas do pensamento da sociedade brasileira, politicamente vantajoso conceder determinados direitos, prerrogativas e equiparações às mulheres, visto que a conquista da cidadania feminina plena nos seus mais diversos setores é algo relativamente recente e há anos atrás, como por exemplo nos anos 50, era algo que não beneficiaria alguns grupos de interesse.

Dessa maneira, sob o prisma de uma teoria geral, a política pública implicaria buscar e sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia, razão pela qual é possível considerar a política pública como um campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “*colocar o governo em ação*” e/ou analisar essa ação, que pode ser considerada uma variável independente, e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações, neste caso apresentando-se como uma variável dependente.

Portanto, a formulação de políticas públicas, após essa análise das variáveis, é a etapa em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão os resultados que muitas vezes irão ser o grande atrativo de suas campanhas e dos eleitores, de forma que com essa linha de raciocínio, encontra-se a teoria de Theodor Lowi (1964;1972), que desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre política pública, elaborada através de uma máxima: *a política pública faz a política*, e com essa máxima, Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição.

Assim, importa mencionar que as políticas públicas, após desenhadas e formuladas, podem desdobrar-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas, que quando postas em ação, são implementadas e ficam submetidas aos sistemas de acompanhamento e avaliação.

Por fim, importa complementar, que para Lowi, assim como para Leonardo Secchi, a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das *políticas distributivas*, as quais consistem nas decisões tomadas pelo governo e que não consideram a limitação dos recursos públicos, buscando privilegiar não a sociedade como um todo, mas uma parcela da população. Um risco iminente advindo das políticas

distributivas é a ocorrência do que conhecemos como clientelismo ou assistencialismo. O segundo, é o das *políticas regulatórias*, que são as mais facilmente identificadas e envolvem prioritariamente os *policymakers*, a administração pública e a burocracia estatal, além de outros grupos de interesse. As políticas regulatórias conformam-se em ordens e proibições, decretos e portarias. O terceiro, é o das políticas *redistributivas*, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das *políticas constitutivas*, sendo elas que estabelecem as ‘regras do jogo’, as normas e procedimentos a partir das quais devem ser formuladas e implementadas outras políticas. Dessa maneira, por assim dizer, segundo a tipologia de Lowi, as políticas públicas relativas às questões de gênero, podem ser classificadas como redistributivas.

Políticas Públicas para as Mulheres ou Políticas de Gênero?

Cabe, logo de início, realizar uma breve diferenciação, pois estes conceitos muitas vezes são considerados sinônimos, quando na verdade, em que pese ambos tenham como fim a equidade, em sua essência são diferentes, conforme será a seguir exposto.

Por transversalidade de gênero, veja-se o conceito de Stigler (2003, p.7):

El gender mainstreaming consiste en la reorganización, mejora, desarrollo y evaluación de procesos de decisión en todas las áreas políticas y de trabajo de una organización. El objetivo del gender mainstreaming es incorporar la perspectiva de las relaciones existentes entre los sexos en todos los procesos de decisión y hacer que todos los procesos de decisión sean útiles a la igualdad de oportunidad. (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. O objetivo da transversalidade de gênero é incorporar a perspectiva das relações existentes entre os sexos em todos os processos de decisão e fazer todos os processos de decisão possibilitem uma igualdade de oportunidades)

Inegável que o conceito de gênero cada vez mais se destaca enquanto instrumento de fomento e de análise das condições principalmente em relação às mulheres, inclusive sendo confundido ou restrito à elas, uma vez que sabidamente é a parcela mais afetada pelas diversas desigualdades nos mais diversos setores do que se pensar em relação aos homens. Portanto, a transversalidade de gênero não deve ser somente ligada à questão

da mulher, uma vez que seu conceito pode ser usado tanto para distinguir e descrever as categorias relacionais à mulher-feminino e homem-masculino, quanto, ao mesmo tempo, para examinar as relações de desigualdades e de poder estabelecidas entre ambos, assim como também para identificar as relações desiguais intragênero presentes, sobretudo, entre as próprias mulheres.

Ou seja, novamente, retorna-se à questão já anteriormente abordada, que pensar em política de gênero é pensar na lógica de políticas públicas considerando o peso do impacto diferenciado para homens e mulheres; tal lógica não se contrapõe ao reconhecimento, legitimidade e a importância nas/das ações voltadas para o fortalecimento das mulheres que, enquanto um coletivo social, ainda estão em condições de desigualdade e de subordinação em nossa sociedade. Ou seja, em outras palavras, a reflexão que se propõe concentra-se no objetivo de vencer as desigualdades de gênero e estabelecer condições para a construção de políticas públicas de igualdade.

As políticas públicas voltadas para o alcance da equidade devem ter, portanto, a preocupação de enfrentar os eixos centrais responsáveis por construir as desigualdades no cotidiano, ou seja, as desigualdades na divisão sexual do trabalho tanto na esfera privada, como na esfera pública, a restrita autonomia econômica e do corpo/sexualidade, além de outros como racismo. A formulação e a implementação de políticas públicas, assim, visa atender e colocar em prática o que dispõe a Constituição brasileira, promulgada em 1988, quando afirma que homens e mulheres são iguais entre si, em direitos e obrigações e, assim, garante tratamento igual perante a Lei conforme determina o Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, art. 5º, parágrafo 1º, cabendo aqui destacar que o Brasil é signatário de, praticamente, todos os Tratados e Convenções Internacionais de proteção aos Direitos Humanos das Mulheres, fazendo com que o país tenha um importante compromisso com a questão de gênero.

Após a entrada em vigor da Constituição de 1988, importantes eventos ocorreram tanto no Brasil, assim como no mundo, passando a chamar atenção para as desigualdades de gênero e fazendo com que esta questão passasse a fazer parte das agendas políticas tanto do Brasil, como de outras nações.

A necessidade de políticas públicas voltadas para a questão da transversalidade de gênero

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS,2005), o termo equidade de gênero significa: “*equidade e justiça na distribuição de benefícios, poder, recursos e responsabilidades entre mulheres e homens*”. O conceito, portanto, reconhece que mulheres e homens possuem diferentes necessidades humanas e igualdade de direitos, no entanto, no dia-a-dia vivenciam de maneira diferenciada o acesso e o controle dos recursos públicos, de modo que estas diferenças devem ser abordadas de forma a retificar o desequilíbrio entre os sexos.

O conceito de gênero, ao enfatizar as relações sociais entre os sexos, permite a apreensão de desigualdades entre homens e mulheres, que envolvem como um de seus componentes centrais as desigualdades de poder. Nas sociedades ocidentais, marcadas também por outros ‘sistemas de desigualdade’, como apontado pela abordagem pós-estruturalista⁴, é possível constatar, no entanto, que o padrão dominante nas identidades de gênero de adultos envolve uma situação de subordinação e de dominação das mulheres, tanto na esfera pública como na privada.

O enfrentamento dessas desigualdades e a busca pela igualdade entre homens e mulheres faz parte de um longo processo histórico de lutas tanto no espaço privado, com a realização do trabalho doméstico, ao cuidarem de suas casas e de suas famílias, quanto na esfera pública, no mercado de trabalho, onde as mulheres vêm, cada vez mais, questionando e buscando novos espaços de forma que gradativamente, apesar de longe do ideal, as relações de poder estão se alterando e a rígida divisão sexual de trabalho também.

Dessa maneira, a análise da trajetória feminina ao longo dos séculos XX-XXI, demonstra inúmeras mudanças em relação ao que é ser mulher no princípio do século XXI, a partir de conquistas importantes, desde o direito ao voto, adquirido ainda nos anos 50, até o direito ao controle do próprio corpo, com o controle da natalidade, a

⁴ O Pós-estruturalismo refere-se a uma tendência à radicalização e à superação da perspectiva estruturalista nas mais diversas áreas do conhecimento, sua emergência está relacionada, sobretudo, aos eventos contestatórios que marcaram a primeira metade do ano de 1968, em especial na França. No campo propriamente filosófico seus principais representantes são: Michel Foucault, Jacques Derrida, Gilles Deleuze, Jean-François Lyotard. O pós-estruturalismo, é definido por sua relação com seu predecessor, o estruturalismo, um movimento intelectual desenvolvido na Europa no início até metade do século XX, que defendia que a cultura humana pode ser entendida através da estrutura - modelada pela língua - que diferencia a realidade concreta da abstração de ideias - uma "terceira ordem" que media entre as duas.

partir do surgimento da pílula anticoncepcional, dessa maneira ocorrendo uma importante ruptura na ideologia de que a responsabilidade da mulher estaria restrita apenas à esfera privada do lar.

A partir da Constituição de 1988, é possível afirmar que as gerações seguintes de mulheres, cada vez mais, conquistaram novos espaços no mercado de trabalho, o que repercute positivamente atualmente, uma vez que as mulheres estão cada vez mais inseridas na cultura, na política e nos negócios, de modo que importantes mudanças estão ocorrendo nas relações sociais a partir de vivências e posicionamentos que permitem novas perspectivas na construção de relações em espaços de participação, controle social e gestão pública.

Nesse sentido, a atuação do Estado é fundamental, pois como ente regulador, possui papel chave na elaboração de políticas públicas que venham a contemplar a equidade de gênero, pois é de sua responsabilidade a promoção de mudanças em relação a essas desigualdades sociais. É necessário, ainda, levar em consideração a responsabilidade educativa do Estado, uma vez que suas ações decorrem de valores, relações e comportamentos socialmente compartilhados e pactuados, como por exemplo é possível enxergar com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que suspendeu a lei que proibia o ensino de gênero nas escolas.⁵

Portanto, conforme advoga Godinho (2004), as ações do governo não podem ser vistas de maneira isolada, ou seja, devem ser coerentes com o projeto geral de mudança em que as desigualdades de gênero sejam componentes indispensáveis e inegociáveis. Além do Estado ser o responsável por fomentar e implementar políticas públicas que possam diminuir essas desigualdades, ele é igualmente responsável pela dimensão da reformulação de preceitos, viabilizando ações socioeducativas transversais, que valorizem a força de trabalho feminino perante a sociedade, bem como desconstruir a cultura discriminatória que submete as mulheres a condições de desigualdade. O Estado, deve então, buscar criar espaços nos diversos segmentos sociais, inclusive na esfera institucional, questionando e induzindo práticas, políticas e novas formas que visassem maior equidade de gênero.

⁵ ADPF 461

O papel do Estado e a regulação das políticas públicas de gênero

Após uma rápida abordagem acerca da importância da atuação estatal, vale realizar agora uma breve análise quanto a questão do papel deste como ente regulador. Apesar da questão de gênero ser encarada por muitos, muito mais como um problema meramente subjetivo, somente ligada ao artigo 5º da Constituição e à uma dinâmica comportamental que, em um primeiro momento, não possui ligação nem interferência em questões atinentes à economia, ao orçamento público e demais áreas passíveis de regulação, será demonstrado a seguir que por mais que a busca da igualdade esteja sim ligada ao comportamento humano, ao mesmo tempo, depende de investimento estatal, necessitando, portanto, que o governo se planeje financeiramente de forma que possa investir nos meios necessários para a implementação dos comportamentos desejados em relação à transversalidade de gênero.

De forma a ajudar para contrariar o pensamento em relação à desnecessidade de investimento econômico para dirimir as diferenças de gênero, o artigo dos professores Sergio Guerra e Patrícia Sampaio (Setembro, 2012), visa demonstrar que o Estado brasileiro se estrutura sob a forma democrática e tem como objetivo garantir a dignidade e o bem-estar dos cidadãos, além de fiscalizar, fomentar e planejar as atividades econômicas. Os professores explicam, em síntese, que a regulação envolve as casas legislativas, os decretos do chefe do poder executivo, além dos atos normativos dos órgãos administrativos das três esferas de poder.

À vista disso, por assim dizer, a implementação do PNPM, em 2004, foi um dos principais marcos em relação às políticas públicas relativas à transversalidade de gênero. Todavia, porém, o foco do plano acabou direcionado a questões um pouco mais específicas em relação às mulheres, tendo em vista os quadros expostos ao longo do presente trabalho. Importa ressaltar, ainda, que a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, com status de ministério também foi de fundamental importância, pois fortaleceu institucionalmente a causa, e finalmente, a inclusão do combate às desigualdades de gênero como algum dos objetivos específicos presentes no PPA⁶ 2004-2007.

⁶ O Plano Plurianual (PPA) é uma lei ordinária, editada a cada quatro anos e, segundo dispõe o § 1º do art. 165 do texto constitucional, "...estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada". Tem vigência de quatro anos e sua função é estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, materializadas em

O I PNPM

Em 2004, ano da mulher no Brasil, ocorreu a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que teve como intuito informar e provocar a discussão, tanto no âmbito da gestão pública, como na sociedade, da importância da efetivação dos direitos das mulheres a partir da elaboração de 239 diretrizes, consubstanciadas em 199 ações, que passaram a compor o I PNPM, aprovado pelo decreto nº 5.390/2005.

O I PNPM foi uma inovação na gestão pública, pois fez com que caminhassem juntos, governos e sociedade, com um objetivo central, que era o de garantir a execução de 199 ações, sob a responsabilidade compartilhada por 11 ministérios e secretarias especiais, além de buscar a parceria das esferas estaduais e municipais do governo para que as políticas atingissem seus objetivos.

O desafio foi enfrentado com diferentes estratégias e instrumentos. A primeira delas foi a criação, no corpo do próprio Plano, de um Comitê de Articulação e Monitoramento, composto pelos órgãos federais responsáveis pelas ações e por representação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, cujo esforço foi no sentido de atuar de forma integrada e transversal junto ao Governo Federal.

A outra estratégia, refere-se ao processo de formalização de pactos para a implementação do Plano, conduzido pela SPM (Secretaria de Política para as Mulheres), junto aos governos estaduais e municipais. Esta estratégia foi potencializada por uma das ações do próprio Plano, que consistiu no fortalecimento e estímulo à criação de organismos nos executivos municipais e estaduais com a tarefa de formular, articular e executar políticas para as mulheres. Esta ação resultou na multiplicação do número desses organismos, e até a finalização do relatório de 2005, foi constatado um salto de apenas 13 organismos em todo o território nacional, para um total de 110.

Com isso, o PNPM desempenhou um papel orientador para as administrações públicas, no sentido de possibilitar que essas instâncias elaborassem, a partir do reconhecimento de suas realidades, planos municipais ou estaduais de políticas para as

Programas e Projetos, os quais trazem explicitados suas ações e indicadores de avaliação. A elaboração do projeto de lei do PPA tem início no Poder Executivo, que deve enviá-lo para o Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial. O Congresso Nacional tem até o final do primeiro ano de mandato para analisá-lo, realizar as mudanças necessárias e aprová-lo

mulheres e desenvolvessem, assim, as suas competências no atendimento às necessidades atinentes à questão de gênero.

Merece ser mencionada também a questão orçamentária, pois durante o primeiro PNPM, o governo trabalhou com um orçamento elaborado antes da existência do plano, e, embora o PPA 2004-2007 tenha adicionado em suas metas desafios referentes à redução das desigualdades de gênero e raça, este orçamento não foi especificamente elaborado sob a ótica de gênero que visava o PNPM. Dessa maneira, a existência do PNPM e a mobilização de recursos para sua execução, demonstraram para as áreas de planejamento do governo central que era necessário, a partir daquele momento, definitivamente, passar a incorporar a questão de gênero, levantada pelo PNPM, na elaboração dos PPA's futuros, assim como nos projetos de elaboração orçamentária.

Dentre as 199 ações propostas no Plano, cada órgão, como mencionado anteriormente, definiu, inicialmente, prioridades e objetivos específicos para serem cumpridos, ao menos em parte, já em 2005.

Em relação a essas ações, o plano se organizou em 5 capítulos principais, com metas relacionadas aos seguintes itens:

- Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania;
- Educação inclusiva e não-sexista;
- Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos;
- Enfrentamento da violência contra as mulheres, e
- Gestão e monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Assim, de modo que fossem exibidos e visualizados mais claramente quais foram os resultados obtidos, foi elaborado um quadro expositivo referente a cada um dos capítulos listados acima com suas respectivas metas, com colunas relativas aos seguintes pontos:

- qual seria a ação em relação ao problema;
- qual seria o setor do governo responsável;
- o produto (quem seria atendida);
- as realizações até aquele momento, e
- qual a ação ou programa do PPA estaria inserida a meta

Como por exemplo:

Capítulo 1 - Autonomia, Igualdade no mundo do trabalho e cidadania
Ações prioritárias 2005 - Realizações

Prioridade 1.1 Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho.

Nº	AÇÃO	RESP.	PRODUTO	REALIZAÇÕES	PROGRAMA /AÇÃO PPA
1.1.1	Atender jovens mulheres de forma prioritária no programa Consórcio Social da Juventude (Primeiro Emprego).	MTE	Mulher atendida.	53,4% dos(as) 18.355 jovens atendidos(as) pelos Consórcios da Juventude que já participam de atividades são mulheres.	Programa 1329 - Primeiro Emprego: Ação 4788 - Concessão de auxílio-financeiro a jovens habilitados ao Primeiro Emprego, inseridos no serviço voluntário.
1.1.4	Estabelecer metas percentuais de participação de mulheres no Plano Nacional de Qualificação e nos convênios do MTE com as entidades que desenvolvem formação profissional com recursos públicos.	MTE	Mulher beneficiada com a formação e requalificação profissional.	56% dos qualificados através do PNQ foram mulheres. Obs.: Os projetos de 2005 se encerraram em abril de 2006.	Programa 0101 - Qualificação Social e Profissional: Ação 4725 - Qualificação de trabalhadores para manutenção do emprego e incremento da renda; Ação 4733 - Qualificação de trabalhadores beneficiários de políticas de inclusão social. Programa 0099 - Integração das políticas públicas de emprego, trabalho e renda: Ação 0217 - Bolsa de qualificação profissional para trabalhador com contrato de trabalho suspenso.

Ao final do relatório elaborado em 2005, um ano após à implantação do Plano Nacional, a conclusão que se chegou foi que, apesar do grande passo dado em direção à questão da transversalidade de gênero, ainda existiam muitos desafios a serem vencidos, de modo que, em face das questões já apontadas, a gestão transversal seria, portanto, um dos grandes desafios para a administração pública. Assim, tendo em vista que o governo assumiu o compromisso político de enfrentar as desigualdades de gênero no país e, a partir de então, influenciar o planejamento dos programas e ações nos diversos setores, a perspectiva de gênero deve estar sempre presente no desenho, na implementação, na gestão, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas.

Destarte, uma vez assegurado o enfoque de gênero no planejamento, passou a ser viável a análise do orçamento e do gasto público sob essa mesma ótica, bem como a avaliação do impacto das ações governamentais sobre as condições de vida tanto das mulheres quanto dos homens, além das desigualdades entre eles.

Tendo em vista a centralidade do Plano Plurianual nesse processo, a elaboração do próximo PPA, que se daria em 2007, ano também da II Conferência de Políticas para as Mulheres, seria uma oportunidade ímpar para que essa discussão fosse inserida no processo de planejamento e elaboração dos programas e ações nos órgãos setoriais, bem como compatibilizar a elaboração do II PNPM e a do PPA 2008-2011, a fim de negociar recursos e de promover a incorporação de ações estratégicas para a efetivação de mudanças no sentido apontado pela II Conferência.

O II PNPM:

O II PNPM, pode-se dizer, foi elaborado de maneira mais ampliada, a partir da experiência do I PNPM. Aprovado pela II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, foram ratificados os pressupostos e princípios da Política Nacional para as Mulheres estabelecidos na I Conferência, de modo que seguiram sendo linhas mestras do projeto os seguintes pontos:

- a igualdade;
- o respeito à diversidade;
- a equidade;
- a autonomia das mulheres;
- a laicidade do Estado;
- a universalidade das políticas;
- a justiça social;
- a transparência dos atos públicos;
- a participação; e
- o controle social.

Assim, a partir dos resultados e objetivos traçados na II CNPM, no Plano Plurianual 2008- 2011 e na Agenda Social do governo, e sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 18 (antes eram 11) órgãos da administração pública federal (MEC, MJ, MS, MCid, MDA, MDS, MPOG, MTE, MME, MinC, MMA, Seppir, SEDH, Casa Civil, Secretaria Geral, Secom, Funai e Ipea), em parceria com representantes de mecanismos governamentais estaduais e municipais de políticas para as mulheres e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, foi elaborado o II PNPM, que contou com 94 metas, 56 prioridades e 388 ações distribuídas em 11 grandes áreas de atuação.

Quanto aos novos eixos estratégicos aprovados na II Conferência, a grande inovação foi o destaque dado à participação das mulheres nos espaços de poder, como objeto de políticas públicas orientadas para a igualdade de gênero. O tema, também incluído entre os objetivos da II CNPM para debate e avaliação, ganhou a relevância de uma área de atuação específica da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e do

governo federal, dada à amplitude do próprio conceito de “poder” e da sua centralidade no âmbito das relações de gênero – que têm na desigualdade uma das suas marcas mais sensíveis e evidentes. Outros eixos instituídos imprimiram, em alguns casos, maior visibilidade a questões importantes que já se traduziam em prioridades e ações no Plano Nacional em vigor. Nesse sentido, podem ser citados temas como: cultura, meio ambiente, desenvolvimento sustentável e segurança alimentar; acesso à terra e à moradia, enfretamento às desigualdades raciais e geracionais; entre outros, de igual importância.

Do ponto de vista da gestão do PNPM, nesta sua segunda fase de implementação, é importante salientar, em primeiro lugar, a grande preocupação em articulá-lo com o PPA 2008-2011, garantindo, assim, um compromisso mais efetivo de todos os setores envolvidos com as políticas de promoção da igualdade de gênero e da autonomia das mulheres. Ao longo da primeira fase de implementação do PNPM, esses processos – tanto de articulação e construção de parcerias com os setores governamentais, quanto o de aproximação com os movimentos sociais – ganharam em dimensão e profundidade, ampliando-se a rede de parceiros e o diálogo com a sociedade civil. Esses avanços também podem ser exemplificados pela inclusão, nesta nova versão do Plano, de ações da Agenda Social dos setores de governo que atuam em prol da igualdade de gênero. Em termos objetivos, isto significa, de um lado, o fortalecimento de parcerias e de ideais comuns, ou, no mínimo, convergentes, no âmbito do poder público; e de outro lado, a permeabilidade de uma teia de relações que aproxima governo e sociedade, reconhecendo e unificando as interfaces dos movimentos sociais nos seus diferentes segmentos.

Por fim, à título de comparação, cabe mencionar que no II PNPM também foram elaborados quadros, como os do I PNPM, porém mais completos, como se exemplificará a seguir, em que constam as seguintes informações:

- qual é a ação a ser realizada;
- qual o órgão responsável;
- qual o programa ou ação do PPA se relaciona;
- o prazo para alcançar a meta;
- qual o produto, e
- quem são os setores ou órgãos parceiros

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.
1.1.6. Incentivar a intermediação de mão-de-obra feminina nas ações do Sistema Nacional de Emprego – SINE.	MTE	0099/2550	2011	Mulher beneficiada.	-
1.1.7. Estimular, no âmbito do Programa Nacional de Qualificação – PNOQ, a participação de mulheres nos cursos de capacitação e qualificação técnica e gerencial.	MTE	0101/4733	2011	Mulher capacitada.	-

O III PNPM

O III PNPM (2013-2015) é um importante marco, pois durante sua vigência ocorreu a eleição da primeira presidente mulher do Brasil.

A 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres aconteceu em dezembro de 2011, com 200 mil participantes em todo o país e 2.125 delegadas na etapa nacional. Como resultado, foi lançado o III PNPM (2013 -2015), com ainda maior inserção das temáticas de gênero em diversas frentes do governo. Concomitante ao mandato de Dilma Rousseff, o Plano de Políticas para as Mulheres passou a ser um instrumento ainda mais importante, tendo em vista que, em seu governo, a Secretaria de Políticas para as Mulheres assumiu ainda maior protagonismo e liderança – como reafirmado pela presidenta em sua fala durante a 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: “*Eu tenho o compromisso inabalável – e reafirmo aqui – de aprofundar as políticas de igualdade de gênero no nosso país*” (Anais da 3ª CNPM).

Importa dizer, que a partir de 2010, com a edição da Lei nº 12.314, a titular da pasta da SPM tornou-se Ministra de Estado. Em 2012, por meio do Decreto nº 7.765, de 25 de junho de 2012, foram feitas modificações na estrutura e nos cargos da SPM, o que

contribuiu para o fortalecimento institucional do organismo responsável pelas políticas para as mulheres junto ao governo federal. Nesse novo cenário político, reivindicações históricas, como a construção de creches e o enfrentamento massivo à violência contra as mulheres, ganharam força e concretude, por um lado, e, por outro, em um contexto mais amplo, as políticas públicas para as mulheres assumiram significados distintos, ora indicando um campo de atividade, ora um propósito político, efetivando programas de ação com resultados específicos.

Por fim, em relação a este plano, apresenta-se também o quadro de metas do III PNPM, nesta versão agora, mais simplificado em relação aos quadros elaborados nos relatórios dos I e II PNPM, apresentando desta vez tão somente 4 colunas substanciadas nos seguintes itens:

- ação;
- órgão responsável;
- parceiros, e
- qual programa ou meta do PPA que se enquadra.

Plano de ação

Linha de ação 1.1. Promoção da inserção e da permanência das mulheres em relações formais de trabalho não discriminatórias em razão de sexo, origem, raça, etnia, classe social, idade, orientação sexual, identidade de gênero ou deficiência, com igualdade de rendimentos e fomento à ascensão e à permanência em cargos de direção.

Ações	Órgão responsável	Parceiros	PPA Objetivo/Meta ou Iniciativa
1.1.1. Ampliar a oferta de cursos de profissionalização articulados com o aumento da escolaridade, especialmente para mulheres em situação de vulnerabilidade social (Mulheres Mil).	MEC	SPM, Seppir	0588/02B3
1.1.2. Fortalecer a participação das mulheres nos programas e iniciativas de capacitação profissional, voltados especialmente para o ensino técnico-profissionalizante (Pronatec e outros).	MEC, MDS, SPM	MTE, Seppir	0582/02A2
1.1.3. Realizar no mínimo três campanhas de valorização do trabalho da mulher, do emprego doméstico e de incentivo à formalização da mulher no mundo do trabalho.	SPM	Seppir	0931/03XH
1.1.4. Ampliar o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça e ações que visem à promoção das mulheres e alteração de dinâmicas de discriminação no local de trabalho.	SPM	Seppir	0931/03XL
1.1.5. Articular no Congresso Nacional para discussão sobre a Convenção 156 da OIT - Igualdade de Oportunidades e Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho.	SRI	SPM	0934/03Y2

É possível observar, que a estrutura dos três planos abordados foi basicamente a mesma, apesar de algumas mudanças quanto aos objetivos a serem alcançados. Assim, com o passar do tempo, inegavelmente, as questões das políticas públicas para as mulheres, bem como as relativas à transversalidade de gênero, se fortaleceram tanto

perante a sociedade, quanto perante o governo, adquirindo força institucional e fazendo-se presente nos planejamentos, análises e agendas políticas.

Conclusão – A IV Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e o cenário atual

A IV CNPM, cujo objetivo central era não permitir retrocessos, diante da conjuntura política daquele momento, teve como tema "*Mais direitos, participação e poder para as mulheres*", ocorreu em maio de 2016, com a participação de Dilma Rousseff⁷ na cerimônia de abertura.

No encontro, representantes dos 26 Estados e do Distrito Federal debateram os avanços relacionados aos direitos das mulheres e fizeram o diagnóstico das conquistas obtidas nos últimos anos. Como resultado, foram feitas recomendações para o IV Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), com previsão de lançamento para 2017.

A inovação da IV Conferência, em relação às passadas, foi que ocorreram consultas a nível nacional com grupos que tradicionalmente encontram maior dificuldade de acesso e expressão nos processos convencionais de participação social. Tudo para que a diversidade das mulheres brasileiras estivesse bem representada na etapa nacional da conferência. As seis consultas realizadas garantiram, assim, visibilidade e voz aos vários segmentos, grupos e etnias. Mulheres transexuais, ciganas, mulheres com deficiência, indígenas, quilombolas e de religião de matriz africana tiveram chance de expor e dividir os preconceitos vivenciados.

Também, pela primeira vez, as jovens tiveram suas demandas apresentadas em conferência específica. A I Conferência Livre de Meninas do Maranhão, realizada em novembro de 2015, repercutiu as discussões de meninas e adolescentes sobre temas como pedofilia, abuso sexual, gênero na educação, sexualidade e violência de gênero. A pluralidade típica da cultura brasileira esteve presente em todas as etapas da IV CNPM e

⁷ 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: 02 de julho de 2017.

todas convergiram na defesa de mais direitos no mundo do trabalho, no enfrentamento à violência, mais participação nos espaços políticos, nas decisões e mais poder para as mulheres.

Em relação ao cenário atual, em 2017, ainda não é possível dizer que foi alcançado um cenário de igualdade de gênero, pois apesar dos grandes avanços, muitos desafios também permanecem sem previsão de serem vencidos, dada a dificuldade que a sociedade ainda possui em aceitar determinadas situações como mulheres ocupando grandes cargos de poder, novos arranjos familiares, aborto, etc., gerando como consequência preconceitos traduzidos por atitudes como assédio moral e agressões, por exemplo.

Merece menção e atenção o momento político que o país atravessa atualmente, cumprindo destacar e abordar dois fatos recentes, um positivo, o qual até o momento impediu um retrocesso do ponto de vista educacional, e o outro, um polêmico projeto de lei, aprovado no Distrito Federal, no entanto, vetado pelo Governador.

Primeiramente, cumpre abordar a ADPF 461⁸, que recentemente suspendeu liminarmente a polêmica lei n.º 3.468/2015, do município de Paranaguá (PR), que visava proibir o ensino sobre gênero e educação sexual nas escolas. O ministro do STF, Luiz Roberto Barroso, acatou os argumentos da Procuradoria Geral da República, que enxergou na lei uma afronta a preceitos constitucionais como a igualdade, a vedação da censura em atividades culturais, a laicidade do Estado e o pluralismo de ideias. Para Barroso, a proibição de tratar de conteúdos em sala de aula sem uma justificativa plausível conflita com os valores constitucionais citados da ADPF, além de impor aos alunos o desconhecimento e a ignorância sobre uma dimensão fundamental da experiência humana. O ministro disse ainda, que tal atitude impede que a educação desempenhe seu papel fundamental de transformação cultural e de promoção da igualdade.

Impedir a alusão aos termos gênero e orientação sexual na escola significa conferir invisibilidade a tais questões. Proibir que o assunto seja tratado no

⁸Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=461&classe=ADPF&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M> . Acesso em: 28 de junho de 2017

âmbito da educação significa valer-se do aparato estatal para impedir a superação da exclusão social e, portanto, para perpetuar a discriminação.

Em seguida, é preciso trazer à baila, o PL 1.465/2013⁹, recentemente aprovado no Distrito Federal, vetado pelo Governador Rodrigo Rollemberg¹⁰. O projeto de lei previa a exibição de imagem dos fetos para as vítimas de estupro e foi proposto por uma mulher, a deputada Celina Leão, para que as mulheres que engravidassem em decorrência de estupro fossem orientadas sobre os riscos de realizar um aborto. As determinações incluem “*ilustrações sobre a forma física do feto, mês a mês, bem como sua extração*”, além de “*orientações sobre os possíveis efeitos físicos e psíquicos que a prática do aborto pode provocar na gestante*”. O projeto determinava ainda, que as mulheres fossem informadas sobre centros de adoção que pudessem receber a criança, caso optassem por não abortar. Nesta etapa, as vítimas de estupro entrariam em contato com entidades que realizam programas de adoção de recém-nascidos e o descumprimento da lei poderia acarretar multas de 10 mil reais às unidades de saúde.

Em relação ao tema, importante ressaltar o posicionamento de Débora Diniz¹¹, pesquisadora da Anis - Instituto de Bioética, para quem o projeto utilizou a justificativa de que teria função de informar a mulher apenas como subterfúgio para o que ela considerou um “*adorno ideológico*”, além de que, ainda segundo a pesquisadora, “*todo o projeto é uma tentativa de levar a mulher a uma outra coisa que não seja o aborto*”, explica, ao afirmar que a abordagem possui um “*ímpeto de tortura*”, ao submeter a mulher a uma prática compulsória em um momento de extremo sofrimento. Segundo a norma técnica da Atenção Humanizada ao Abortamento, a mulher vítima deve receber atendimentos médicos, psíquicos e de assistência social no momento em que chega às unidades de saúde por considerar este um trauma físico, emocional e social. Por fim, a conclusão trazida por Diniz e que o conteúdo do presente artigo, bem como os objetivos dos PNPM vão de encontro, é que

⁹ Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/aprovado-pl-quer-mostrar-imagens-de-fetos-as-vitimas-de-estupro>. Acesso em: 03 de julho de 2017.

¹⁰ Disponível em: <https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/rollemberg-anuncia-veto-a-projeto-para-mostrar-imagens-de-feto-a-vitimas-de-estupro.ghtml>. Acesso em 08 de dezembro de 2017.

¹¹ Debora Diniz é pesquisadora na Anis - Instituto de Bioética e integrante da Rede Nacional de Especialistas em Zika e Doenças Correlatas, do Ministério da Saúde. É autora de '*Zika - Do Sertão Nordestino à Ameaça Global*'.

instituir este novo procedimento às equipes de saúde que recebem a vítima que deseja fazer o aborto é apenas aumentar o sofrimento da mulher, mas, dessa vez, um sofrimento produzido pelo próprio Estado.

Dessa maneira, apesar do presente trabalho ter buscado não abordar a questão da transversalidade de gênero unicamente por um viés feminista, é preciso reconhecer e compreender que as mulheres representam a parcela da sociedade que mais sofre com as desigualdades que os I, II e III PNPM visaram corrigir de certa maneira, alcançando algumas metas e aperfeiçoando outras, de modo que é praticamente impossível tratar da questão da transversalidade sem adentrar a questão relacionada unicamente às mulheres.

O caminho, sem dúvidas, ainda é árduo, pois principalmente, em um momento de extrema instabilidade política, percebemos que as mulheres, assim como também a comunidade LGBT, como há muitos anos atrás, vêm sendo deixados de lado e ficando suscetíveis a possíveis retrocessos, já que não se vislumbra até o presente momento, por exemplo, a implementação do IV PNPM, visto que sua implantação deveria seguir o calendário do PPA e o de 2016-2019 já está em vigor.

Além disso, agrava ainda mais o cenário político e as perspectivas quanto à questão de gênero o fato de ter sido cortada em mais 60% a verba destinada à implementação das políticas públicas voltadas para esta área¹². Ou seja, o panorama atual quanto a questão da transversalidade, apesar dos avanços, é extremamente preocupante, visto que além da questão econômica, ainda há a questão dos polêmicos projetos de lei, conforme a abordagem anteriormente desenvolvida.

Assim, fica a mensagem de Jacqueline Pitanguy, socióloga e diretora da ONG Cépia¹³, a qual destaca que o momento político do Brasil tem prejudicado principalmente as mulheres:

É extremamente preocupante o que está acontecendo, porque é um desmonte. Houve uma construção eficiente de uma política de combate à violência contra a mulher, com a Lei Maria da Penha. Então, sem orçamento para

¹² Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/04/temer-reduz-em-mais-da-metade-verbas-para-politicas-publicas-as-mulheres>>. Acesso em 03 de julho de 2017.

¹³ A Cepia desenvolve, desde 1990, estudos e pesquisas, bem como projetos de educação e intervenção social com a preocupação de difundir seus resultados, compartilhando-os com amplos setores da sociedade. Trabalhando com a perspectiva de gênero e no marco dos direitos humanos, a Cepia tem privilegiado em sua atuação as áreas da saúde, dos direitos reprodutivos e sexuais, da violência e do acesso à justiça, da pobreza e do trabalho.

*implementar as políticas, nós estamos voltando a um capítulo de retórica.
Cortar a verba constitui um ato de violência contra as mulheres.*

Por fim, o presente trabalho teve o intuito de demonstrar, além dos avanços ao longo do tempo, a partir da promulgação de uma Constituição mais cidadã, as perspectivas para a concretização dos direitos atinentes à questão da transversalidade de gênero, bem como os percalços, que em pelo ano de 2017, ainda necessitam ser enfrentados.

Referências:

Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. *Relatório de Implementação – 2005*, Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. 2006, 116p. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/pnpm-relatorio.pdf> . Acesso em: 04 de julho de 2017.

II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. *II Plano de Políticas para as Mulheres*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008. 236 p. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/planonacional_politicamulheres.pdf. Acesso em: 04 de julho de 2017.

III Plano de Políticas para as Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasil. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. 114 p. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/publicacoes/pnpm-2013-2015-em-22ago13.pdf/view> . Acesso em: 04 de julho de 2017.

BANDEIRA, Lourdes. *O Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas*.2005. Disponível em: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/publicacoes>. Acesso em 20 de junho de 2017.

FARAH, Marta. *Gênero e Políticas Públicas*. Estudos Feministas, Florianópolis, 12 (1): 47-71, janeiro-abril/2004. Disponível em: http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/conselhos_e_coordenadorias/coordenadoria_da_mulher/Politicas_Genero_2.pdf. Acesso em: 04 de julho de 2017.

GODINHO, Tatau e SILVEIRA, Maria Lúcia. *Políticas públicas e igualdade de gênero*.Coordenadoria Especial da Mulher – SGM – São Paulo, 2004.

LASWELL, H. D. *Politics: Who gets what, when, how*. Cleveland: Meridian Books.

LINDBLOM, Charles E. *Muddling through: a ciência da decisão incremental*. IN: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, Jose Francisco (orgs.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: EdUNB, 2010, p. 161-202.

LISBOA, Teresa e LOLATTO, Simone. *Políticas Públicas com transversalidade de gênero – Resgatando a intersetorialidade e a interdisciplinaridade no serviço social*. CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES Niterói RJ: ANINTER-SH/ PPGSD-UFF, 03 a 06 de Setembro de 2012, ISSN 2316-266X. Disponível em: <http://www.aninter.com.br/ANAIIS%20I%20CONITER/GT16%20Estudos%20de%20g%EAnero,%20feminismo%20e%20sexualidades/POL%CDTICAS%20P%DABLICAS%20COM%20TRANSVER%20SALIDADE%20DE%20G%CANERO%20-%20Trabalho%20completo.pdf> . Acesso em: 21 de junho de 2017.

LOWI, Theodor. *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, World Politics, 16: 677-715. 1964

LOWI, Theodor. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. *Public Administration Review*, 32: 298-310. 1972.

PRADO, Mariana Mota. *The Challenges and Risks of Creating Independent Regulatory Agencies: A Cautionary Tale from Brazil*. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 41, No. 2, 2008.

SAMPAIO, Patrícia e GUERRA, Sérgio. *Análise de Impacto Regulatório*. Justiça e Cidadania, 2012. Disponível em: <http://www.editorajc.com.br/analise-de-impacto-regulatorio-ferramenta-a-servico-da-transparencia-e-da-eficiencia-da-regulacao/>. Acesso em : 04 de julho de 2017.

SECCHI, L. (2012). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.

Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Disponível em: http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2012/politicas_publicas_mulheres e http://www.spm.gov.br/arquivos-diversos/.arquivos/integra_transversalidade_genero>. Acesso em: 28 de junho de 2017.

SOUZA, Celina. *Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas*. In: ROCHMA, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.