

40º Encontro Anual da Anpocs

SPG10 – Diversidade e desigualdade: fronteiras conceituais e práticas de pesquisa

Transversalidade de gênero: uma análise sobre as transformações do conceito na
institucionalização de políticas para as mulheres no Brasil

Mariana Mazzini Marcondes

Ana Paula Rodrigues Diniz

Marta Ferreira Santos Farah

1. Introdução

As políticas públicas para as mulheres e para a igualdade de gênero começaram a ser implantadas no Brasil na década de 1980, em um contexto de redemocratização do país e de (res)surgimento dos movimentos feministas e de mulheres (FARAH, 2004). No entanto, foi a partir da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), em 2003, que essas políticas se consolidaram, resultando na instituição de uma Política Nacional para as Mulheres (BRASIL, SPM, 2004a; b) e na edição de três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPMs) (BRASIL, SPM, 2004b; 2008; 2013).

Perpassou esse processo a transversalidade de gênero. Essa pode ser entendida como a inserção da noção de gênero no eixo central de atuação do Estado (SERRA, 2006), com o objetivo de garantir que todas as ações governamentais considerem a perspectiva de gênero (GUZMÁN, 2001; ONU MULHERES, 2005). O intitulado *gender mainstreaming* se difundiu, principalmente, a partir da IV Conferência Mundial de Mulheres, realizada em Pequim, em 1995 (BANDEIRA, 2005; PAPA, 2012; REINACH, 2013). No Brasil, foi traduzido, posteriormente, como transversalidade de gênero, sendo um dos fundamentos da atuação da SPM (BRASIL, SPM, 2004a).

Nesse processo, entretanto, não houve uma mera tradução. Os significados da transversalidade também se transformaram, em razão das diferenças culturais, espaciais, temporais, de sistema político e de desenvolvimento institucional (GUZMÁN, 2001; WALBY, 2005; REINACH, 2013). Contribuiu para isso o processo de negociação de conflitos e consensos em que a consolidação dessas políticas se inseriu, no qual questões fundamentais do campo feminista são mobilizadas (WALBY, 2005).

Em uma perspectiva teórica, o termo foi moldado a partir da convergência entre estudos sobre gestão pública e de gênero. No primeiro campo, a literatura sobre a transversalidade vem se desenvolvendo, nas últimas décadas, no Brasil e na América Latina (SERRA, 2006; BRONZO, 2007; IPEA, 2009; SILVA, 2011; SANDIM, 2012; CUNNIL-GRAU, 2014; MARCONDES *et al.*, 2015). Essa é, usualmente, associada à coordenação governamental das ações de diferentes setores, em decorrência da introdução de novos temas, sobretudo referentes à garantia de direitos, que não integram a missão de um órgão em específico, mas que pressupõem uma visão integral para a efetividade da atuação estatal (SERRA, 2006; CUNNIL-GRAU, 2014). Sua abrangência é, contudo, objeto de controvérsias, especialmente na delimitação de fronteiras com outros conceitos,

como o de intersectorialidade, havendo zonas cinzentas na definição de ambos ou, ainda, uma preferência pelo uso intercambiável (BRONZO, 2007; IPEA, 2009; SILVA, 2011; SANDIM, 2012; MARCONDES *et al.*, 2015).

No campo dos estudos de gênero, por sua vez, destaca-se a produção sobre o tema em âmbito internacional, enfocando sua incorporação em outros países (JAHAN, 1996; GUZMÁN, 2001; SHAW, 2002; WALBY, 2005; MOSER; MOSER, 2005; LABRECQUE, 2010; MONTEIRO, 2013). No Brasil, também existe um esforço de reflexão teórica sobre a transversalidade de gênero, com destaque para a análise de sua incorporação pelas políticas públicas com recorte de gênero (BANDEIRA, 2005; PEREIRA *et al.*, 2010; PAPA, 2012; REINACH, 2013; RIBEIRO; ALENCAR; SOUZA; 2015). Entretanto, as transformações dos significados conferidos ao tema no desenvolvimento dessas políticas públicas foram ainda pouco exploradas.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho foi investigar os significados atribuídos à transversalidade de gênero na consolidação de políticas para as mulheres e igualdade de gênero no Brasil, de 2003 a 2016. Para tanto, realizou-se uma pesquisa qualitativa (GIBBS, 2009) baseada na análise de documentos disponibilizados pela SPM, órgão criado para coordenar e articular políticas para as mulheres no país (BRASIL, SPM, 2003). A partir da análise dos dados, enfatiza-se o caráter processual da transversalidade, cuja definição é dinâmica, sendo influenciada pelos desafios surgidos no curso da ação estatal para a implementação de políticas, pelas reivindicações dos movimentos feministas e de mulheres e, ainda, pelo grau de compromisso efetivamente assumido pelo Estado com a igualdade de gênero.

Esse artigo está organizado em cinco seções, incluindo essa introdução e as considerações finais. No segundo tópico, é apresentado o debate teórico sobre a transversalidade de gênero e, no terceiro, a metodologia da pesquisa. A quarta seção abrange a investigação da consolidação de políticas para as mulheres no Brasil e, por fim, a última seção é dedicada à análise dos significados atribuídos à transversalidade de gênero nesse processo.

2. Transversalidade de gênero: origens e questões fundamentais de um conceito em disputa

Desde os anos 1970, observa-se, na atuação de movimentos feministas e de mulheres, a crescente preocupação com o desenvolvimento de políticas e estratégias que garantam a incorporação substantiva da problemática de gênero pelas instituições governamentais. Já na Conferência Mundial de Mulheres do México, realizada em 1975, foram elaboradas propostas e recomendações aos Estados Nacionais, voltadas para a superação das desigualdades de gênero. No entanto, ainda que diversos países tenham se comprometido a cumprir essas recomendações, poucos esforços foram empreendidos em prol da melhoria das condições de vida das mulheres (BANDEIRA, 2005).

Diante disso, na década de 1980, os movimentos feministas e de mulheres europeus impulsionaram os debates sobre a criação de políticas para a promoção da igualdade de gênero, que garantissem a implementação efetiva das ações governamentais na área. Isso levou ao surgimento, na Suécia, da estratégia do *gender mainstreaming* (SERRA, 2006; REINACH; 2013; PAPA, 2012). Por meio dela, defendia-se a articulação e o engajamento de diferentes setores governamentais para a promoção da igualdade de gênero. A IV Conferência Mundial de Mulheres, realizada em Pequim em 1995, reiterou a importância dessa estratégia, associando-a à garantia da melhoria nas condições de vida das mulheres, em todos os seus aspectos (BANDEIRA, 2005).

Desde então, o *gender mainstreaming* foi amplamente disseminado, sendo incorporado pela União Europeia, especialmente por meio do Tratado de Amsterdam, no qual se recomendou a adoção da estratégia pelos países membros (SHAW, 2002; WALBY, 2005; REINACH, 2013). Posteriormente, foi incorporado por organismos internacionais, como o Banco Mundial, contribuindo para a ampliação de seu uso (LABRECQUE, 2010). Nesse contexto, países signatários da Plataforma de Ação de Beijing e que recebiam projetos e financiamento de organismos internacionais – dentre os quais, o Brasil – foram estimulados a adotar a estratégia e a criar mecanismos para a incorporação da perspectiva da igualdade de gênero em todas as esferas e níveis de governo (PAPA, 2012).

Contudo, foi a partir da criação da SPM, em 2003, que a transversalidade de gênero se tornou mais presente na prática governamental brasileira. A criação e reorganização de outros órgãos em nível federal que assumiram a transversalidade como estratégia de atuação, como a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), também

contribuíram para a disseminação da estratégia, ainda que nem sempre associada às questões de gênero (PAPA, 2012; REINACH, 2013).

Como mencionado, o termo transversalidade de gênero resultou da tradução-adaptação do *gender mainstreaming* para a realidade brasileira (PAPA, 2012; REINACH, 2013). Essa pode ser entendida como a inserção da noção de gênero no eixo estruturador da ação estatal (SERRA, 2006), visando “assegurar que a perspectiva de gênero passe efetivamente a integrar as políticas públicas em todas as esferas de atuação governamental” (ONU MULHERES, 1995, p. 149). Sua incorporação na gestão pública envolve a legitimação da problemática de gênero na sociedade e no Estado, em que essa se integra à agenda governamental, resultando na institucionalização de políticas públicas na área (GUZMÁN, 2001). Trata-se de um processo conflituoso, no qual os significados conferidos à transversalidade de gênero se transformam em decorrência de fatores culturais, institucionais, espaciais e temporais (GUZMÁN, 2001; WALBY, 2005).

Segundo Walby (2005), a transversalidade de gênero encontra-se em permanente disputa, em que se reposicionam questões fundamentais do campo feminista. Enquanto um conceito, a transversalidade contribui para a revisão dos instrumentais analíticos que suportam a compreensão de uma realidade generificada. Enquanto uma prática, busca atribuir efetividade à ação estatal comprometida com a igualdade, à medida que evidencia as suposições, processos e resultados de políticas públicas que colaboram para a reprodução ou transformação dessa realidade. Para a autora, a análise da transversalidade de gênero ancora-se em cinco questões principais. Neste estudo, serão retomadas quatro delas como aspectos fundamentais para referenciar, teoricamente, a análise empreendida¹.

Primeiramente, existe um conflito inerente à relação entre o objetivo de *gender equality* e o *mainstream*, o que remete à contraditória relação entre feminismo e Estado (WALBY, 2005). Como destacam Cisne e Gurbel (2008), se, por um lado, a incorporação de reivindicações feministas pelas políticas públicas contribui para a garantia de direitos, por outro, ela pode acarretar na despolitização da luta social. Isso pode levar à perda da radicalidade da agenda dos movimentos feministas para adequar-se às práticas governamentais (JAHAN, 1996), o que Guzmán (2001, p. 23) denomina “contrapartida da institucionalização”, em que as reivindicações feministas se adéquam às regras constitucionais e legais e, ainda, à lógica institucional da ação estatal.

A proposição de um Estado promotor da igualdade de gênero pode conflitar, ainda, com a orientação historicamente consolidada do curso da ação estatal, no sentido da perpetuação das desigualdades e estereótipos de gênero. Nesse contexto, Shaw (2002) salienta que o compromisso com a igualdade de gênero pode ser incorporado à dinâmica de ação estatal de forma integrada ou marginalizada. No primeiro caso, esse conflito resultaria na reorganização do curso da ação estatal pelo objetivo da igualdade de gênero. No segundo, esse objetivo seria acoplado à dinâmica existente, sem reestruturá-la.

Um terceiro desdobramento do conflito mencionado refere-se à adoção de uma compreensão instrumentalizadora da igualdade (MOSER; MOSER, 2005). Nessa, o compromisso com a igualdade não constitui um fim em si mesmo, mas um meio para potencializar outros objetivos estratégicos do Estado, como o desenvolvimento econômico e o combate à pobreza. Embora essas duas perspectivas possam ser conciliáveis, a adoção de uma compreensão que seja apenas instrumentalizadora pode contribuir para o reforço de desigualdades e estereótipos de gênero.

Um exemplo remete à crítica feminista aos programas de transferência de renda condicionada, nos quais as mulheres são vistas menos como beneficiárias principais e mais como vetores de eficiência do gasto público, a fim de se garantir que os recursos sejam canalizados para a finalidade esperada: o cuidado da família e dos(as) filhos(as). Como argumentam Carlotto e Mariano (2012), tal perspectiva contribui para a reprodução do tradicional papel de cuidadora, em detrimento do estímulo à construção de novos padrões de gênero, pautados pela democratização do cuidado.

A segunda questão diz respeito às diferentes expressões da transversalidade decorrentes das concepções de gênero em que se fundamentam. O modelo orientador da estratégia política pode se aproximar mais de reivindicações por igualdade de tratamento entre mulheres e homens, da valorização das diferenças ou, ainda, do desenvolvimento transformador de novos padrões para as relações de gênero (WALBY, 2005).

Essa diferenciação está calcada em um dos debates fundantes do feminismo: a tensão entre a igualdade e a diferença. De acordo com Miguel (2014), a luta por igualdade constitui uma reivindicação óbvia de um movimento que representa um grupo oprimido e que busca superar a sua subordinação. Mas, como pontua Amorós (1991), além de reafirmar a universalidade do sujeito masculino que se pretende questionar, essa lógica desvaloriza o espaço e os atributos construídos socialmente como femininos. Assim, com

base na diferença, reivindica-se a valorização do que é entendido como feminino, demanda essa recorrentemente questionada por aproximar-se do essencialismo (MIGUEL, 2014). Embora seja possível a adoção de uma concepção que combine as duas abordagens, o que uma compreensão transformadora dos padrões de gênero reivindica é uma desestabilização mais profunda, reconstituindo essas relações.

A terceira questão identificada por Walby (2005) relaciona-se com as desigualdades existentes entre as mulheres e entre os homens. Para a autora, a transversalidade também deve ser compreendida em relação às outras formas de opressão que se articulam com o gênero, retomando a noção de interseccionalidade. De acordo com Crenshaw (2002), a invisibilidade dessas desigualdades impede que a totalidade das mulheres seja beneficiada por garantias de direitos humanos e políticas públicas. É necessário, portanto, “que se dê atenção às várias formas pelas quais o gênero intersecta-se com uma gama de outras identidades e ao modo pelo qual essas intersecções contribuem para a vulnerabilidade particular de diferentes grupos de mulheres” (CRENSCHAW, 2002, p. 4).

Por fim, a transversalidade é conformada pela tensão entre uma compreensão política e democrática e, outra, técnica e especializada. Essa tensão não é uma particularidade do feminismo, mas assume, nesse campo, contornos específicos. A dimensão política relaciona-se com uma visão crítica e posicionada sobre o mundo, a partir da qual as formas de operacionalização técnica devem ser ressignificadas, de modo a contribuir para o alcance da igualdade de gênero. Nesse sentido, denuncia-se qualquer pretensão de neutralidade das políticas, estratégias, ferramentas e técnicas gerenciais e operacionais, afirmando-se que essas impactam na reprodução ou transformação das desigualdades. A dimensão técnica e especializada, por sua vez, refere-se aos meios gerenciais que permitem a operacionalização dessas políticas, os quais podem ou não estar orientadas pelo objetivo da igualdade de gênero (WALBY, 2005).

Desse modo, Walby (2005) salienta que, em uma perspectiva de transversalidade de gênero, há um entrelaçamento entre as duas dimensões, no qual a valorização da gestão e da informação deve servir à democratização da atuação estatal. Esse entrelaçamento permite que sejam forjados instrumentos e mecanismos que traduzam os “objetivos de transversalidade” em um “processo de transversalidade” (MOSER; MOSER, 2005). Para isso, segundo Monteiro (2013, p. 540), a operacionalização da transversalidade implica o

atendimento a alguns requisitos, sendo dois deles mais relevantes: *i.* desenvolvimento de instrumentais que subsidiem o planejamento, implementação e monitoramento de políticas públicas, a elaboração de diagnósticos, a incidência sobre o processo orçamentário e a formação de profissionais envolvidos; e *ii.* responsabilização de todas as estruturas governamentais e atores do sistema político, a fim de “retirar as questões da igualdade dos ‘guetos de igualdade’”.

3. Metodologia

A fim de se compreenderem os significados atribuídos à transversalidade de gênero no processo de institucionalização das políticas para as mulheres, de 2003 a 2016, foi realizada uma pesquisa qualitativa (GIBBS, 2009), com análise de documentos disponibilizados pela SPM. Para tanto, foram considerados os documentos referentes:

- i. À realização das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM), sendo analisados os decretos convocatórios (BRASIL, SPM, 2003; 2007b; 2011a; 2015a), os regimentos internos (BRASIL, SPM, 2004a; 2007b; 2011b; 2015b), o texto base da quarta edição (BRASIL, SPM, 2015c) e os anais das três primeiras CNPMs (BRASIL, SPM, 2004a; 2007a; 2011a). Nos anais, enfocaram-se as resoluções resultantes do processo participativo e as falas de representantes governamentais – especialmente do(a) presidente(a) da república, da SPM e do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), órgãos diretamente envolvidos na coordenação e articulação de políticas para as mulheres em âmbito federal.
- ii. Ao desenvolvimento da Política Nacional, com análise tanto dos pressupostos, princípios e diretrizes que compõem a Política, quanto das três edições do PNPM, com destaque para os modos como a transversalidade e sua operacionalização são propostos (BRASIL, SPM, 2004b; 2008; 2013). Por fim, foi analisado o documento com as orientações para a criação de mecanismos de gênero no Governo Federal (BRASIL, SPM, 2014a).
- iii. À integração da perspectiva interseccional, enfocando o Relatório Final do Grupo de Trabalho para Fortalecimento das Ações de Enfrentamento

ao Racismo, Sexismo e Lesbofobia no II PNPM (BRASIL, SPM, 2010b) e as seções e trechos de outros documentos referentes ao tema.

A apresentação dos resultados está dividida em duas seções. Na primeira, é apresentado o histórico de consolidação de políticas para as mulheres e para a igualdade de gênero no Brasil, enfatizando o período posterior à criação da SPM, em que a temática ganhou maior centralidade na agenda governamental do que em períodos anteriores. Na segunda, partindo-se das questões apontadas por Walby (2005), é discutido o significado da transversalidade de gênero constituído nesse processo, assim como suas transformações.

A crítica feminista foi adotada como o ponto de partida para o desenvolvimento deste estudo. Os feminismos e, mais especificamente, as teorias feministas podem ser entendidas como discursos políticos e críticos, que visam à superação da dominação masculina e das desigualdades de gênero (CALÁS; SMIRCICH, 1999). Na perspectiva adotada, o gênero é visto como “elemento constitutivo de relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos, e [...] uma forma primeira de significar as relações de poder” (SCOTT, 1995, p. 21). A compreensão – e superação – das relações desiguais de gênero envolve a consideração tanto dos modos como se organizam as relações entre mulheres e homens, quanto entre mulheres e entre homens.

Nesse sentido, destaca-se o compromisso com a problematização das identidades de gênero, atentando-se para a sua complexidade e pluralidade. Isso envolve o questionamento da oposição binária entre feminino e masculino (LOURO, 1997), reconhecendo que “a” mulher e “o” homem são categorias ao mesmo tempo “vazias e transbordantes”. Vazias, pois não possuem um significado fixo e definitivo; e transbordantes, porque são constantemente ressignificadas, social, histórica e politicamente (SCOTT, 1995, p. 11). Envolve, ainda, o entendimento das relações de gênero em suas articulações com outros eixos de pertencimento e relações de poder, como classe, raça, etnia, orientação sexual e identidade de gênero (CRENSHAW, 2002; BUTLER, 2010).

4. Transversalidade de gênero como uma prática: a consolidação de políticas para as mulheres e para a igualdade de gênero no Brasil de 2003 a 2016

Para se compreenderem os significados atribuídos à transversalidade de gênero, primeiramente, investigou-se como as políticas para as mulheres e para a igualdade de gênero se consolidaram no período estudado e quais instrumentos e instâncias foram estruturados a fim de se transformar o “objetivo de transversalidade” em um “processo de transversalidade” (MOSEK; MOSEK, 2005).

Ainda que as políticas com recorte de gênero tenham começado a ser implantadas no Brasil na década de 1980 (FARAH, 2004), foi com a criação da SPMⁱⁱ em 2003, no primeiro ano de governo do então presidente Luís Inácio “Lula” da Silva, que as políticas públicas para as mulheres ganharam maior centralidade na agenda governamental e decisória nacional. A Secretaria, criada com *status* de ministério e vinculada, inicialmente, à Presidência da República, foi definida como responsável pela coordenação, articulação e monitoramento de políticas para as mulheres (BRASIL, 2003). A consolidação de uma “institucionalidade de gênero” (GUZMÁN, 2001), que coordenasse a transversalidade e fosse situada em alto nível hierárquico no desenho organizacional federal, com atribuições e competências claras e recursos próprios, combinava recomendações internacionais com um percurso próprio da política no Brasil, com destaque para experiências de governos subnacionais (PAPA, 2012).

A estruturação de instrumentos e instâncias que viabilizassem a atuação transversal da SPM tornou-se fundamental para a institucionalização das políticas para as mulheres e para a igualdade de gênero. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), criado nos anos 1980, passou a integrar a estrutura da SPM quando da sua instituição, tendo sido a ele designadas atribuições típicas de um conselho de participação e controle social em políticas públicas e, entre elas, a formulação de diretrizes para essas políticas (BRASIL, 2003). No entanto, foi a partir de outra instância de participação social, as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM), que as bases dessas políticas foram lançadas.

A 1ª CNPM, realizada em 2004, buscou propor diretrizes para a fundamentação da Política Nacional e do primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), apontando as prioridades para os anos seguintes (BRASIL, SPM, 2004a). A primeira teria como finalidade ser “a linha mestra das diferentes ações que integram os planos nacionais”, enquanto os planos expressariam “conjunturas específicas” (BRASIL, SPM, 2008, p. 27), trazendo as ações governamentais para um período determinado.

O I PNPM foi composto por 199 ações, organizadas em quatro eixos temáticos e um dedicado à gestão e ao monitoramento do Plano. Para viabilizar sua gestão, foi criado o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, que, em sua primeira composição, contou com representantes do CNDM e de 11 órgãos governamentais, incluindo a SPM, responsável por sua coordenação (BRASIL, SPM, 2004b; BRASIL, SPM, 2008). A instituição desse comitê buscou responder diretamente aos objetivos da gestão transversal identificado no Plano, especialmente à “integração entre os órgãos setoriais na definição e tratamento da transversalidade” (BRASIL, SPM, 2004b, p. 76).

Nesse momento, foram lançadas as bases para a estruturação da transversalidade enquanto estratégia para a incorporação do objetivo de igualdade de gênero em âmbito governamental. Essa articulou instâncias de participação social definidoras de diretrizes e recomendações (as Conferências Nacionais e o CNDM), instrumentos que explicitassem o compromisso do Estado com o objetivo da igualdade em longo e médio prazo (a Política Nacional e os Planos Nacionais) e uma instância de gestão, articulação e monitoramento desses compromissos, especialmente entre setores e órgãos do nível federal (o Comitê de Articulação e Monitoramento).

Seguindo o percurso realizado na primeira conferência, a 2ª CNPM objetivou “analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovadas na 1ª CNPM e avaliar a implementação do I PNPM” (BRASIL, SPM, 2007c, p. 9), em todos os níveis federativos. A partir da identificação de avanços e gargalos, buscou-se indicar as modificações necessárias para a elaboração de um novo plano. Nesse sentido, o II PNPM foi desenvolvido com base nas resoluções da segunda conferência, no Plano Plurianual (2008-2011) e na Agenda Social do Governo Federal. Sob a coordenação da SPM, envolveu 18 órgãos setoriais, o CNDM e organismos de políticas para as mulheres de entes subnacionais (BRASIL, SPM, 2008).

O número de ações, eixos e temas tratados ampliou-se, incorporando 388 ações, 94 metas e 56 prioridades, organizadas em oito capítulos setoriais, dois de articulação de múltiplas formas de desigualdades e, ainda, um capítulo de gestão e monitoramento do Plano e outro de previsão orçamentária. O Comitê de Articulação e Monitoramento também foi ampliado, abrangendo, em sua composição, representações do CNDM, dos organismos municipais e estaduais de políticas para as mulheres e de 22 órgãos e entes governamentais federais (BRASIL, SPM, 2008).

O Comitê passou, assim, a articular em sua composição setores e órgãos federais, instâncias de participação social e organismos subnacionais de políticas para as mulheres. Embora os organismos subnacionais fossem citados desde o I PNPM, foi na segunda edição que eles ganharam maior destaque. A partir da garantia de sua representação no Comitê, buscava-se “contar com interlocutores nas esferas subnacionais, que pudessem dialogar com os órgãos federais e articular, de maneira mais efetiva, a implementação do Plano no nível local” (BRASIL, SPM, 2008, p. 189). Dessa forma, também essas instâncias passaram a integrar a prática da transversalidade de forma mais explícita.

A convocação da 3ª CNPM também previu, entre seus objetivos, o estabelecimento de prioridades e propostas a partir da avaliação e aprimoramento do II PNPM. Nesse sentido, observou-se, nas três primeiras edições das CNPMs e PNPMs, o estabelecimento de uma dinâmica cíclica entre: *i*. Realização da Conferência para a definição de diretrizes, reivindicações e propostas, com participação popular; *ii*. Formulação e implementação do Plano, articulando um conjunto de ações e mobilizando outros setores e entes da federação; e *iii*. Avaliação do Plano em uma nova Conferência, a qual deveria indicar, partindo dessa avaliação, novas diretrizes, reivindicações e propostas.

Na terceira edição da CNPM, as conferências subnacionais foram mais valorizadas do que nas edições anteriores. Dentre seus objetivos, destacou-se a importância de que as etapas municipais, distritais e estaduais contribuíssem para a proposição de uma plataforma de políticas para as mulheres e para o fortalecimento de institucionalidades de gênero em seus respectivos âmbitos (BRASIL, 2011a). Evidenciou-se, assim, a preocupação de que as conferências subnacionais colaborassem para a institucionalização da política nessas esferas.

A inclusão desses objetivos sinaliza um esforço de ampliação e de capilarização das políticas para as mulheres e de gênero. Esse esforço pode ser associado à tentativa de tanto se atender aos desafios de implementação das ações em nível subnacional, quanto de se consolidar a política em um contexto de possível extinção da SPM. Realizada durante o primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff, a 3ª CNPM foi organizada em meio a uma suspeita, disseminada entre as participantes, de que o novo governo poderia criar um órgão ministerial que integrasse as pastas ditas transversais (direitos humanos, política para as mulheres e igualdade racial), extinguindo a SPM. Isso levou a então presidenta a afirmar, em seu discurso de abertura, que: “Muitas vezes vocês veem nos jornais ser anunciado que

o Ministério – que é a Secretaria de Políticas para as Mulheres – vai, simplesmente, ser fechado ou unido a outro. Não há a menor veracidade [nessa afirmação]” (BRASIL, SPM, 2011a, p. 11).

O terceiro plano nacional, denominado PNPM (2013-2015), atualizou o anterior e incorporou novas temáticas. Seu Comitê de Articulação e Monitoramento também foi ampliado, totalizando 33 órgãos e entidades governamentais, incluindo a SPM, e três representações do CNDM (BRASIL, SPM, 2013). As representações de organismos subnacionais de políticas para as mulheres, entretanto, foram transformadas em convidadas, *status* que abrangeu também organismos internacionais.

Em relação à sua gestão, o Plano trouxe uma inovação: o estímulo à “consolidação de mecanismos de gênero nos órgãos e ministérios” (BRASIL, SPM, 2013, p. 12) por meio da criação de diretorias, coordenadorias ou assessorias que respondessem pelas políticas para as mulheres e de gênero no órgão-sede e que contribuíssem para fortalecer de suas representações no Comitê. Dessa forma, buscava-se integrar mais uma iniciativa à estruturação de instâncias e institucionalidades que dessem materialidade à transversalidade em nível federal, viabilizando a coordenação transversal por parte da SPM e ampliando a responsabilização de órgãos e entes governamentais.

A 4ª CNPM teve como objetivo geral fortalecer a Política Nacional para as Mulheres. Esse foi desdobrado em dez objetivos específicos, entre os quais se destacam a promoção da participação da sociedade civil na execução e controle da Política; o fortalecimento de organizações feministas e de conselhos dos direitos das mulheres; o estímulo à criação e fortalecimento de mecanismos de gênero na esfera subnacional e de planos municipais, estaduais, distritais e nacionais de políticas para as mulheres; e a apresentação de um balanço da implementação do PNPM (2013-2015) (BRASIL, SPM, 2015a; b; c).

Nesse contexto, observa-se que, ainda que o PNPM seja citado, a incorporação desses novos objetivos indica uma alteração na dinâmica cíclica entre a realização das conferências e a formulação, implementação e avaliação da política e dos planos nacionais. Como evidenciado no Caderno de Propostas (BRASIL, SPM, 2015, p. 11), não se tratava mais de reelaborar o Plano Nacional. A quarta conferência deveria estar orientada para o apontamento de “mecanismos e condições para o fortalecimento das políticas para as mulheres e das estruturas institucionais, para que sejam mais participativas e

democráticas”, sendo as relações entre os entes federativos e entre a sociedade civil e o Estado evidenciadas. A medida desse desafio pode ser ilustrada pelo quantitativo de organismos de políticas para as mulheres existentes em nível subnacional. Em 2014, existiam 680 organismos de políticas para as mulheres no país, sendo 24 estaduais e 656 municipais (BRASIL, SPM, 2014b).

Nesse sentido, essa edição enfatizou, em seu temário, a coleta de subsídios para a construção de um Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres, o que também contribuiu para a modificação da dinâmica cíclica identificada anteriormente. A constituição de sistemas é uma tendência na coordenação federativa de outras áreas de políticas públicas, como o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social (FRANZESE, 2010) e, mais recentemente, do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (BRASIL, 2010). É, ainda, uma tendência entre as conferências nacionais de diferentes áreas, especialmente para reivindicar a vinculação de receitas ao cumprimento de seus objetivos, com a criação de fundos específicos (SOUZA, 2013).

É importante observar, contudo, que o contexto de forte instabilidade política, econômica e institucional no país impactou esse processo. A fusão das secretarias entendidas como transversais, que se temia durante a realização da terceira conferência, ocorreu antes do início das primeiras etapas da 4ª CNPM, realizadas em 2015, primeiro ano do segundo governo da presidenta Dilma Rousseff. Nesse momento, SPM, SEPPIR e SDH foram fundidas em um único órgão: o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (BRASIL, 2015).

A etapa nacional da 4ª CNPM, por sua vez, foi realizada durante o julgamento de admissibilidade do processo de *impeachment* da então presidenta pelo Senado. Posteriormente, como uma das primeiras medidas do governo interino do presidente Michel Temer, foi extinto o recém-criado ministério e as secretarias que o compunham foram incorporadas ao Ministério da Justiça e Cidadania (MJC) (BRASIL, 2016). Isso foi seguido pelo contingenciamento orçamentário de parte das ações do MJC (BRASIL, MJC, 2016), impactando principalmente a agenda dos direitos humanos, mulheres e igualdade racial, o que indica uma mudança no curso de estruturação de instâncias e institucionalidades para a consolidação das políticas para as mulheres e para a igualdade de gênero no país.

5. Transversalidade de gênero na política para as mulheres no Brasil: significados em construção

A construção e transformação dos significados da transversalidade de gênero estão inseridas no processo de consolidação de políticas públicas para as mulheres e para a igualdade de gênero no período estudado. É a partir dela, portanto, que foram investigadas as quatro questões fundamentais que permitiram a aproximação desses significados.

5.1. Compreensões política e técnica

A partir da análise dos princípios e diretrizes que compõem a Política Nacional, pode-se depreender a dimensão política da transversalidade, na qual se afirma uma visão crítica e posicionada sobre o mundo (WALBY, 2005). Na Política, as desigualdades de gênero são reconhecidas como elementos estruturantes das relações sociais, sustentadas na divisão sexual do trabalho, no controle dos corpos e da sexualidade e na exclusão das mulheres de espaços de poder e de decisão. Reitera-se, ainda, que as ações governamentais participam da construção desse cenário, contribuindo para a reprodução ou transformação das relações desiguais de gênero, raciais, étnicas e relacionadas ao exercício da sexualidade (BRASIL, SPM, 2004a; b).

A articulação entre a transversalidade de gênero e a Política Nacional não é, contudo, explicitada em sua versão original (BRASIL, SPM, 2004a; b). Já na versão contida no PNPM (2013-2015), a transversalidade é afirmada como “princípio orientador de todas as políticas públicas” (BRASIL, SPM, 2013, p. 9). Ainda assim, é possível afirmar que, desde a primeira edição da Política e do PNPM, a visão política conformada constituiu o ponto de partida para o desenvolvimento de políticas para as mulheres e de gênero, seja por meio da revisão das ações governamentais existentes ou pela implantação de novas iniciativas.

Os Planos Nacionais, por sua vez, aproximam-se da dimensão técnica. Embora sejam permeados por decisões políticas, são eles que respondem pela operacionalização das políticas públicas, detalhando tanto as ações, metas e responsáveis, quanto os instrumentos gerenciais para a implementação das políticas na área. Como enfatizado no I PNPM, a Política deveria ser a linha mestra, que, de caráter mais perene, orientaria o desenvolvimento dos Planos Nacionais, mais conjunturais (BRASIL, SPM, 2004b).

Nesse sentido, observam-se, primeiramente, as definições de transversalidade de gênero apresentadas nos PNPMs (BRASIL, SPM, 2004b; 2008; 2013). O I PNPM a assumiu como seu fundamento, sendo a gestão da transversalidade compreendida como um esforço de superação da setorialização das ações em nível federal, por meio de articulação horizontal e não hierárquica de todos os órgãos de governo e níveis de poder, com o objetivo de reorientar as políticas públicas na perspectiva de gênero e integrá-las a outras abordagens, como a igualdade racial (BRASIL, SPM, 2004b). O II PNPM reforçou esse entendimento, destacando que a gestão e o monitoramento do plano têm relevância equivalente às próprias ações e que seu objetivo é, entre outros, “aumentar o grau de articulação entre instituições e atores”, “melhorar a integração entre os órgãos setoriais” e “identificar oportunidades setoriais de investimentos em atividades específicas relativas à transversalidade” (BRASIL, SPM, 2008, p. 187).

O PNPM (2013-2015), por sua vez, identificou a transversalidade como uma orientação para ressignificar “conceitos-chave que possibilitam um entendimento mais amplo e adequado de estruturas e dinâmicas sociais que se mobilizam na produção das desigualdades” e, ainda, como uma nova estratégia “para o desenvolvimento democrático como processo estruturado em função da inclusão sociopolítica das diferenças, tanto no âmbito privado, quanto público”. A sua gestão significa “a reorganização de todas as políticas públicas e das instituições para incorporar a perspectiva de gênero, de modo que a ação do Estado como um todo seja a base de políticas para as mulheres” (BRASIL, SPM, 2013, p. 10).

As definições de transversalidade adotadas nas duas primeiras edições dos Planos enfatizam a gestão da transversalidade, por meio da integração de setores governamentais e da coordenação horizontal, especialmente em nível federal. Esse aspecto é retomado no PNPM (2013-2015), inclusive com a proposição de novas iniciativas, como a criação de mecanismos de gênero na administração direta e indireta em âmbito federal, a fim de se aprofundar a transversalidade de gênero nessa esfera. No entanto, no processo de consolidação da política, observa-se que outros aspectos também ganharam relevância, com destaque para o estímulo à criação e fortalecimento tanto de organismos de políticas para as mulheres em nível subnacional, quanto dos espaços de participação e da relação entre Estado e sociedade civil.

O estímulo à criação e ao fortalecimento de organismos para as políticas para as mulheres nos estados, distritos e municípios evidencia a maior preocupação com a integração federativa na gestão da política, tema presente desde a estruturação da Política Nacional na 1ª CNPM e no I PNPM (BRASIL, SPM, 2004a; b). A dificuldade de articulação de entes federativos chegou a ser apontada durante a 2ª CNPM, pela então ministra Nilcéia Freire, como uma das principais limitações da política, uma vez que o I PNPM configurava-se “praticamente um Plano do Governo Federal”, remetendo-se “pouco ao pacto federativo” (BRASIL, SPM, 2007a, p. 30). Esse diagnóstico pode explicar a inclusão de representações desses organismos no Comitê de Articulação e Monitoramento, durante a vigência do II PNPM.

A partir da 3ª CNPM, reiterou-se, também, a necessidade de que as conferências subnacionais contribuíssem para a construção de uma plataforma de políticas para as mulheres nos municípios, distritos e estados, assim como para o fortalecimento dos mecanismos de gênero em nível federal (BRASIL, SPM, 2011a). E, embora os organismos tenham perdido o assento no Comitê como membros, passando a ser convidados, o PNPM (2013-2015) integrou essa dimensão ao conceito de transversalidade. Esse previu que o plano seria implementado com base na transversalidade “horizontal”, que envolve a relação entre os ministérios, e “vertical”, envolvendo estados, distritos e municípios e as resoluções e diretrizes resultantes das conferências realizadas nessas esferas (BRASIL, SPM, 2013).

A dimensão “vertical” da transversalidade se tornou ainda mais central nos objetivos da 4ª CNPM. Retomando uma proposta que apareceu nos debates da 3ª CNPM, uma das finalidades dessa edição foi a de coletar subsídios para a construção de um Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres, a fim de “propiciar uma maior responsabilização da atuação dos gestores públicos com a igualdade de gênero nas várias esferas de ações de governo, garantindo a transversalidade do tema” (BRASIL, SPM, 2015b, p. 26). Ressaltou-se, ainda, a importância do desenvolvimento de planos municipais e estaduais de políticas para as mulheres (BRASIL, SPM, 2015a; b; c).

Em relação à articulação Estado-sociedade civil, embora essa não seja explicitada no conceito de transversalidade, essa dimensão esteve presente desde as primeiras edições dos Planos e da Política Nacional, como parte do fundamento de legitimação desses instrumentos. As Conferências tornaram-se relevantes arenas de negociação de consensos

e conflitos entre atores governamentais e da sociedade civil a fim de estabelecer as prioridades da área. O CNDM, além de responder pela definição de diretrizes para a política e, junto com a SPM, pela organização do processo de conferências, integrou, desde sua primeira composição, o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano.

As instâncias participativas estiveram, portanto, integradas à operacionalização da transversalidade ao longo do processo, sendo uma dimensão relevante, assim como a gestão da transversalidade “horizontal” e “vertical”. Entretanto, na 4ª edição, a importância conferida ao tema assumiu novos contornos, uma vez que o fortalecimento e a ampliação de espaços institucionalizados de participação e, ainda, das próprias organizações feministas, foram definidos como objetivos da conferência (BRASIL, SPM, 2015a; b; c).

5.2. Articulação de múltiplas formas de desigualdades

Outra questão que se transformou no processo de consolidação das políticas para as mulheres e para a igualdade de gênero diz respeito à articulação de múltiplas formas de desigualdades, com permanente ampliação dos sujeitos considerados nas ações propostas. Isso reflete um esforço, identificado desde a primeira conferência, de valorização da diversidade e reconhecimento das diferentes formas de desigualdade na Política Nacional. Os princípios da Política já enfatizavam que a igualdade entre mulheres e homens deve ser construída em respeito e atenção à pluralidade “cultural, étnica, racial, inserção social, de situação econômica e regional, assim como aos diferentes momentos da vida” (BRASIL, SPM, 2004b, p. 33), sendo visibilizada a multiplicidade de mulheres, especialmente nas resoluções resultantes das conferências e nas ações que compõem os planos.

Na 1ª CNPM e no I PNPM, foi enfatizada, nos discursos, painéis e resoluções, a importância de considerar as desigualdades raciais e étnicas ao tratar das desigualdades de gênero, o que coincidiu com a recente criação da SEPPPIR, com atribuições relativas a essas duas dimensões (BRASIL, SPM, 2004a; b). Na 2ª CNPM, as diferenças por orientação sexual e geracionais ganharam, também, destaque (BRASIL, SPM, 2007a; 2008), o que se somou às dimensões raciais e étnicas, viabilizando que o II PNPM previsse eixos específicos relacionados a essas questões: Eixo 9 (“Enfrentamento ao Racismo, Sexismo e a Lesbofobia”) e Eixo 10 (“Enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas”). Na 3ª CNPM e no PNPM (2013-2015), passaram a constar referências às identidades de gênero e ao combate à transfobia

(BRASIL, SPM, 2011a; 2013), sendo as mulheres transexuais e travestis consideradas sujeitos da conferência nos documentos orientadores da 4ª CNPM (BRASIL, SPM, 2015a; b; c).

A mudança de abordagem em relação aos sujeitos considerados pela política é fruto, sobretudo, da atuação de movimentos feministas e de mulheres que, nos espaços institucionalizados de participação, com destaque para as próprias conferências, reivindicavam o reconhecimento de suas diferenças e o desenvolvimento de ações para públicos específicos. Exemplos dessa atuação foi a mobilização realizada por mulheres negras e lésbicas na 2ª CNPM, o que culminou na criação do Eixo 9 (BRASIL, SPM, 2007a).

A partir do II PNPM, a interseccionalidade foi adotada como um conceito, que evidencia “a impossibilidade de se isolar ou privilegiar na elaboração e gestão de políticas para a equidade, qualquer uma das características que formam indivíduos e grupos” (BRASIL, SPM, 2008, p. 171). No PNPM (2013-2015), a articulação de múltiplas formas de desigualdade foi integrada ao próprio conceito de transversalidade, em que as estruturas e dinâmicas sociais devem ser entendidas em relação à “produção das desigualdades de gênero, raciais, geracionais, de classe, entre outras” (BRASIL, SPM, 2013, p. 10).

Essa progressiva articulação entre transversalidade e interseccionalidade não significou, entretanto, a revisão integral das ações desenvolvidas segundo uma perspectiva interseccional. Nos documentos analisados há uma permanente oscilação na abordagem do sujeito da política. Em alguns eixos dos Planos, como o enfrentamento à violência, as ações previstas priorizaram a mulher como um sujeito universal, enquanto em outros, como os destinados à saúde, direitos sexuais e reprodutivos e à autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, houve maior sensibilidade à articulação de diferenças na formulação de ações.

5.3. Concepções de gênero

Embora a transversalidade de gênero seja reiteradamente afirmada no percurso analisado, a concepção de gênero recepcionada para a configuração de seus significados não é explicitada. Essa discussão também não foi apresentada, com centralidade, nas diferentes edições das Conferências. Contudo, a nomenclatura adotada nas Conferências, Política e Planos Nacionais oferece uma pista para essa compreensão. Ainda que a

igualdade de gênero seja afirmada como um objetivo da política, as mulheres constituem o sujeito para o qual essa se orienta, o que é reforçado pelo nome da Secretaria.

Há uma distinção entre políticas para as mulheres e para a igualdade de gênero. As políticas para as mulheres são aquelas que têm como beneficiárias exclusivas ou prioritárias as mulheres, que podem ou não estar comprometidas com a promoção da igualdade de gênero. Em alguns casos, essas se ancoram em representações tradicionais das mulheres e instrumentalizam esse enfoque para garantir a eficiência de políticas públicas, o que, como visto anteriormente, constitui uma das críticas feministas às políticas de transferências de renda condicionadas (FARAH, 2004; BANDEIRA, 2005). Em outros, a ênfase em políticas para as mulheres é compreendida como uma tática para a construção da igualdade de gênero, como exemplifica Godinho (2014, p. 58), ao referir-se ao enfoque da então Coordenadoria das Mulheres de São Paulo: “do ponto de vista do resultado da ação, é fundamental orientar-se para o desenvolvimento de políticas concretas dirigidas às mulheres”.

As políticas de gênero, por sua vez, pressupõem o objetivo de transformação dessa relação, contribuindo para a construção de novas representações sociais de gênero. Essa abordagem pode ser expressa em ações voltadas tanto para as mulheres, quanto para públicos mais abrangentes (FARAH, 2004; BANDEIRA, 2005), podendo, inclusive, focar os homens e as masculinidades.

A opção pela política para as mulheres como um caminho para a construção da igualdade de gênero, aparentemente adotada nos Planos e nos demais instrumentos e instâncias de concretização da transversalidade, distancia-se da concepção mais transformadora, em que novos padrões para as relações de gênero estão mais claramente articulados à transversalidade. Dessa forma, a concepção adotada para a transversalidade de gênero no Brasil aproxima-se mais de uma combinação entre a perspectiva da igualdade e a da valorização da diferença.

As iniciativas previstas para a promoção da autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho são ilustrativas desse processo. No I PNPM priorizou-se a promoção de medidas não discriminatórias e de ampliação do acesso de mulheres ao mercado de trabalho e/ou a formas de geração de renda (BRASIL, SPM, 2004b). O II PNPM trouxe alguns exemplos de ações que reconhecem as especificidades dos papéis socialmente

exercidos por mulheres, como a aposentadoria de donas de casa, e, ainda, a ampliação da licença maternidade (BRASIL, SPM, 2008).

Há, contudo, poucas ações voltadas à dimensão relacional das desigualdades de gênero ou que incidam sobre os homens, como seria o caso de licenças paternidade e parental, citadas no PNPM (2013-2015) em uma única ação (BRASIL, SPM, 2013). Além disso, as ações que trazem a perspectiva da igualdade ou da valorização da diferença não explicitam como podem contribuir para a transformação dos padrões relacionais de gênero.

5.4. Igualdade de gênero e a centralidade no curso da ação estatal

A transversalidade de gênero é identificada, sobretudo no PNPM (2013-2015), como uma “nova estratégia para o desenvolvimento democrático”, que significa “a reorganização de todas as políticas públicas e das instituições” (BRASIL, SPM, 2013, p. 10). Essa concepção evidencia a compreensão da transversalidade como reorientadora do curso da ação estatal, aproximando-se mais de uma incorporação da igualdade de gênero de forma integrada ao curso da ação estatal, do que da marginalizada (SHAW, 2002).

A incorporação marginal é, contudo, evidenciada em outros documentos. Durante a 2ª CNPM, a representante do CNDM, Lia Zanotta, destacou que a “questão das mulheres é vista, em geral, fora da administração do eixo central do Estado”, o que torna a “tarefa hercúlea, mas absolutamente frágil” (BRASIL, SPM, 2007a, p. 27). As dificuldades de incorporação da transversalidade também foram ressaltadas pelo então ministro da Secretaria Geral da Presidência, Luís Dulci. Segundo ele, quando se “falava em transversalidade no início do nosso governo havia muitos risos e brincadeiras” (BRASIL, SPM, 2007a, p. 40).

Na 3ª CNPM, os limites para a atuação da SPM foram também enfatizados. Realizados em meio à crise econômica de 2008 e ao fortalecimento de discursos neoliberais, os painéis da terceira conferência reiteraram a importância de intervenção estatal para a superação das desigualdades. Reforçaram, também, a necessidade de maior canalização de recursos para o desenvolvimento das ações da secretaria, o que ficou destacado, sobretudo, na moção de repúdio ao corte orçamentário sofrido, na qual se defende que: “Chega de discurso, cadê nossos recursos!” (BRASIL, 2011, p. 113).

Observa-se que a incorporação marginal se aproxima, ainda, de uma abordagem instrumentalizadora da igualdade (MOSER e MOSER, 2005), em que se assume a

transversalidade de gênero como positiva à medida que contribua com outros objetivos estratégicos. Em alguns casos, isso pode, inclusive, reiterar estereótipos de gênero e contribuir para a reprodução de desigualdades. A fala da então presidenta Dilma Rousseff durante a 3ª CNPM exemplifica essa situação, ao enfatizar que uma das manifestações do reconhecimento governamental do “papel estratégico que a mulher ocupa na sociedade” é que o “Bolsa Família, o principal instrumento de distribuição de renda deste país, é recebido pelas mulheres” (BRASIL, SPM, 2011a, p. 12). Embora a fala não se refira explicitamente à transversalidade, trata-se de uma expressão de como a questão de gênero é incorporada em algumas ações governamentais como instrumento para alcance de outros objetivos estratégicos, como o enfrentamento à pobreza.

A abordagem instrumentalizadora pode, entretanto, ser um recurso argumentativo na busca pelo deslocamento da questão de gênero de um lugar marginal para o curso central de ação estatal, ao se aproximar de seus objetivos estratégicos. O esforço de legitimação da transversalidade por meio da valorização das dimensões de eficácia e eficiência é emblemático, sendo evidenciado na fala da então ministra Nilcéia Freire, durante a 2ª CNPM: “os orçamentos e os gastos públicos são mais eficientes se levarem em consideração as necessidades específicas de mulheres e homens” (BRASIL, SPM, 2007a, p. 13).

Identifica-se, assim, uma aparente contradição entre a realidade de efetivação da transversalidade, identificada nas falas – “risos e brincadeiras”, “frágil”, fora do “eixo central do Estado” e abordagem instrumental – e a afirmação, pelos Planos – especialmente em sua terceira edição – da transversalidade como “a reorganização de todas as políticas públicas e das instituições” (BRASIL, SPM, 2013, p. 10). Esse contraste é ampliado pelo fato de que a SPM, principal institucionalidade de coordenação da transversalidade, sofreu ameaça de perda do *status* ministerial durante a 3ª CNPM, o que se concretizou antes da edição subsequente, ampliando sua fragilidade institucional após a ascensão do governo liderado por Michel Temer.

A marginalidade da transversalidade de gênero não significa, contudo, que não seja necessário cumprir com a “contrapartida da institucionalização” (GUZMÁN, 2004), colocando em risco a radicalidade das reivindicações feministas, como exemplifica o tema da descriminalização e legalização do aborto. Ainda que esse problema público tenha sido enfatizado em todas as conferências (BRASIL, SPM, 2004a; 2007a; 2011a) e que, nos

planos, se ressalte o aborto clandestino como uma importante causa de morte materna, as ações contempladas restringem-se à discussão sobre a descriminalização do aborto e à ampliação da assistência nos casos previstos em lei, sem, contudo, comprometer-se com sua legalização (BRASIL, SPM, 2004b; 2008; 2013), uma das principais reivindicações feministas para a garantia de direitos à saúde, sexuais e reprodutivos.

6. Considerações finais

Neste artigo, buscou-se analisar os significados atribuídos à transversalidade de gênero no processo de institucionalização das políticas para as mulheres no Brasil, de 2003 até 2016. A partir da pesquisa documental desenvolvida, evidenciou-se que a transversalidade possui um caráter processual. Seus conteúdos se transformaram nesse percurso, influenciados pelos desafios surgidos durante a institucionalização dessas políticas, pelas reivindicações dos movimentos feministas e de mulheres e, ainda, pelo grau de compromisso efetivamente assumido pelo Estado com a igualdade de gênero.

A dimensão técnica da transversalidade foi enfatizada pelos Planos Nacionais, nos quais prevaleceram a temática da gestão na composição de seus significados. Nesse sentido, buscou-se estruturar e consolidar instrumentos e institucionalidades que operacionalizassem essa gestão, como o Comitê de Articulação e Monitoramento. Isso não significou, contudo, a desvinculação de uma dimensão política, expressa, sobretudo, na Política Nacional. Nessa, observou-se a construção de uma visão política e crítica sobre as questões de gênero, a partir da qual as ações governamentais desenvolvidas deveriam ser revistas ou estruturadas.

A gestão da transversalidade, em um primeiro momento, conferiu maior centralidade à coordenação horizontal, por meio da integração de ações de diferentes órgãos em nível federal. Em um segundo momento, agregou-se a esse aspecto a coordenação vertical ou federativa e enfatizou-se a importância da participação e do controle social para a consolidação das ações desenvolvidas. Isso respondia a um esforço de enraizamento, perenidade e operacionalização da política, tornando-a menos suscetível às idiossincrasias contextuais e oferecendo respostas para dilemas vivenciados em um sistema federativo. Nesse sentido, ressalta-se que os significados da transversalidade se amoldaram aos desafios da própria institucionalização da política.

A valorização gradual da interseccionalidade esteve associada ao reconhecimento de que outros sistemas de diferenças interagem com o de gênero e, portanto, devem ser considerados para o alcance do objetivo da igualdade. A abertura para a pluralidade, sinalizada desde as primeiras edições das conferências, foi tensionada pela atuação de movimentos feministas e de mulheres. Destacou-se, nesse processo, o papel das conferências, que, na dinâmica cíclica com os planos, constituiu-se um espaço permanente de reivindicação e controle pela sociedade civil, impulsionando o alargamento da noção de transversalidade adotada. Isso não significou, entretanto, que a incorporação do conceito da interseccionalidade tenha reorganizado completamente as políticas para as mulheres e para a igualdade de gênero.

A partir da análise dos documentos, depreendeu-se, ainda, a priorização da busca pela garantia de direitos às “mulheres” no desenvolvimento da política, prevalecendo uma combinação de ações voltadas para a igualdade de tratamento entre homens e mulheres e a valorização das diferenças. Não ficou claro, contudo, como esse enfoque poderia constituir uma tática para a transformação dos padrões de gênero de maneira mais ampla. Nesse contexto, destaca-se que a centralidade na “mulher” deixou pouco espaço para o desenvolvimento de uma abordagem mais radical e transformadora das relações de gênero.

Por fim, o esforço para agregar a perspectiva de gênero ao *mainstream* governamental, em um contexto de constante iminência de extinção da própria institucionalidade de gênero construída para a coordenação desse processo, resultou em uma contradição. Por um lado, há, nos documentos analisados, a defesa de uma concepção da transversalidade como integrada ao curso central da ação estatal. Por outro, observa-se, principalmente nos anais das conferências, a denúncia da marginalidade dessa incorporação. Essa contradição indica que a realidade de efetivação da transversalidade diverge, em grande medida, do ideal construído.

Esse contraste foi evidenciado nas falas de representantes institucionais, nas quais se enfatizava que a transversalidade era desacreditada por diversos atores governamentais. Manifestou-se, ainda, na demanda pela estruturação de mecanismos que garantissem maior sustentabilidade e eficácia às ações desenvolvidas, como no caso da reivindicação pela ampliação do número de organismos de políticas para as mulheres em nível subnacional, pela criação de um fundo de financiamento de caráter federativo articulado a um Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres, e pelo aumento dos recursos destinados à

secretaria. Expressou-se, por fim, na recorrência de abordagens instrumentalizadoras do tema, resultando, inclusive, na perda da radicalidade das reivindicações feministas, como exemplificou o caso da descriminalização e legalização do aborto.

O exercício empreendido nesse trabalho visou contribuir para uma compreensão da transversalidade atrelada à dinâmica social e política na qual a institucionalização da política se materializou. Além disso, constituiu um esforço, ainda em curso, de aproximação das reflexões de dois campos distintos – estudos feministas e administração pública – acerca da transversalidade. Parte-se do entendimento de que o desenvolvimento desse conceito, enquanto integrante das agendas de pesquisa sobre gestão pública e coordenação governamental, é indissociável da reflexão teórica do campo feminista. Assim, discute-se que é a partir da construção de mediações entre esses dois campos de conhecimento que podem surgir subsídios para o avanço teórico e prático sobre as políticas públicas para a igualdade de gênero.

Referências

- AMORÓS, Célia. **Hacia una crítica de larazón patriarcal**. Barcelona: Anthropos, 1991.
- AVRITZER, Leonardo. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013.
- BANDEIRA, Lourdes. **Brasil. Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: Avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas**. Brasília: SPM, 2005.
- BRASIL. **Lei Nº 10.539, de 23 de Setembro de 2002**. Dispõe sobre a estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2002.
- _____. **Lei Nº 10.683, de 28 de Maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2003.
- _____. **Lei Nº 12.375, de 30 de Dezembro de 2010**. Altera Lei Nº 10.683, de 28 de Maio de 2003, e dá outras providências, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2003.
- _____. **Lei Nº 12.888 de 20 de Julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2010. Diário Oficial da União, 2016.

_____. **Lei Nº 13.266 de 5 de Abril de 2016.** Extingue e transforma cargos públicos; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e a Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Diário Oficial da União, 2016.

_____. **Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015.** Plano Mais Brasil. Brasília: 2011.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. **Portaria Nº 611, de 10 de Junho de 2016.** Suspende a realização de atos de gestão no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania. Diário Oficial da União, 2016.

_____. SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. **Anais da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres.** Brasília, 2004a.

_____. _____. **Anais da 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres.** Brasília, 2007a.

_____. _____. **Anais da 3ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres.** Autonomia e Igualdade para as Mulheres. Brasília: 2011a.

_____. _____. **Capacitação para os mecanismos de gênero no governo federal.** Brasília: Presidência da República, 2014a.

_____. _____. **Decreto de 17 de Janeiro de 2007.** Convoca a II Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres. Brasília: 2007. Diário Oficial da União, 2007b.

_____. _____. **Decreto de 19 de dezembro de 2003.** Convoca a 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres. Diário Oficial da União, 2003.

_____. _____. **Decreto de 30 de Março de 2015.** Convoca a 4ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres. Diário Oficial da União, 2015a.

_____. _____. **I Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres.** 2004b.

_____. _____. **II Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres.** 2008.

_____. _____. **Pensar o Brasil para o enfrentamento do racismo, do sexismo e da lesbofobia** – Relatório final do grupo de trabalho para Fortalecimentos das Ações de Enfrentamento do Racismo, Sexismo e Lesbofobia no II PNPM. Brasília: SPM, 2010b.

_____. _____. **Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres 2013-2015.** 2013.

_____. _____. **Raseam – Relatório Anual Socioeconômico das Mulheres.** 2014b, Ano II.

_____. _____. **Regimento Interno.** II Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres. Brasília: 2007c.

_____. _____. **Regimento Interno.** 3ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres. Brasília: 2011b.

_____. _____. **Regulamento Interno – Caderno de Propostas.** 4ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres. Brasília: 2015b.

_____. _____. **Texto Base.** 4ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres. Brasília: 2015c.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In: XII Congresso do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, Santo Domingo. **Anais...** Venezuela: [s.n.], 2007.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero:** feminismo e subversão da identidade. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CALÁS, Martha; SMIRCICH, Linda. Do ponto de vista da mulher: abordagens feministas em estudos organizacionais. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R.; CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (org) **Handbook de Estudos Organizacionais:** modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. V. 1. São Paulo: Ed. Atlas, 1999.

CARLOTO, Cássia Maria; MARIANO, Silvana Aparecida. *Empoderamento, trabalho e cuidados:* mulheres no programa bolsa família. **Textos & Contextos**, v. 11, n. 2, ago/dez. 2012, p.258-272.

CRENSHAW, Kimberle. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, 2002. p. 171-188.

CUNNIL-GRAU, Núria. La intersectorialidad em las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. In: **Gestión y Políticas Públicas**, v. XXIII, n. 1, 1º semestre de 2014, p. 5-46.

FARAH, Marta. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**. Santa Catarina, v.1, p.1-20, janeiro – abril/2004.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil:** da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese de doutorado em Administração Pública e Governo. São Paulo: FGV, 2010.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

GODINHO, Tatau. Construir a igualdade combatendo a discriminação. In: **Políticas públicas e igualdade de gênero**. GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia da (org.). São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004, p. 55-64.

CISNE, Mirla; GURGEL, Telma. Feminismo, Estado e Políticas Públicas: desafios em tempos neoliberais para a autonomia das mulheres, In: **SER Social**, Vol. 10, n. 22, 2008, p. 69- 96.

GUZMÁN, Virginia. **La institucionalidad de género en el Estado**: nuevas perspectivas de análisis. CEPAL, Mujer y Desarrollo, 32, marzo 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: IPEA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas, vol 3. p. 779-795. Brasília: IPEA, 2009.

JAHAN. Rounaq. The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development. **The Pakistan Development Review**. 35: 4, Part II, p. 825-834. Winter, 1996.

LABRECQUE, Marie France. Transversalização da perspectiva de gênero ou instrumentalização das mulheres? **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 18, n. 3, p. 901-912, Dez. 2010.

MARCONDES, Mariana; SANDIM, Tatiana; DINIZ, Ana Paula; NOGUEIRA, Fábio Luiz. Transversalidade e Intersetorialidade: uma Proposta de Debate Conceitual para a Agenda de Pesquisa em Administração Pública. In: Enanpad, XXXIX, 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Anpad, 2015.

MIGUEL, Luis Felipe. Igualdade e Diferença. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flavia. **Feminismo e política**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014, p. 63-77.

MONTEIRO, R. F. B. L. Desafios e tendências das políticas de igualdade de mulheres e homens em Portugal. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 21, n. 2, p. 535-552, Aug. 2013.

MOSER, Caroline; MOSER, Annalise. Gender Mainstreaming since Beijing: a Review of Successes and Limitations in International Institutions. In: **Gender and Development**, 2005, 13 (2).

ONU-MULHERES. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher**. Onu-Mulheres: Pequim, 1995

- PAPA, Fernanda de C. **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil** – Percursos de uma pré-política. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012.
- PEREIRA, Rosângela Saldanha et al. Transversalidade de gênero e políticas sociais no orçamento do estado de Mato Grosso. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 425-450, Ago. 2010.
- REINACH, Sophia. **Gestão transversal de políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial**. Dissertação de mestrado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.
- SANDIM, Tatiana. **Mudanças recentes no programa travessia: a intersectorialidade tem se fortalecido?** 2012. Dissertação de mestrado. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.
- SCOTT, Joan. **Gênero: uma categoria útil para a análise histórica**. Recife: SOS Corpo, 1995.
- SERRA, Albert. La gestión transversal. Expectativas y resultados. In: **Revista del CLAD Reforma y Democracia** nº 32. Caracas: CLAD, 2006.
- SHAW, Jo. The European Union and Gender Mainstreaming: Constitutionally embedded or comprehensively marginalised? **Feminist Legal Studies**, 10, 213-226, 2002.
- SILVA, Tatiana D. **Gestão da Transversalidade em Políticas Públicas**. In: Enanpad, XXXV, 2011, Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2011.
- SOUZA, Clóvis H. L. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. L. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013.
- WALBY, Silvia. Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. **Social Politics**, v. 12, n. 3. p. 321-343, 2005.

¹A quinta diz respeito à transnacionalidade do desenvolvimento do *gender mainstreaming*, em que se discute a relação de políticas em nível nacional, internacional e global. Essa questão, contudo, distancia-se da finalidade desse artigo.

ⁱⁱEm 2002, último ano do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), vinculada ao Ministério da Justiça (BRASIL, SPM, 2010a). Entretanto, sua vigência foi curta e, mesmo durante esse período, não foram garantidas plenas condições para sua efetivação enquanto um órgão governamental.