

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**Feminismo de Estado: o papel dual da Secretaria de Política para as  
Mulheres nas políticas públicas no Brasil**

*Layla Pedreira Carvalho*

Trabalho preparado para apresentação no IV Seminário  
Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP,  
de 07 a 11 de abril de 2014.

SÃO PAULO  
MARÇO 2014

## RESUMO

*A partir da década de 1970, estabeleceu-se um padrão de criação de agências estatais de políticas para mulheres ao redor do mundo (LOVENDUSKI et al., 2005). No Brasil, o Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), criado em 1986, inaugura a existência de um órgão em nível federal voltado para a interlocução entre Estado e sociedade civil no que diz respeito à promoção de direitos das mulheres. Os anos 2000, com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), presenciam uma mudança nos parâmetros desta interlocução. Propomos, neste artigo, que essa mudança expressa-se em dois estágios. No primeiro, perscrutamos a atuação de grupos de interesse junto à SPM por meio do CNDM e das Conferências Nacionais para as Mulheres, espaços de consolidação de frame discursivo para a atuação da Secretaria. No segundo, analisamos a relação da SPM com outros Ministérios e órgãos governamentais, a qual se baseia na noção de transversalidade de gênero (BANDEIRA, 2005). Para tanto, avaliaremos a composição do Comitê de Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) e a presença de metas previstas pelo PNPM no PPA. A hipótese é de que, por meio desses estágios, a SPM desempenhe um papel dual: tanto é um interlocutor governamental alvo dos grupos de interesse da sociedade civil, quanto atua como um grupo de interesse (feminismo estatal) em relação aos demais órgãos do Executivo, nos três níveis governamentais.*

## 1. Introdução

As lutas por representação feminina evoluíram institucionalmente de formas variadas, contemplando as lutas pela participação política durante a primeira onda dos feminismos até a defesa da necessidade de criação de agências estatais especializadas, demanda que se consolida sobretudo durante os anos 1970, em particular na segunda metade dessa década. A teoria do *feminismo de Estado* faz referência à presença de uma burocracia feminista dentro de agências e órgãos estatais bem como à criação de agências e órgãos específicos para tratar a questão das mulheres (Bohn, 2010). Para a caracterização da atuação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) simultaneamente como um órgão governamental e grupo de interesse, conforme a proposta deste trabalho, o conceito de *feminismo de Estado* tem papel central. Desta forma, a intermediação de interesses das mulheres é entendida com base nas relações entre os movimentos de mulheres e feministas, a agência estatal dedicada ao tratamento da temática mulheres e as demais burocracias do poder Executivo. Entre esses três grupos de atores políticos há cooperação e conflito, o que permite avanços e retrocessos no desenho das políticas públicas nos três níveis de governo.

No Brasil, o desenvolvimento de tais agências estatais em nível federal é inaugurado com a criação do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), em 1985, com vistas à interlocução entre Estado e sociedade civil no que diz respeito à promoção de direitos das mulheres. Durante os anos 2000, com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), há uma mudança nos parâmetros desta interlocução. Propomos, neste artigo, que essa mudança expressa-se em dois estágios.

No primeiro, perscrutamos a atuação de grupos de interesse junto à SPM por meio do CNDM e das Conferências Nacionais para as Mulheres, espaços de consolidação de frame discursivo para a atuação da Secretaria. No segundo, analisamos a relação da SPM com outros Ministérios e órgãos governamentais, a qual se baseia na noção de transversalidade de gênero (BANDEIRA, 2005). Para tanto, avaliaremos a composição do Comitê de Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) e a presença de metas previstas pelo PNPM no PPA.

A hipótese é de que, por meio desses estágios, a SPM desempenhe um papel dual: tanto é um interlocutor governamental alvo dos grupos de interesse da sociedade

civil, quanto atua como um grupo de interesse (feminismo estatal) em relação aos demais órgãos do Executivo, nos três níveis governamentais.

O artigo está organizado em cinco seções além desta introdução. Na segunda seção, discutimos o conceito de feminismo de Estado proposto por J. Lovenduski no que tange a suas virtudes e dificuldades para entender o caso brasileiro. Na terceira, focamos na atuação dos movimentos sociais em relação ao Estado, com destaque para a criação do CNDM e da SPM e das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres. Na quarta, trataremos do papel da SPM como articuladora dos interesses dos movimentos de mulheres e feministas, com ênfase no conceito de transversalidade de gênero, na relação entre os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPMs) e os Planos Plurianuais (PPAs), a articulação do Comitê de Monitoramento do PNPM e as iniciativas em nível estadual e municipal.

Alertamos que esta pesquisa é um esforço inicial de entender a defesa de interesses das mulheres em relação às políticas públicas e que faltam ainda dados, sobretudo em termos da atuação dos movimentos sociais, para melhor operacionalizarmos os conceitos propostos e entendermos o fenômeno que nos propomos sistematizar. Feito esse alerta, passemos ao texto.

## **2. O feminismo de Estado – a representação de interesses**

A Rede de Pesquisa sobre Políticas de Gênero e o Estado (RNGS, na sigla em inglês) é a base empírica em que Joni Lovenduski e outras pesquisadoras<sup>1</sup> se apoiaram para elaborar o conceito de feminismo de Estado. A RNGS estuda a ampliação do número de agências estatais de políticas para as mulheres em 11 democracias pós-industriais<sup>2</sup>. Tendo em vista o caráter sistemático dos estudos realizados por essa equipe de pesquisadores, bem como a estrutura do conceito proposto, opta-se por utilizar este conceito neste artigo apesar de o Brasil não ser considerado uma democracia pós-industrial. Assim como Rangel (2013), acreditamos que a aplicação deste modelo para democracias jovens, de países em desenvolvimento representa uma oportunidade para

---

<sup>1</sup> Além de Lovenduski, fazem parte dos pesquisadores que divulgaram seus estudos no livro que usamos como referência (State feminism and political representation): Claudie Baudino, Brigitte Geissel, Marila Guadagnini, Anne Maria Holli, Lynn Kamenitsa, Johanna Kantola, Regina Köpl, Petra Meier, Jantine Oldersma, Janine A. Perry, Diane Sainsbury e Celia Valente.

<sup>2</sup> A saber: Estados Unidos, Reino Unido, França, Áustria, Bélgica, Finlândia, Alemanha, Itália, Holanda, Espanha e Suécia.

entender o funcionamento do conceito e sua aplicabilidade para além de países com estruturas institucionais entendidas como mais desenvolvidas.

O feminismo de Estado é definido como “ the advocacy of women’s movement demands inside the state” (LOVENDUSKI, 2005: 4) e contempla a representação das mulheres tanto de forma substantiva (incluindo as demandas dos movimentos de mulheres e feministas nas agendas de políticas públicas) quanto descritiva (aumentando o número de mulheres que participam das esferas de poder e de desenho de políticas públicas), nos termos definidos por H. Pitkin (1972). Com base nessas noções, a principal questão que os pesquisadores da RNGS pretendem responder é em que medida as agências estatais de políticas para as mulheres favorecem a consolidação de demandas do movimento de mulheres e feminista. Para tanto, definem como variável dependente o impacto do movimento de mulheres e, como variável independente, as características das agências estatais de políticas para as mulheres.

Esta operacionalização de variáveis dependente e independente proposta por Lovenduski é falha na medida em que se pode argumentar que, em grande medida, a existência e a forma de funcionamento de agências estatais de políticas para as mulheres é resultado do processo de mobilização dos movimentos sociais e não o contrário. A abordagem adotada em nosso trabalho ressalta a importância da mobilização de grupos da sociedade civil para os avanços em termos de políticas públicas. A própria criação da SPM, como veremos nas primeiras seções, está diretamente vinculada à mobilização do movimento de mulheres e feminista ainda no contexto da redemocratização, que deu origem ao CNDM, primeiro órgão federal voltado para a defesa dos direitos das mulheres. Outro elemento importante na criação da SPM é a articulação dos movimentos feministas dentro do Partido dos Trabalhadores e a existência de feministas históricas dentro do Partido do governo durante o qual a SPM foi institucionalizada. Assim, a perspectiva apresentada neste trabalho inverte a ordem das variáveis proposta por Lovenduski, entendendo a estrutura das agências estatais como variável dependente e os movimentos sociais como variável independente do processo de defesa de interesses.

Apesar dessa diferença, a teoria proposta por Lovenduski mostra-se útil para entender os resultados obtidos na dinâmica entre a colocação de demandas por parte dos

movimentos sociais e a atuação agências. De particular interesse, é a tipologia definida<sup>3</sup> para entender como as agências estatais atuam. Há dois eixos de definição desta tipologia: 1. se há um processo de enquadramento de gênero feito pela agência estatal; e 2. Se a agência defende os objetivos dos movimentos de mulheres. Com base nesses dois eixos, as ações das agências podem ser classificadas de acordo com o quadro abaixo:

Quadro 1 – Tipologia das atividades das agências estatais de políticas para as mulheres

		Agência promove os objetivos dos movimentos de mulheres e feministas	
		Sim	Não
Agência enquadra o debate de políticas em termos de gênero	Sim	Insider	Não-feminista
	Não	Marginal	Simbólica

Fonte: Lovenduski, *State feminism and political representation*, 2005: 15

Tendo essa tipologia como referência, podemos, depois de entender a estrutura de defesa de interesses em que se localiza a agência estatal de políticas para mulheres no Brasil, analisar em que posição estão as ações da SPM na teoria do *feminismo de Estado* proposta por Lovenduski. Ressaltamos que, pelas pretensões e extensão deste artigo, não haverá uma análise substantiva das ações promovidas pela SPM. Usaremos como base para a caracterização das ações a abordagem discursiva usada pela Secretaria junto aos movimentos sociais e aos demais órgãos do Executivo nos três níveis de governo.

### 3. As pressões da sociedade civil sobre o Executivo

No modelo que propomos neste artigo, a atuação de grupos organizados da sociedade civil – sejam ONGs, sejam grupos de interesse organizados, sejam movimentos sociais – constitui a fase inicial do que podemos entender como *lobby de gênero*, uma defesa da inclusão de temas de igualdade de gênero, bem como defesa de direitos das mulheres.

Nesta seção trataremos de forma breve a evolução da atuação dos movimentos de mulheres e feministas no Brasil, sem apresentar detalhes das principais organizações,

<sup>3</sup> Usaremos a estrutura da tipologia de maneira limitada na medida em que seu uso completo demandaria um estudo mais aprofundado da atuação dos movimentos sociais do que o escopo deste artigo, que está focado sobretudo na atuação da agência estatal como interlocutora no conflito de interesses.

nomes e causas defendidas, apenas como forma de preparar terreno para entender o funcionamento das agências estatais de políticas para as mulheres observadas em nível federal, quais sejam: o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM) e a SPM, tratados em seções separadas desta parte do artigo.

### ***3.a. Brevíssimo histórico de atuação dos movimentos feministas no Brasil e as demandas por órgãos de políticas públicas***

A literatura sobre os movimentos feministas no Brasil aponta a existência de três ondas de feminismo no país (PINTO, 2003), em consonância com as ondas de feminismo internacional. Na primeira, que se estabelece entre o final do século XIX e o Estado Novo, se destacam o feminismo bem comportado das sufragistas, lideradas por Bertha Lutz, e o feminismo “radical”, vinculado às demandas das operárias e das anarquistas. A segunda onda são os grupos que se estabelecem nas décadas de 1970 e 1980, com forte relação com o Estado no sentido de galgar liberdade política e alguma institucionalização de políticas públicas para mulheres. A terceira onda caracteriza os anos 1990, com o processo de multiplicação do número de ONGs e a institucionalização das demandas feministas e da relação dessas organizações com o Estado.

Em comum às três ondas é a percepção por parte das feministas da necessidade de criação de órgãos estatais que garantam a efetivação das demandas das mulheres. Já na década de 1940 são criados órgãos estaduais sobre a saúde da mulher. A década de 1970, sobretudo após a Conferência de 1975, também contou com a criação de órgãos estaduais de políticas para as mulheres, como é o caso da criação, em 1982, do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo. O primeiro órgão federal com escopo amplo de atuação no sentido da defesa dos direitos das mulheres foi criado apenas em 1985, no contexto da redemocratização, fruto de negociações entre o movimento feminista e Tancredo Neves. Na próxima seção nos deteremos mais no papel desempenhado pelo CNDM, assim como em sua história de fundação. Nos anos 2000, há a criação em 2002 da Secretaria dos Direitos da Mulher (SEDIM) e, em 2003, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). Dessa forma, como um dos traços mais fortes da atuação dos movimentos de mulheres e feminista no Brasil, pode-se apontar a defesa premente da institucionalização das demandas dos grupos feministas por meio de órgãos formais do Estado tanto em nível federal quanto estadual.

Esta relação com o Estado e a criação de instituições formais também podem ser analisadas em termos internacionais e transnacionais quando se observa o avanço dos debates promovidos no seio das Nações Unidas e seus desdobramentos em nível de Estados nacionais desde a década de 1970. Assim, em 1946 é criada no contexto do ECOSOC a Comissão sobre o Status da Mulher, que tem como função aportar informações sobre os direitos das mulheres ao Conselho. A nova mudança institucional no seio da ONU acontece nos anos 2000 quando é formalizado o Fundo das Nações Unidas para as Mulheres (UNIFEM). Em 2010, o UNIFEM ganha maior autonomia institucional ao ser transformado em ONU Mulheres, uma agência das Nações Unidas que mantém sua atenção focada no avanço da igualdade de gênero entre os países membros da ONU. Monteiro (2010) mostra que em Portugal o mesmo aconteceu: nas décadas de 1970 e 1980 o movimento feminista se institucionaliza no seio do Estado durante a primavera marcelista, quando a legislação do Estado Novo português é alterada e adota uma abordagem igualitária entre homens e mulheres. Neste momento, é criada a Comissão para a Política Social relativa à Mulher.

A criação destas instituições formalizadas tanto no seio de Estados nacionais quanto no das Nações Unidas acontece em momentos em que são abertas janelas de oportunidade para as mudanças. No caso brasileiro de criação da CNDM em 1986, e no caso português de criação da Comissão para a Política Social em 1977, a transição de regime de governo estabelece esta janela. No caso da SPM, a chegada de um partido de esquerda ao poder, partido este que possui dentro de sua agenda o combate às desigualdades de gênero, exerce o efeito catalisador descrito por Kingdon (1985) como uma das formas de mudança das políticas públicas.

Para a agenda das entidades feministas, a institucionalização exerce dupla função. Por um lado, garante visibilidade do questionamento das relações de gênero, o que permite o debate sobre seu caráter e eventual desnaturalização. Por outro, a existência de uma estrutura formal favorece a posição negociadora e propositiva das pessoas que representam os interesses dos grupos feministas. Ou seja, a causa defendida por estes grupos é apoiada e reconhecida como legítima pelo Estado, em termos nacionais, e/ou pela Assembleia Geral da ONU, em termos internacionais. As causas passam a ser entendidas como necessárias, reduzindo a possibilidade de que as demandas sejam classificadas como intangíveis ou despropositadas. Nesse sentido,

enquanto legitimam-se as causas e os frames de gênero, reforça-se a legitimidade dos grupos que os promovem.

### **3.b. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM**

Em 1985, foi criado no âmbito do Ministério da Justiça o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Entre os principais resultados alcançados pelo CNDM na década de 1980 estão o avanço em legislação sobre a saúde da mulher e as trabalhadoras rurais, bem como o auxílio no processo de mobilização do lobby do batom, que garantiu avanços constitucionais dos direitos das mulheres, particularmente o reconhecimento do planejamento familiar como direito da mulher e dever do casal e o combate à violência contra as mulheres (Bohn, 2010).

O CNDM sofreu reveses ao longo da década de 1990 em razão da adoção de um modelo de Estado reduzido pelos governos do período. Durante o governo Collor, o CNDM perdeu sua autonomia organizacional e financeira. No governo Fernando Henrique Cardoso, ele é substituído pela SEDIM, também no âmbito do Ministério da Justiça. Esse processo de derrotas vai ter impacto sobre as escolhas dos movimentos de mulheres na proposta de criação de órgãos de representação das mulheres na Presidência, de forma a garantir mais estabilidade e efetividade das ações implementadas.

Com a criação da SPM, em 2003, o CNDM é incorporado à estrutura da Secretaria e tem como função o controle da sociedade civil das políticas para mulheres elaborada pela SPM. A sua composição hoje comporta membros dos movimentos sociais e ONGs e representantes do governo. Tendo em vista ser considerado uma instância de fiscalização, o fato de o CNDM atuar com grande proximidade junto à SPM é problemática, na medida em que a atuação de representantes do Estado pode constranger eventuais críticas do CNDM às decisões da SPM em termos das políticas mais adequadas para as mulheres. Ao mesmo tempo, tal proximidade pode ser compreensível na medida em que o CNDM é historicamente ligado ao funcionamento dos governos, o que representa um desafio para a sustentabilidade deste órgão como um interlocutor efetivo da defesa dos direitos das mulheres no âmbito federal.

Patricia Rangel (2012) aponta que na base de consolidação tanto do CNDM quanto da SPM estão a Articulação de Mulheres Brasileiras e a União Brasileira de Mulheres, as quais existem desde a década de 1980 e atuam em diferentes estados da

federação com representantes locais, uma das bases de participação das conferências promovidas pela SPM na atualidade. Esta relação intrincada entre as organizações e redes de movimentos feministas e os órgãos estatais criados para atender às demandas do grupo refletem tanto a eficácia destes grupos em consolidar suas propostas de institucionalização das demandas feministas junto ao Executivo quanto de manter os laços entre as instituições criadas e as entidades feministas. Hamm (1983), ao analisar os padrões de influência entre os vários grupos de interesse e o governo, destaca a circulação dos lobistas em toda a estrutura de poder vinculada ao lobby. Assim, os lobistas circulam em cargos nos grupos de interesse, no Legislativo e no Executivo. Tendo em vista a relação entre a AMB, o lobby do batom, o CNDM a UBM e a SPM e a importância de lideranças como Luiza Erundina e Lídice da Mata atualmente na atividade Legislativa é perceptível a importância desse processo de renovação das posições ocupadas pelas representantes das organizações de mulheres dentro dos poderes do Estado na defesa dos interesses das mulheres, conforme apontam Hamm e Thomas.

A análise da atuação do CNDM permite avaliar que outros fatores, sobretudo a orientação ideológica do governo incumbente, atuam de forma decisiva na capacidade de atuação das APMs. Indicativo da diferença de atuação destas redes no que tange ao CNDM é o respeito do compromisso de Tancredo Neves com a AMB, que resultou na efetiva criação do Conselho. Em contraponto, a distância do governo Collor com os movimentos sociais reflete o relativo ostracismo e quase desaparecimento do CNDM no início da década de 1990. No caso particular da SPM ainda é difícil avaliar sua capacidade de manter-se ativa frente a mudanças ideológicas do governo incumbente, uma vez que, desde sua criação, não houve mudanças desta natureza, já que o Partido dos Trabalhadores (PT) ainda não foi substituído no poder Executivo federal.

### ***3.c. A Secretaria de Políticas para as Mulheres***

“Os pactos nacional, estadual e municipal muitas vezes não são assinados ou efetivados, nós precisamos de uma federação unida a favor das mulheres, pois sem isso, sem a nossa mobilização, nada vai acontecer; sem o estado mobilizado, nada vai acontecer.”  
Lia Zanotta, 2a Conferência de Políticas para as Mulheres, 2007.

Bohn (2010) define a SPM como uma agência estatal de políticas públicas para as mulheres, cuja a finalidade é "aprova[r] e implementa[r] políticas públicas que

melhorem o status desigual das mulheres nos mais diversos campos de interação social" (2010, p. 82). A Lei 10.683/2010, que cria a SPM, em seu artigo 22 define que:

*" À Secretaria de Políticas para as Mulheres compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres, bem como elaborar e implementar campanhas educativas e antidiscriminatórias de caráter nacional, elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e demais esferas de governo, com vistas na promoção da igualdade, articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres, promover o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Gabinete, a Secretaria-Executiva e até 3 (três) Secretarias". (Redação dada pela Lei no 12.314, de 2010), grifos nossos.*

A definição das prerrogativas da SPM aponta para a institucionalização no seio do Estado de um órgão responsável por dar visibilidade e incluir na pauta do Executivo diretamente as questões que mais diretamente afetam as mulheres. Entre as áreas de atuação da SPM está prevista a articulação com organismos internacionais como forma de atender às obrigações do Estado brasileiro internacionalmente. Como nota Bohn, a atuação da SPM é baseada no Conselho Nacional de Direitos das Mulheres e é responsável desde então pela articulação entre os movimentos feministas e o Estado. Assim, no que se refere à SPM ela se torna uma articuladora entre o CNDM, que abriga múltiplas entidades da sociedade civil, e o Estado.

Como defendemos na última seção, a relação entre o CNDM e a SPM é digna de nota, uma vez que esta é a consolidação institucional do papel desempenhado pelo CNDM desde a democratização. A SPM representa também um avanço no atendimento das demandas dos movimentos feministas na medida em que foi criada na estrutura da Presidência da República antes de ter-se tornado Ministério. Esta vinculação com a Presidência, segundo as entidades feministas, garantiria maior efetividade de inclusão das questões de gênero nas políticas públicas que as portarias de um Ministério. A vinculação desta agência especial ao poder Executivo indica que, para os grupos de defesa dos direitos das mulheres, a prática da defesa de interesses é mais comum junto ao Poder Executivo que ao Legislativo.

Bohn aponta diferentes fatores que influenciam o sucesso das agências de políticas para as mulheres. A autora destaca a qualidade técnica dos funcionários, o

profissionalismo de tais agências, a proximidade com o movimento de mulheres e o acesso da sociedade civil às arenas decisórias estatais. A autora analisa a relação da SPM com a sociedade civil e a evolução da dotação orçamentária da Secretaria. A relação com a sociedade civil dá-se sobretudo por meio das conferências de políticas para as mulheres, que serão analisadas na próxima seção.

No que tange à dotação orçamentária, que permite à Secretaria executar as ações descritas nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, Bohn percebe que a atuação das redes feministas e da SPM como grupos organizados permitiu tanto que a dotação orçamentária da Secretaria crescesse ao longo dos anos do governo Lula, antes da crise financeira de 2008, quanto sofresse um corte de menor monta depois da crise quando comparada a outras secretarias com ênfase no direito de minorias e nos direitos humanos, como é o caso da SEPPIR e da SDH.

**Quadro 2 – Orçamento das Secretarias como porcentagem do Gabinete da Presidência\***

<b>Anos</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>SPM</b> – Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres	1.14	4.22	2.84	3.14	5.89	6.06	5.89
<b>SEDH</b> – Secretaria Especial de Direitos Humanos	7.79	12.45	9.00	9.35	13.42	14.29	13.00
<b>SEPPIR</b> – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	£	3.48	2.19	3.16	4.41	2.63	2.07

\* Porcentagem da despesa empenhada (não da dotação inicial).

£ A SEPPIR foi criada ao final do ano de 2003; portanto, seu orçamento para este ano não é comparável ao das demais secretarias.

Fonte: Cálculo do autor; dados do Tesouro Nacional (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009).

Fonte: BOHN, S. Feminismo estatal sob a Presidência Lula, 2010: 89.

**Quadro 3 – Corte no orçamento das Secretarias**

<b>Cortes orçamentários*</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>SPM</b> – Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres	81.30	34.70	21.70	30.40	31.50	9.10	4.20
<b>SEDH</b> – Secretaria Especial de Direitos Humanos	73.70	24.70	26.10	22.70	22.80	20.90	14.80
<b>SEPPIR</b> – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	£	23.40	26.70	42.80	27.30	34.90	36.70

\* Porcentagem de recursos originalmente alocada às secretarias que nunca foram transferidas pelo Gabinete da Presidência (diferença, em termos percentuais, entre despesas executadas + restos a pagar e dotação atualizada).

£ A SEPPIR foi criada ao final do ano de 2003; portanto, seu orçamento para este ano não é comparável ao das demais secretarias.

Fonte: Cálculo do autor; dados do Tesouro Nacional (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009).

Fonte: BOHN, S. Feminismo estatal sob a Presidência Lula, 2010: 91.

A execução orçamentária da SPM, em geral, está voltada sobretudo a campanhas de combate à violência contra as mulheres e ao financiamento de projetos de convênio entre a SPM e entidades locais - públicas e privadas - cujo principal objetivo é promover a formação de mulheres no sentido de sua inserção no mercado de trabalho. Para Bohn, o papel da SPM como financiadora de projetos locais incentiva a adesão de estados e municípios na formulação de seus planos específicos de políticas para as mulheres, importante forma de implementar a transversalidade em toda a federação e de consolidar um discurso de gênero que se desenvolve em todos os níveis de governo.

A SPM, como assinalado na epígrafe desta seção por meio da participação de Lia Zanota durante a II Conferência de Políticas para as Mulheres, atua como instância de mobilização do Estado, sobretudo por meio do poder Executivo, com atenção às desigualdades de gênero com ênfase na promoção da qualidade de vida das mulheres de acordo com o que é preconizado pelos movimentos de mulheres sobretudo durante as conferências municipais, estaduais e nacionais organizadas anualmente. Clive Thomas estima que "government lobbyists constitute between one-third and one-fourth of the federal and state capital lobbying communities" (2001: 153). No caso da SPM este papel de intermediação de interesses está previsto de maneira indireta nas competências da Secretaria e tem sido cumprido de maneira efetiva tanto no que diz respeito ao crescente número de participantes nas conferências de políticas públicas nos três níveis em que elas são organizadas quanto na ampliação do número de instituições específicas para tratar de questões voltadas para as mulheres, sobretudo em relação ao combate à violência e à atenção à saúde das mulheres, como é o caso das delegacias especializadas e dos juizados especiais para tratar da violência doméstica.

### ***3.d. As Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres***

*"Sem participação social não vai haver transformação efetiva e duradoura".*

*Luis Dulci, 2a. Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, 2007.*

Análises sobre democracia direta e indireta no Brasil apontam para a importância histórica das conferências nacionais para políticas públicas (Avritzer, 2012; Pogrebinski e Santos, 2011). Estas conferências são realizadas desde a década de 1940, sobretudo na área de saúde. A partir de 2003, houve ampliação da quantidade de

conferências e diversificação dos temas tratados, o que se reflete em números: entre as 101 conferências nacionais realizadas desde 1988, 74 ocorreram a partir do governo Lula (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011).

Avritzer determinou o perfil dos participantes destas conferências por meio de um survey que o permitiu avaliar alguns elementos desses espaços de deliberação. Dessa forma, de acordo com Avritzer, "a participante típica é uma mulher em 51,2% dos casos, com quatro anos de escolaridade (26,9%) ou com ensino médio completo em 20,3% dos casos. A sua renda varia entre 1 e 4 salários mínimos (SM) em 52,2% dos casos"(AVRITZER, 2012: 13). Com base nesses dados, Avritzer concluiu que os participantes de tais conferências não são pobres ou os beneficiários dos programas de transferência de renda, não sendo este vínculo com o governo determinante para a participação nas conferências. Assim como Avritzer, Pogrebinschi e Santos ressaltam que o governo sofre perdas nos debates propostos, o que denota que há um espaço de debate e críticas e efetiva participação da sociedade civil nas conferências e possibilidade de alteração das políticas públicas com base nas resoluções destas conferências, ainda que elas não sejam um espaço decisório de última instância.

A análise de Pogrebinschi e Santos é com relação à influência das decisões obtidas nestas conferências nacionais e a atividade legislativa, ou seja, quantas das resoluções aprovadas se tornam projetos de lei e lei. Os resultados a que esses autores chegam é que, na perspectiva informacional, existe uma tendência do legislador brasileiro usar as conferências como fonte de informação (cheap talk) e legitimidade das leis a serem votadas e aprovadas, uma base para angariar apoio e votos. Assim, as conferências atuam no fortalecimento da democracia representativa por meio da incorporação das demandas advindas de mecanismos de democracia direta. Em outras palavras, dada a representatividade das demandas elaboradas nessas conferências existe uma tendência à mudança do comportamento do Legislativo que contempla essas demandas. Segundo Avritzer, é mais difícil medir a eficácia das conferências em termos de resultado, uma vez que a implementação das políticas públicas que os documentos finais destas conferências preparam podem não ser cumpridos por múltiplas razões, mesmo aquelas que independem da atuação do governo.

No que tange às conferências de políticas para as mulheres, Avritzer destaca-as como as que mais têm-se ampliado em termos do número de participantes ao longo dos

anos. Desde a criação da SPM houve três conferências nacionais de políticas para as mulheres. A primeira, realizada em 2004, reuniu mais de 120 mil mulheres em todas as etapas e 1.787 delegadas na conferência nacional. A terceira, em 2011, contou com mais de 200 mil mulheres em todas as etapas da conferência e com 2.800 delegadas. Assim, desde a criação da SPM, houve um aumento de aproximadamente 67% no número de participantes e de 57% no número de delegadas (BRASIL, 2013) nas edições das Conferências de Políticas para as Mulheres.

Segundo Avritzer, "a explicação para a participação nestas conferências reside (...) em uma redefinição das áreas de interesse dos atores da sociedade civil no Brasil" (AVRITZER, 2012: 14) e, no caso das conferências para as mulheres, na criação da SPM. Além do papel desempenhado pela SPM, é também importante destacar o processo de mobilização pré-existente dos movimentos de mulheres e sua interlocução com o governo, que tende a intensificar a participação nestas conferências.

Em seu artigo, Avritzer faz uma caracterização geral da participação e aponta uma tendência interessante, que tende a negar a expectativa inicial da qualidade de participação dos movimentos sociais nas conferências nacionais. Segundo os dados do survey, as novas conferências (como as de direitos humanos e as de mulheres), apesar de apresentarem um grande número de participantes, tendem a ter participantes menos ativos nas conferências nacionais que nas demais etapas de preparação, ao contrário do que acontece em áreas tradicionais, como saúde e educação.

Há, no entanto, dois pontos a serem considerados no argumento apresentado por Avritzer: a proporção de pessoas que não responderam a essa questão no survey é maior que as demais proporções apresentadas: 19,6% não responderam em relação a 14,7% de pessoas que declararam ter participado com maior afinco nas conferências nacionais de saúde (2012: 15). Além disso, o autor não avaliou a competência específica de municípios e estados em relação às políticas discutidas. A participação das pessoas nas diferentes conferências tende a levar em conta a sua capacidade de atingir resultados. As políticas de saúde e educação são de competência da União, o que justifica a necessidade de maior atuação dos delegados na conferência nacional. Em contraponto, é possível que para a área das políticas públicas para as mulheres ou para os direitos humanos haja uma institucionalização forte em nível federal, mas ainda incipiente nos demais níveis de governo, responsáveis por políticas locais de melhoria de condição de

vida das minorias, o que justificaria uma participação mais intensa dos delegados nas conferências municipais e estaduais.

A análise dos discursos de abertura das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, tanto aqueles apresentados por representantes do governo quanto aqueles feitos por membros da sociedade civil denotam a compreensão comum de que as conferências são momentos propícios para a organização dos discursos e das demandas a serem apresentados, sobretudo ao poder Executivo nos três níveis. Nesse sentido, as conferências reforçam a característica de manter as demandas voltadas para o poder Executivo mais do que para o Legislativo e o Judiciário, ainda que existam demandas diretas para os demais poderes como é possível apontar o processo de aprovação e implementação da Lei 11.340/2006. Após a Lei Maria da Penha houve a implantação de juizados especiais para julgar os processos sobre violência doméstica e violência contra as mulheres.

As Conferências cumprem um papel duplo: por um lado, elaborar proposições que comporão o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM); por outro, avaliar a implementação do Plano elaborado pela SPM com base nas deliberações das conferências. Para a análise proposta neste trabalho, a primeira acepção tem maior importância, na medida em que é nesse momento em que são coletadas as informações que darão base para a atuação da SPM. Nesse sentido, a SPM em seu papel de intermediadora, desempenha uma importante função na consolidação das demandas elaboradas pelas delegadas presentes na conferência nacional e sua apresentação, defesa e implementação como política pública tanto diretamente para a Presidência da República, a quem está diretamente vinculada, quanto aos demais poderes.

No que tange à prática de influência dos movimentos sociais, portanto, é durante as conferências nacionais que a SPM obtém as diretrizes do que deve ser defendido em seu papel de agência estatal de políticas para as mulheres e sua estratégia de atuação, que é consolidada nos PNPM. Com base nas deliberações das conferências nacionais, a implementação da transversalidade de gênero, a qual se desdobra na defesa da presença das ações definidas no PNPM nos planos plurianuais, e a importância de uma abordagem interseccional das desigualdades que afetam as mulheres tornam-se a base de atuação da SPM. Para entender a forma como os discursos dos movimentos sociais são acatados pela SPM um esforço específico de análise mais detida nos anais e

dinâmicas da conferência seria necessário. Tal esforço, de grande valia para o entendimento do fenômeno que pretendemos entender, ainda não foi realizado e coloca-se como um tema de pesquisa de grande interesse.

Não há uma caracterização das participantes das conferências nacionais, que detalhe a sua vinculação institucional, o que permitiria entender melhor os encaminhamentos dados pelas intervenções das participantes durante os debates. No entanto, com base nos dados disponíveis pela composição das mesas é possível perceber a importância da presença das representantes do CNDM, de ONGs ligadas aos movimentos feminista (AMB, UBM, Marcha Mundial das Mulheres), negro e LGBTT, da ONU por meio de sua agência especializada e de acadêmicas (reiterando a relação importante entre o movimento feminista no Brasil e a academia). A presença de representantes do Estado, da sociedade civil e de organismos internacionais demonstra que todos os elementos que compõem o que chamamos de lobby de gênero estão presentes nas conferências nacionais para as mulheres. A presença destes atores reitera a noção de que as conferências nacionais são um espaço de organização das demandas e estratégias a serem utilizadas pela SPM em seu papel de representante estatal dos interesses das mulheres.

\*

Como conclusão desse primeiro estágio do mecanismo da defesa de direitos das mulheres que pretendemos entender, podemos apontar que existe um processo de ativo de interlocução entre a SPM e os movimentos de mulheres que se dão em dois momentos. De forma contínua em razão da presença do CNDM na estrutura da Secretaria. No entanto, como ressaltamos, tal ligação coloca-se também como desafio na medida em que pode desviar-se para uma forma de cooptação do Conselho por parte da agência especializada. De forma pontual durante as Conferências de políticas para as mulheres, particularmente as edições nacionais.

#### **4. A SPM como agente de pressão sobre os demais órgãos do Executivo – o feminismo de Estado *em ação***

Nesta quarta seção tratamos da segunda parte do que entendemos como o feminismo de Estado no Brasil. Aqui passamos em análise a relação que se estabelece

entre a SPM e outros órgãos e agências do governo, cujo fim último é consolidar uma dinâmica de *transversalidade de gênero nas políticas públicas*.

De acordo com Lourdes Bandeira (2005), o conceito de transversalidade<sup>4</sup> de gênero foi desenvolvido por meio das discussões desenvolvidas no seio das conferências das Nações Unidas sobre as mulheres, de forma paulatina de 1975 até a consolidação do *gender mainstreaming* durante a IV Conferência, em 1995, em Beijing. O conceito implica a consideração das desigualdades de gênero em todas as áreas da vida social. Em termos de políticas públicas, segundo Bandeira, seu uso "garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres" (2005: 5). Essa governabilidade pressupõe três dimensões: 1. Incorporação da categoria gênero em todas as fases de do planejamento de políticas públicas, em qualquer área e nível do governo; 2. Incorporação da abordagem de gênero na prática dos gestores de políticas públicas; 3. Disseminação de novos valores culturais e políticos para a sensibilização da população quanto às desigualdades de gênero.

Para além dessa abordagem de valores e práticas da sociedade em geral e dos gestores de políticas públicas em particular, a transversalidade de gênero inclui um processo de responsabilização do Estado em todas as suas esferas quanto a ações que visem a ampliar a igualdade entre homens e mulheres. No que tange à atuação da SPM, a existência de imperativos internacionais (em razão dos compromissos internacionais) e de pressões internas por grupos locais facilitam o processo de disseminação de ações coordenadas com outras instâncias e órgãos do governo, como veremos no desenvolvimento desta seção, em especial nos diversos mecanismos de cooperação e monitoramento criados por essa Secretaria de forma a consolidar o debate sobre mulheres no Estado brasileiro.

#### **4.a. A relação entre o PNPM e o PPA**

*“O que o nosso Plano tem que ser? Ele tem que ser um aporte da visão das mulheres sobre as políticas a serem executadas pelos outros Ministérios.” Nilcéia Freire,*

---

<sup>4</sup> Acreditamos que a importância de pensar a categoria de transversalidade de gênero neste artigo em que propomos a observação do *feminismo de Estado* é superar a ênfase do conceito de Lovenduski na relação entre movimentos sociais e a agência especializada. Nesse sentido, o uso do conceito de transversalidade nos permite ampliar o escopo interpretativo proposto originalmente por Lovenduski et al. (2005).

*durante a 2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, 2007.*

O primeiro PNPM foi lançado após a I Conferência de Políticas para as Mulheres, em 2004. O principal problema deste I PNPM conforme as avaliações realizadas durante a II Conferência era a sua desvinculação ao ano plurianual, que havia sido lançado um ano antes. Dessa forma, a preparação dos planos posteriores foi organizada de forma a contemplar a inclusão das ações e estratégias do PNPM no PPA, o que contribuiria para a consolidação da transversalidade da temática de gênero nas políticas públicas.

Este primeiro PNPM foi planejado para ser implementado entre 2005 e 2007, quando uma nova conferência foi realizada. Apesar do descolamento entre o I PNPM e o PPA 2004-2007, o PPA deste quadriênio inova ao defender textualmente a necessidade de promoção de inclusão social, de igualdade de gênero, raça e etnia em todos os programas e políticas públicas (BANDEIRA, 2005). Com a adequação entre as agendas do PNPM e dos planos plurianuais, a partir do II PNPM, há um processo de crescente incorporação da temática de igualdade de gênero no PPA.

Com base na percepção da importância da inclusão das ações do PNPM no PPA, o II PNPM foi então elaborado anteriormente ao PPA 2008-2011, o que possibilitou uma relação entre as ações previstas no PNPM e no PPA, tanto em termos de previsão de metas específicas, como é o caso da meta 764, que trata do combate à violência contra a mulher, quanto em termos de ampliação da abordagem de questões que concernem às mulheres de modo geral. Do ponto de vista simbólico, há também a inclusão de uma seção específica do PPA sobre desigualdade de gênero e uma sobre desigualdade racial em que se evidenciam as disparidades de gênero e raça e a situação de vulnerabilidade e exclusão social das mulheres negras.

De acordo com a SPM, o aprimoramento dos mecanismos de monitoramento do PNPM por meio da consolidação de um Comitê multissetorial (com representantes da maioria dos ministérios e agências governamentais) permitiu mais avanços na relação entre o PNPM (2013-2015) e o PPA 2012-2015. Trataremos com mais detalhe do Comitê de Monitoramento do PNPM na próxima seção.

No que tange à evolução trazida pela III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e pelo PNPM (2013-2015) com relação ao PPA 2012-2015 há melhorias tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. No último PPA, a palavra "mulheres"

é citada 224 vezes e a palavra "gênero", 54. Os PPA 2004-2007 e 2008-2011 apresentaram uma média de 28,5 usos da palavra "mulheres" e 13 vezes o uso da palavra gênero. Em termos qualitativos, a temática mulheres e gênero aparece em capítulos diferentes dos tradicionais *desenvolvimento da democracia, combate à violência e promoção de autonomia econômica*. Além destas áreas, o tema mulheres ganha destaque no tratamento da questão rural, da participação das mulheres em partidos do acesso à saúde e à formação profissional, temas que ainda têm ligação com os temas tradicionais, mas que já apresentam avanços no uso transversal da categoria gênero e da questão das desigualdades entre mulheres e homens. Como avanço há que se destacar que o PPA 2012-2015 cita textualmente o PNPM (2013-2015) e reproduz em seu texto ações de monitoramento previstas por este.

A análise do avanço dos governos incumbentes, a ampliação do tratamento da questão de gênero, de forma transversal, como preconiza a SPM, dentro do texto desses planos é sinal positivo da efetividade da relação entre o PNPM e o PPA permite perceber que a atuação da SPM tem garantido avanços no que tange à adoção do caráter transversal a categoria gênero e a disseminação do debate sobre as mulheres para além dos órgãos e estrutura cujo foco são as mulheres.

#### ***4.b. Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM***

O Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres foi instituído pelo Decreto Presidencial nº 5.390, de 08 de março de 2005 e tem por finalidades: avaliar e acompanhar a implementação do PNPM e articular os diversos órgãos responsáveis pela implementação do PNPM. Dessas finalidades advém a composição múltipla do Comitê, que possui representantes do CNDM, dos Ministérios, dos governos estaduais e municipais e de órgãos de pesquisa (IBGE, IPEA), de representação indígena (FUNAI) e de financiamento (CEF, BB). Entre as suas competências, destacamos cinco:

*“II - subsidiar tecnicamente a implementação do PNPM nos estados, municípios e Distrito Federal; (...) IV - promover a difusão do PNPM junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais; (...) VII - apoiar a sensibilização e capacitação de servidores/as públicos federais na temática de gênero, bem como no uso do SAPNPM<sup>5</sup>; (...) IX - encaminhar o relatório anual ao Conselho Nacional dos*

---

<sup>5</sup> Sistema de Acompanhamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (SAPNPM), atualmente SIGSPM: <http://www.sigspm.spmulheres.gov.br/relatorios.php> . Nesta página os membros do Comitê

*Direitos da Mulher e à Câmara de Política Social para análise dos resultados do PNPM; e X - apoiar a criação e o funcionamento de comitês de gênero e similares em órgãos e entidades do governo federal” (BRASIL, 2008).*

Estas competências demonstram que o papel a ser desempenhado pelo Comitê está diretamente relacionado à orientação e pressão dos demais órgãos do poder Executivo, nos três níveis de governo. Em outras palavras, o Comitê de Monitoramento é responsável pela transversalização de gênero tanto horizontal (junto a outros órgãos federais) quanto verticalmente (nas esferas estadual e municipal). Desde a sua criação, foram realizadas 49 reuniões de acompanhamento do PNPM e o número de membros do Comitê tem-se ampliado. Em 2005, na 1ª Reunião, havia 12 participantes, de diversos Ministérios. Em 2013, o número de participantes foi de 33, incluindo um representante do Ministério da Defesa, o qual não consta do Decreto de criação do Comitê. Esta composição ampliada, com Ministérios de temas diversos, não diretamente ligados às áreas tradicionalmente ligadas às mulheres, demonstra o relativo sucesso da transversalização de gênero, ao menos na esfera federal.

Com o Comitê, a SPM mantém seu papel de uma instância demandante frente aos demais órgãos do poder Executivo no sentido de incorporação da temática de gênero não apenas nos programas e políticas públicas específicas, mas também na organização administrativa desses órgãos. Indicativo desse papel do Comitê na consolidação da transversalidade de gênero nas políticas públicas é a existência de grupos de trabalho de gênero em Ministérios e a ampliação do número de secretarias estaduais e municipais dedicadas à implementação de políticas para as mulheres.

Em 2011, seis ministérios possuíam mecanismos de gênero institucionalizados. Eram eles: o MDA, o MMA, o MME, o MDS, o MTE e o MS (BRASIL, 2011: 25). Na última reunião do Comitê de Monitoramento do Plano, mais representantes de Ministérios relataram possuir algum tipo de órgão responsável por focar nas demandas da SPM. Digno de nota é a argumentação da representante do MEC, que ressalta que o Ministério não tem e não terá um mecanismo de gênero em razão de possuir uma coordenação de direitos humanos para lidar com os temas demandados pela SPM. Ao mesmo tempo, a representante pede maior pressão da SPM à Secretaria Executiva do MEC para que o Comitê obtenha as informações necessárias sobre as ações do PNPM

---

conseguem atualizar as ações empreendidas em seus respectivos Ministérios e órgãos e a SPM disponibiliza, por meio de relatórios públicos, as ações do PNPM implementadas ano a ano.

implementadas pelo MEC. No caso específico do MEC, há uma dinâmica interessante na medida em que o Ministério possui uma representante designada a participar do Comitê, é um dos ministérios citados pelo decreto como membro deste, é uma área de tradicional presença de mulheres, em cuja estrutura a SPM não conseguiu promover maior difusão de um discurso de gênero ou favorável às políticas para as mulheres. Esta experiência demonstra os limites do papel desempenhado pela SPM.

No que tange à existência de mecanismos de gênero em estados e municípios, destaca-se a evolução do número de mecanismos, sobretudo nos estados, de que há coleta regular de dados desde 2012. De acordo com dados da ESTADIC 2012, 33% dos estados (9 estados) possuíam secretarias exclusivas de políticas para as mulheres, número que evoluiu para 40,7% dos estados (11) em 2013. Três estados passaram a ter secretarias exclusivas em 2013: PB, GO e RR. No mesmo ano, SC perdeu sua secretaria exclusiva.

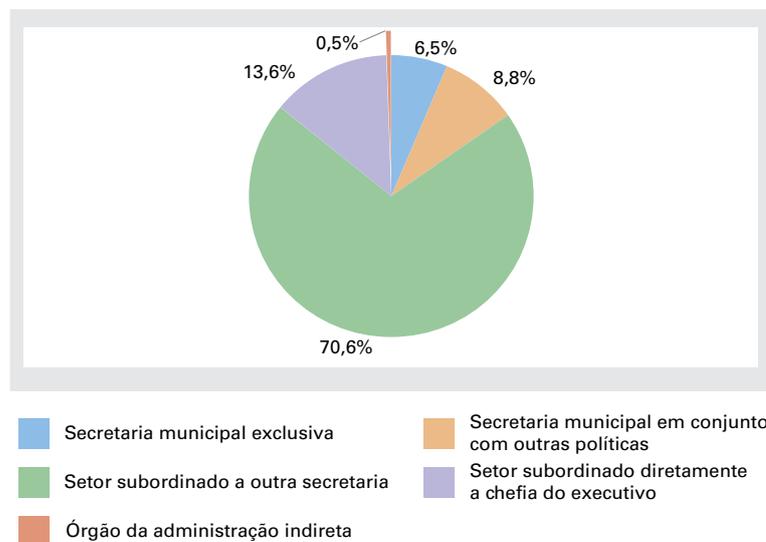
Quadro 3 – Caracterização do órgão gestor da política para as mulheres, por UF, 2013

Caracterização do órgão gestor	Unidades da Federação	Percentual em relação ao total de Unidades da Federação (%)
Secretaria exclusiva	Acre, Roraima, Amapá, Maranhão, Sergipe, Paraíba, Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Sul, Goiás, Distrito Federal	40,7
Setor subordinado a outra Secretaria	Rondônia, Tocantins, Piauí, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina	37,0
Secretaria em conjunto com outra política	Amazonas, Pará, Alagoas, Mato Grosso	14,8
Setor subordinado diretamente à chefia do executivo	Ceará, Mato Grosso do Sul	7,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2013.

No que tange aos municípios, 30,2% deles têm mecanismos de políticas para as mulheres e a maioria desses mecanismos está vinculado a outras secretarias municipais, ou seja, não há secretarias específicas na maior parte dos municípios. Um dado importante em relação às administrações municipais é que tanto a existência quanto a dotação orçamentária dos mecanismos de gênero está vinculada ao tamanho da população municipal. Entre os municípios com população entre 100 e 500 mil habitantes, 52,3% deles possuem órgãos de políticas para as mulheres. Este número cai para 36,3% dos municípios com mais de 500 mil habitantes e chega a 24,9% dos municípios entre 5 e 10 mil habitantes (MUNIC, 2009).

Gráfico 1 – Percentual de municípios com organismos de políticas para as mulheres - 2009



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Para além da institucionalização de mecanismos de gênero, o PNPM prevê também a criação de planos estaduais de políticas para as mulheres como mais uma forma de transversalidade de gênero. Os planos estaduais de políticas para as mulheres constituem meta do PNPM (2013-2015), assim como a ampliação do número de comitês de monitoramento dos planos. Tal estrutura institucional – com uma secretaria estadual de políticas para mulheres, PEPM e um Comitê de Monitoramento – tende a reproduzir a estrutura federal, reiterando o papel importante que a SPM desempenha como instituição *sui generis* para lidar com as políticas para as mulheres. O Quadro 4 apresenta os estados que possuem planos estaduais de políticas para as mulheres em vigor:

Quadro 4 – Existência de Plano Estadual de Políticas para as Mulheres, segundo UF

Unidades da Federação com PEPM	Ano de lançamento	Último ano de vigência	Com comitê para acompanhamento e monitoramento	A composição do comitê é formada pelo órgão gestor, outras secretarias e a sociedade civil
Amazonas	2008	2015	Sim	Sim
Pará	2010	2010	Sim	Não
Amapá	2008	2012	Sim	Sim
Tocantins	2008	2011	Sim	Não
Rio Grande do Norte	2009	2013	Sim	Não

Paraíba	2013	2015	Não	..
Pernambuco	2007	2017	Sim	Sim
Sergipe	2012	2015	Sim	Sim
Bahia	2013	2015	Sim	Não
Minas Gerais	2013	2015	Sim	Não
Mato Grosso do Sul	2013	2015	Sim	Sim
Goiás	2009	2014	Sim	Não

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2013.

A análise dos dados sobre a atuação do Comitê de Monitoramento em seus dois eixos de atuação – horizontal e vertical – permite dizer que o processo de transversalidade de gênero tem sido institucionalmente cumprido, na medida em que há um aumento no número de órgãos voltados para as políticas para as mulheres. Um estudo sobre a qualidade da atuação de tais órgãos e a implementação estadual e municipal de políticas de gênero precisa ser realizado de forma a entender a efetividade da multiplicação de instituições formais para a finalidade da transversalidade de gênero. Preliminarmente, o que parece claro é que existe uma tendência de maior atenção às políticas para as mulheres, o que em si representa um avanço no sentido de maior representação política em termos substantivos e, em alguns casos, descritivos, na medida em que as agências especializadas são majoritariamente lideradas e compostas por mulheres.

## 5. Conclusão

Considerando as informações relacionadas aos dois estágios do processo de articulação de interesses sobre os direitos das mulheres é possível confirmar a nossa hipótese inicial de que a SPM tanto é alvo dos grupos de interesse quanto atua ela mesma como uma agência especializada de direitos das mulheres.

Ressaltamos que essa representação de interesses pauta-se por um contato constante e dinâmico entre a Secretaria e os movimentos organizados de mulheres e feministas, seja por meio do CNDM, seja por meio das conferências nacionais de políticas para as mulheres. No entanto, o caráter inicial da nossa pesquisa impede-nos de saber se há um processo de imposição de agendas ao movimento por parte da

Secretaria. Os dados de pesquisas realizadas por Pogrebinski e Santos (2001) e Avritzer (2012) tendem a afirmar que não há esse processo de imposição de agendas por parte do governo, o que permite que confiemos que a interlocução entre a SPM e os movimentos de mulheres e feministas acontece de forma a privilegiar o diálogo e conhecimento das demandas da sociedade civil.

No que tange ao segundo estágio do papel desempenhado pela SPM, pudemos perceber pelo aumento da presença de ações, preocupações e discursos dos PNPMs nos PPAs; pela ampliação do número de representantes ministeriais e estaduais no Comitê de Monitoramento do PNPM; pelo recrudescimento do número de planos e de organismos estaduais e municipais voltados para as políticas para as mulheres em âmbito local que a SPM tem sido capaz de promover a transversalização da categoria mulheres tanto horizontal quanto verticalmente. Apesar de o conceito original tratar de transversalidade de gênero, é possível perceber pelo discurso e pelo nome da agência especializada que o foco das políticas que ela promove não contempla a noção de gênero.

Na aplicação da teoria de *feminismo de Estado*, com que pautamos a nossa abordagem sobre a SPM, podemos dizer que, nas categorias definidas por Lovenduski, a SPM figura como uma *insider*, na medida em que tanto promove a categoria mulheres (a SPM ainda precisa desenvolver políticas de gênero propriamente ditas) quanto pauta a sua atuação pelas demandas dos movimentos de mulheres e feministas. No entanto, acreditamos que pesquisas com esforço qualitativo diferente sejam necessárias, de forma a dar mais conteúdo às impressões muito coloridas da foto que estamos fazendo da relação entre a SPM e os movimentos sociais.

Em que pesem eventuais conflitos, naturais no processo de disputa de interesses, podemos afirmar que há um processo qualificado e *sui generis* no contato do Estado e dos governos com os movimentos de mulheres e feministas, assim como no que tange ao tratamento da temática mulheres, que se faz por meio da atuação da SPM. Acreditamos que esta agência especializada pode ser entendida como uma evolução institucional significativa no que se refere às políticas para as mulheres em nossa história recente.

## 6. Referências bibliográficas

AVELAR, Lúcia. Movimentos, redes, feminismo de Estado: a representação extraparlamentar das mulheres brasileiras. In: Cadernos Adenauer XIV (2013) No3

AVRITZER, L. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, maio 2012. (Texto para discussão, 1739).

\_\_\_\_\_. Teoria democrática e deliberação pública. Lua Nova, São Paulo, n.50, p.25-46, 2002.

BANDEIRA, Lourdes. Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. Convênio CEPAL-SPM. Brasília, 2005. Disponível em: [http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BCB0932095E3A/integra\\_public\\_lourdes\\_bandeira.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BCB0932095E3A/integra_public_lourdes_bandeira.pdf) Acesso em 26 de novembro de 2011.

BOHN, Simone. Feminismo estatal sob a Presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. Revista Debates, Porto Alegre, v.4, p.81-106, jul.- dez. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013.

CORRÊA, Mariza. Do feminismo aos estudos de gênero no Brasil: um exemplo pessoal. In: Cadernos Pagu (16) 2001: pp.13-30.

CORREA, Sonia e ALVES, José Eustáquio Diniz. Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil: perspectivas históricas, CIPD do Cairo, ODM e os PNPM de 2004 e 2007. Trabalho apresentado em Fazendo Gênero 2006. Disponível em: [http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/resources/anais/1276297897\\_ARQUIVO\\_Textofazgenero9\\_Sonia\\_Jeda\\_11jun10.pdf](http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/resources/anais/1276297897_ARQUIVO_Textofazgenero9_Sonia_Jeda_11jun10.pdf). Acesso em 11/7/2013

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. In: Estudos Feministas, Florianópolis, 12(1): 360, janeiro-abril/2004.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. In: Saúde e Sociedade v.13, n.2, p.20-31, maio-ago 2004.

HAMM, Keith. "Patterns of Influence among Committees, Agencies, and Interest Groups" in: Legislative Studies Quarterly, Vol. 8, No. 3, 1983.

- KINGDON, John. Agendas, alternatives, and public policies. New York: Longman, 1995, capítulos 4-9.
- LINDBLOM, Charles E. “La ciencia de “salir del paso”. Luis F. Aguilar Villanueva (org.) – La hechura de las políticas. Cidade do México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, [1959] 2000.
- LOPES, Margarida Chagas. A emergência do feminismo de Estado em Portugal: uma história da criação da Comissão da Condição Feminina. Ex aequo [online]. 2012, n.25, pp. 181-183. ISSN 0874-5560.
- LÜCHMANN, L. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. Lua Nova, São Paulo, v.84, p.353-364, 2011.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn e ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. In: Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 1 p. 86-94 jan./jun. 2010.
- POGREBINSCHI, Thamy e SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, no 3, 2011, pp. 259 a 305.
- RANGEL, Patrícia. *Feminismo de estado e direitos políticos das mulheres: Argentina e Brasil*. Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 (Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2013. Disponível em:  
[http://www.fazendogenero.ufsc.br/10/resources/anais/20/1386616241\\_ARQUIVO\\_PatriciaRangel.pdf](http://www.fazendogenero.ufsc.br/10/resources/anais/20/1386616241_ARQUIVO_PatriciaRangel.pdf) . Acesso em 23/2/2014.
- RODRIGUES, A. Advocacy: uma ação política de novo tipo. 2010. Disponível em: [www.cfemea.org.br](http://www.cfemea.org.br).
- PITANGUY, Jacqueline. As Mulheres e a Constituição de 1988. Disponível em: [www.cepia.org.br/images/nov089.pdf](http://www.cepia.org.br/images/nov089.pdf) . Acesso em 11/7/2013.
- THOMAS, Clive. (org). Research guide to U.S. and international interest groups – Westport: Praeger Publishers, 2004.
- UNIFEM. O progresso das mulheres no Brasil. 2003-2010. Rio de Janeiro: Cepia; ONU Mulheres, out. 2010