

Tokarski, Carolina Pereira; de Andrade Matias, Krislane; Pinheiro, Luana Simões;  
Correa, Ranna Mirthes Sousa

**Working Paper**

## De política pública à ideologia de gênero: O processo de (des)institucionalização das políticas para as mulheres de 2003 a 2020

Texto para Discussão, No. 2866

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Tokarski, Carolina Pereira; de Andrade Matias, Krislane; Pinheiro, Luana Simões; Correa, Ranna Mirthes Sousa (2023) : De política pública à ideologia de gênero: O processo de (des)institucionalização das políticas para as mulheres de 2003 a 2020, Texto para Discussão, No. 2866, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2866>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/284922>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**

**2866**

**DE POLÍTICA PÚBLICA À IDEOLOGIA  
DE GÊNERO: O PROCESSO DE  
(DES)INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS  
POLÍTICAS PARA AS  
MULHERES DE 2003 A 2020**

**CAROLINA PEREIRA TOKARSKI  
KRISLANE DE ANDRADE MATIAS  
LUANA SIMÕES PINHEIRO  
RANNA MIRTHES SOUSA CORREA**

**ipea**

**DE POLÍTICA PÚBLICA À IDEOLOGIA  
DE GÊNERO: O PROCESSO DE  
(DES)INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS  
POLÍTICAS PARA AS  
MULHERES DE 2003 A 2020**

**CAROLINA PEREIRA TOKARSKI<sup>1</sup>**

**KRISLANE DE ANDRADE MATIAS<sup>2</sup>**

**LUANA SIMÕES PINHEIRO<sup>3</sup>**

**RANNA MIRTHES SOUSA CORREA<sup>4</sup>**

---

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: <carolina.tokarski@ipea.gov.br>.

2. Antropóloga; e consultora independente. *E-mail*: <krislane.amatias@gmail.com>.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <luana.pinheiro@ipea.gov.br>.

4. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea. *E-mail*: <ranna.correa@ipea.gov.br>.

**Governo Federal**

**Ministério do Planejamento e Orçamento**

**Ministra** Simone Nassar Tebet

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidenta**

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,  
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

**Diretor de Estudos Internacionais**

FÁBIO VÉRAS SOARES

**Chefe de Gabinete**

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social**

ANTONIO LASSANCE

**OUVIDORIA:** <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

**URL:** <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica  
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H11; H53; H59; H83; I38.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2866>

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES: ATÉ ONDE CHEGAMOS ENTRE O PERÍODO DE 2003 A 2014? .....	8
3 A DESCONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES: COMO MEDIR? .....	18
4 VOLTANDO NO TEMPO: O DESMONTE DAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES ENTRE 2015 E 2020 .....	25
4.1 Primeiro ciclo do desmonte: estagnação da política e retração do MIM entre 2015 e 2018.....	26
4.2 Segundo ciclo do desmonte: dismantelamento das políticas para as mulheres no período 2019-2020.....	35
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	50
REFERÊNCIAS .....	54
APÊNDICE .....	59

## SINOPSE

Este texto tem por objetivo avaliar em que medida o processo de desmonte das políticas para as mulheres veio se instalando na gestão pública federal e qual a intensidade com que ele se efetiva ao longo dos últimos anos. Para tanto, acompanhou-se a trajetória de avanços e retrocessos que marcaram este campo entre o período de 2003 a 2020, dividindo-o em três fases: i) 2003-2014: consolidação de uma agenda de políticas para as mulheres; ii) 2015-2018: estagnação desta agenda; e iii) 2019-2020: deslegitimação da agenda e desmonte das políticas. O foco aqui consiste na análise da capacidade de os organismos de políticas para as mulheres realizarem a gestão da transversalidade de gênero e de implementarem ações sob a sua responsabilidade. Os indicadores levantados permitem concluir que houve, ao longo do período analisado, uma desinstitucionalização da perspectiva de gênero na estrutura governamental que se inicia com um processo de redução, paralisia e inoperância dos principais instrumentos de políticas públicas para as mulheres, o qual é seguido por um desmonte desta agenda no âmbito do Estado, pela destituição do princípio da igualdade de gênero e pela transversalidade de uma agenda conservadora de família.

**Palavras-chave:** políticas públicas para as mulheres; institucionalização da agenda de gênero; desmonte de políticas públicas; transversalidade da família; transversalidade de gênero; secretaria de políticas para as mulheres.

## ABSTRACT

This article aims to evaluate to what extent the process of dismantling policies for women has been installed in federal public management and the intensity with which it is effective over the last few years. To this end, we followed the trajectory of advances and setbacks that marked this field between the period from 2003 to 2020, dividing it into three phases: i) 2003-2014: the consolidation of a policy agenda for women; ii) 2015-2018: the stagnation of this agenda; and iii) 2019-2020: the delegitimization of the agenda and dismantling of policies. The focus consists on analyzing the capacity of the institutional mechanisms for the advancement of women to manage gender mainstreaming and to implement actions under their responsibility. The indicators raised allow us to conclude that there was, throughout the period analyzed, a deinstitutionalization of the gender perspective in the governmental structure that begins with a process of reduction, paralysis and ineffectiveness of the main instruments of public policies for women, which is followed by a dismantling of this agenda within the State, by the dismissal of the principle of gender equality and by the transversality of a conservative family agenda.

**Keywords:** public policies for women; institutionalization of gender agenda; dismantling public policies; family mainstreaming; gender mainstreaming; Institutional Mechanism for the Advancement of Women.



## 1 INTRODUÇÃO

A agenda pela igualdade de direitos das mulheres percorreu um longo caminho nos movimentos de mulheres e feministas no Brasil e no mundo (Bandeira e Melo, 2010; Machado, 2012; CEPAL, 2003; Ipea, 2020), até que fosse, em 2002, finalmente institucionalizada no governo federal brasileiro. Foi nesse ano que a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim) foi criada, vinculada ao Ministério da Justiça, com a responsabilidade de se tornar o órgão executor de políticas para as mulheres no âmbito federal. Os esforços de incorporação da perspectiva de gênero e das necessidades e interesses das mulheres para o Estado, contudo, iniciaram-se antes, tendo se avolumado no processo da Assembleia Nacional Constituinte, em 1985, quando o recém-criado Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) impulsionou a mobilização de deputadas e senadoras para a defesa dos direitos das mulheres na nova Constituição Federal, movimento que passou para a história com o nome de Lobby do Batom.

Os quase vinte anos que separam esta importante mobilização da criação da Sedim foram marcados por uma trajetória de avanços e retrocessos (Matos, Cypriano e Pinheiro, 2018). Essa trajetória pode esquematicamente ser organizada em torno de três períodos, cujo símbolo maior está na posição institucional e na capacidade de atuação dos “mecanismos institucionais para dirimir e coordenar as políticas de igualdade de gênero” (CEPAL, 2011).<sup>1</sup> Entre 2003 e 2014, a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), com *status* ministerial, foi capaz de oferecer à sociedade três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPMs): a Lei Maria da Penha, a Central de Atendimento à Mulher, entre outras importantes conquistas, além de um novo método de formulação e implementação de políticas baseado em conceitos como transversalidade e interseccionalidade, os quais serão abordados ao longo deste *Texto para Discussão*. Este primeiro período foi aqui chamado de consolidação de uma agenda de política para as mulheres.

Entre 2015 e 2018, um novo momento se inicia, com a perda, já em 2015, do *status* ministerial da SPM e sua incorporação ao recém-criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Ao longo desses quatro anos, a secretaria teve sua vinculação institucional alterada outras três vezes, tendo sua capacidade de ação limitada. Não houve revisão e lançamento de um novo plano nacional e as políticas em curso foram

---

1. Apesar de essa ser a nomenclatura proposta pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a literatura da área e também a CEPAL têm usado outros termos como mecanismos institucionais de mulheres (MIMs), mecanismos para o avanço da mulher (MAMs). Neste trabalho, além destes termos, também utilizaremos o nome específico do MIM brasileiro, que variou, a depender do período de sua existência; assim, também utilizaremos os termos Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

suspensas ou interrompidas. A esse segundo período, demos o nome de estagnação da agenda de políticas para as mulheres.

É a partir de 2019, contudo, que as políticas para as mulheres enfrentam seu momento mais desafiador, com a ascensão ao poder de uma nova gestão governamental pautada pela defesa de valores conservadores que propõe “a construção de uma ‘nova política para as mulheres’ baseada em uma moralidade religiosa, na centralidade da família tradicional nuclear e heteronormativa, no resgate de valores tradicionais de gênero e no embate direto com as pautas e movimentos feministas” (Ipea, 2022a). A SPM passa então a compor a estrutura do novo Ministério das Mulheres, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), que, já em seu nome, oferece sinais dos novos rumos a serem tomados no campo das políticas de gênero e/ou para as mulheres. De fato, o fortalecimento de forças políticas neoconservadoras no Legislativo brasileiro na segunda metade do século XXI (Biroli, Vaggione e Machado, 2020) e, posteriormente, a ascensão ao Executivo federal assinalam um processo de desmobilização das capacidades até então estruturadas, indicando o aprofundamento de desmonte destas políticas. Esse terceiro período, portanto, foi aqui nomeado de deslegitimação da agenda e desmonte das políticas para as mulheres.

O objetivo deste trabalho é avaliar em que medida esse processo de desmonte veio se instalando na gestão pública federal e qual a intensidade com que ele se efetiva ao longo dos anos, buscando identificar, em especial, similitudes e diferenças que marcaram o desmonte da agenda de gênero ao longo dos períodos 2015-2018 e 2019-2020. Ainda que a estratégia da transversalidade de gênero – ou seja, do princípio de que gênero deve ser incorporado nas agendas setoriais, em cada ministério, e não apenas no mecanismo de políticas para as mulheres – seja definida pela Declaração e Plataforma de Pequim como a principal tarefa deste mecanismo, este trabalho não irá analisar o conjunto de ações desenvolvidas setorialmente no âmbito do governo federal. O foco aqui será a análise da capacidade de os organismos executivos de políticas para as mulheres realizarem a gestão da transversalidade e de implementarem ações pontuais sob sua responsabilidade. Serão analisadas, portanto, as políticas e instrumentos de gestão de políticas diretamente mobilizadas por estes organismos ao longo do período 2003-2020, e a sua capacidade de efetivar a estratégia de transversalização da perspectiva de gênero e de institucionalização de uma política para as mulheres no Brasil.

Para dar conta desses objetivos, o artigo se organiza em quatro seções, para além desta introdução. Na próxima seção, apresenta-se uma análise sobre a construção de uma política para as mulheres ao longo do período de 2003 a 2014. Este período será aqui considerado como referência – ou período-base – para a realização de uma análise comparativa com os anos subsequentes que são marcados pelo início e posterior aprofundamento do processo de desmonte.



A seção 3 apresenta o instrumental teórico-metodológico construído que nos permitiu mensurar a existência e a intensidade do desmonte em cada período considerado. Na seção 4, os resultados desta mensuração são apresentados separadamente para 2015-2018 – aqui considerado um período de paralisia da ação do Estado – e 2019-2020, em que o desmonte se aprofunda no governo brasileiro. Por fim, na seção 5 são apresentadas algumas considerações finais sobre o tema e perspectivas para os próximos anos.

## **2 A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES: ATÉ ONDE CHEGAMOS ENTRE O PERÍODO DE 2003 A 2014?**

A agenda feminista por direitos emerge questionando os alicerces culturais, materiais e simbólicos a partir dos quais se assentam as desigualdades estruturais de gênero que organizam a sociedade e a distribuição do poder entre homens e mulheres, inclusive no (e a partir do) aparato estatal. Esta agenda – que começa a adentrar de fato o espaço do Estado a partir da redemocratização – desdobra-se em uma série de demandas que abarcam temas como a violência doméstica e familiar contra as mulheres, os direitos sexuais e reprodutivos no âmbito do marco da saúde integral das mulheres, as desigualdades no mundo do trabalho, o acesso à educação, a participação política, entre outros.<sup>2</sup> Foi a partir da criação do CNDM, em 1985, e da sua atuação durante o processo da Constituinte que as demandas feministas começaram a encontrar, pela primeira vez, eco no âmbito do Estado. A Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes, construída pelo conselho, trouxe a público um manifesto com uma série de reivindicações a fim de garantir-lhes o pleno exercício da cidadania.<sup>3</sup> Ainda que estas demandas tenham sido em larga medida incorporadas à Carta Constitucional de 1988 (Bandeira e Melo, 2010), muitos dos direitos ali estabelecidos não se desdobraram em políticas públicas nos anos seguintes. Entre os desafios encontrados, pode ser destacada a existência de uma institucionalidade frágil e descontinuada para tratar da agenda de políticas para as mulheres, bem como as resistências de setores da sociedade, em especial ligados à Igreja, para o avanço da equidade de direitos entre mulheres e homens em diversas áreas, com destaque para o tema dos direitos sexuais e reprodutivos (CEPAL, 2003).

2. A Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995) enuncia doze temas principais a partir dos quais os Estados devem construir a agenda de equidade de gênero: mulheres e pobreza; educação e capacitação de mulheres; mulheres e saúde; violência contra as mulheres; mulheres e conflitos armados; mulheres e economia; mulheres no poder e na liderança; mecanismos institucionais para o avanço das mulheres; direitos humanos das mulheres; mulheres e a mídia; mulheres e meio ambiente; e direitos das meninas.

3. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/a-constituente-e-as-mulheres/arquivos/Constituinte%201987-1988-Carta%20das%20Mulheres%20aos%20Constituintes.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/a-constituente-e-as-mulheres/arquivos/Constituinte%201987-1988-Carta%20das%20Mulheres%20aos%20Constituintes.pdf)>.

## TEXTO para DISCUSSÃO

Durante os quinze anos que se seguiram à instituição do CNDM, as políticas desenvolvidas para as mulheres se concentraram em ações limitadas – do ponto de vista da amplitude e da abordagem – na área da violência. Apesar de todos os esforços, o conselho, que naquele momento não possuía recursos ou mandato para conduzir uma “política para as mulheres”, limitou-se a enfrentar aquela que era a demanda mais imediata dos movimentos, podendo, na prática, fazer pouco para dar concretude àquilo que estava disposto na Carta. Foi apenas em 2002, último ano do mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, que foi criada a Sedim, primeiro órgão efetivamente responsável por executar políticas para as mulheres no país. Sua criação, ainda que em um contexto eleitoral e sem autonomia (já que era vinculada ao Ministério da Justiça), foi bem recebida, uma vez que havia a compreensão de que “a [sua] existência favorecia a possibilidade de avançar no posicionamento, legitimidade e institucionalização das políticas públicas de gênero” (CEPAL, 2003, p. 14).

É então em 2003 que um novo e importante marco se efetiva na forma como a agenda das políticas para as mulheres é incorporada ao planejamento governamental. Nesse ano, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM) é criada com *status* ministerial, deixando, portanto, de estar vinculada ao Ministério da Justiça e passando a se posicionar na estrutura da Presidência da República. Sua criação, nestes moldes, atendeu a uma demanda antiga dos movimentos feminista e de mulheres que clamavam pela existência de um órgão governamental que, dotado de maior expressão, pudesse efetivamente institucionalizar as políticas para as mulheres na esfera pública governamental. A existência de um órgão autônomo, hierarquicamente bem posicionado, com respaldo político e capacidade de dialogar com os demais ministérios não era apenas uma demanda do movimento social, mas uma orientação de importantes conferências e instituições internacionais que vinham, ao longo dos anos, construindo paradigmas para que a agenda das mulheres adentrasse o espaço da política institucional com força, propriedade e resistência.

A Declaração e Plataforma de Ação de Pequim – assinada em 1995 pelos 189 países presentes na IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, inclusive o Brasil – é a expressão concreta de um “acordo internacional cujo objetivo é promover a igualdade e eliminar a discriminação contra as mulheres” (ONU Mulheres, 1995), constituindo-se, assim, em um dos instrumentos internacionais mais relevantes no campo dos direitos das mulheres. A declaração tem servido de guia para governos que, ao redor do mundo, procuram implementar políticas para a promoção da igualdade de gênero, bem como para os movimentos sociais na busca por fazer valer os compromissos nela enunciados. Entre os doze temas prioritários de trabalho cobertos pelo documento, estão os MAMs. Há, portanto, já em 1995, o reconhecimento de que uma institucionalidade específica para as mulheres se faz necessária nas estruturas governamentais, e esta institucionalidade deve seguir um conjunto de diretrizes de modo que o seu funcionamento seja eficaz e capaz de “dar apoio à incorporação

de uma perspectiva da igualdade de gêneros a todas as áreas políticas, nos diversos níveis de governo” (ONU Mulheres, 2015, p. 219). Para tanto, o documento lista, em seu art. 201, quais seriam as capacidades necessárias para o funcionamento destes mecanismos.

- 1) Que sejam localizados nos mais altos escalões possíveis do governo, sob a responsabilidade de um ministro de Estado.
- 2) Que existam mecanismos ou processos institucionais que facilitem, quando apropriado, o planejamento descentralizado, a implementação e a supervisão, com vistas a obter a participação das organizações não governamentais e das organizações comunitárias, das associações de base para cima.
- 3) Que se disponham de recursos orçamentários e capacidade profissional suficientes.
- 4) Que haja oportunidade de influir na formulação de todas as políticas governamentais (ONU Mulheres, 2015, p. 219).

Todos esses pontos foram, em alguma medida, considerados quando a SPM foi criada, em 2003, e durante toda a sua existência até 2015. Ao longo de todo esse período, a secretaria manteve-se no primeiro escalão governamental, possuindo *status* ministerial e acesso aos demais ministros em mesmas condições hierárquicas. Em 2010, deixou de ser chamada de “especial”, passando a contar com alguma robustez adicional em sua estrutura (Ipea, 2016). A posição da SPM na hierarquia do governo repercute em sua autonomia e em sua capacidade de *enforcement*, ou seja, na capacidade que possui de constranger, em alguma medida, os demais órgãos setoriais a adotarem uma perspectiva de gênero na formulação e implementação de suas ações.

Evidentemente, a posição na estrutura governamental, ainda que necessária, não é – e nunca foi – condição suficiente para que a SPM pudesse cumprir sua missão. Esta, é importante esclarecer, não se refere à responsabilidade exclusiva por executar o conjunto de políticas para as mulheres no governo federal. O objetivo que se procura alcançar com a criação de uma estrutura como esta não é a guetização do tema em um único espaço no governo, mas, ao contrário, tornar todo o governo permeável às necessidades e interesses das mulheres em cada sociedade. Como bem apontava a SPM em seu II PNPM, a

criação da secretaria não desobrigou os demais ministérios a persistirem na busca da incorporação das perspectivas de gênero e raça/etnia na definição e execução de suas políticas. A criação de órgãos específicos para tratar de questões transversais não representa uma alternativa à atuação dos órgãos setoriais, uma vez que sua função principal é garantir a inclusão de tais

**TEXTO para DISCUSSÃO**

temáticas no conjunto das políticas públicas, cabendo aos órgãos setoriais executar diretamente as ações sob sua responsabilidade (Brasil, 2008, p. 188).

Assim, a função precípua da SPM era coordenar aquilo que se convencionou chamar de transversalização da perspectiva de gênero, não apenas no âmbito do governo federal (transversalidade horizontal), mas também entre as diferentes esferas federativas (transversalidade vertical). O conceito de transversalidade de gênero – tradução de *gender mainstreaming* – foi também consagrado pela Plataforma de Pequim como uma estratégia de atuação inovadora que busca assegurar que a perspectiva de gênero passe a integrar efetivamente as políticas em todas as esferas de atuação governamental, promovendo uma reorganização da ação do Estado (Brasil, 2011). O objetivo, então, é reconhecer que existe uma responsabilidade compartilhada pela execução de políticas para as mulheres que cabe a todos os órgãos setoriais no nível federal e também nos níveis locais. Se a transversalidade se efetiva, cada um desses órgãos passa a considerar em seu processo de formulação, execução e avaliação de políticas a perspectiva de gênero, incorporando uma lente que os ajuda a avaliar em que medida a promoção da igualdade ou da autonomia das mulheres pode ser favorecida ou não em suas iniciativas setoriais.

Tal como destaca a própria Declaração de Pequim (ONU Mulheres, 1995), os mecanismos de políticas para as mulheres, além dos governos e demais agentes “devem fomentar a formulação de políticas ativas e visíveis para a incorporação de uma perspectiva de gênero em todas as políticas e programas de modo que, antes que se adotem as decisões, se realize uma análise de seus possíveis efeitos para um e outro sexo”. Esta estratégia, portanto, possibilita ampliar o alcance das políticas para as mulheres, espalhando-as por toda a estrutura governamental.

A gestão da transversalidade demanda uma articulação horizontal, vertical e não hierárquica, que busca, portanto, estimular a formulação, a execução e a avaliação do conjunto das políticas públicas para as mulheres, assumindo a corresponsabilidade dos entes envolvidos. Segundo a SPM (Brasil, 2011, p. 13), a

transversalidade reorienta as competências políticas, institucionais e administrativas (...) permitindo 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.

Nesse processo de buscar transformar o princípio da transversalidade – até então algo absolutamente inovador no campo da gestão de gênero – a SPM construiu uma metodologia própria de trabalho que envolveu um conjunto de estratégias, entre as quais vale destacar:

- a instituição do PNPM e de seu Comitê de Articulação e Monitoramento (CAMPNPM) – que serão abordados logo a seguir, mas cujo foco estava na transversalidade horizontal;
- a criação dos mecanismos de gênero nos órgãos do governo federal – demanda oriunda das conferências nacionais de políticas para as mulheres (CNPMS),<sup>4</sup> que se constituíram em espaços de articulação para a elaboração de políticas com a lente de gênero nos órgãos setoriais;<sup>5</sup> e
- o apoio financeiro e técnico à instituição de organismos de políticas para as mulheres (OPMs) nos governos estaduais e municipais (transversalização vertical).<sup>6</sup> A SPM instituiu ainda o Fórum de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres, como uma ferramenta que possibilitasse a integração, articulação e troca de experiências entre todos os OPMs.

Se todos esses instrumentos são importantes na materialização do princípio da transversalidade, o instrumento que organizou a ação da SPM e estabeleceu diretrizes tanto para a ação setorial quanto para a gestão da política de gênero foi o PNPM. Ele foi elaborado tendo como pressuposto a obediência aos seguintes princípios:

i) gozar de ampla legitimidade social, contemplando um processo participativo na sua elaboração, integrando tanto a sociedade civil organizada quanto o pacto federativo; ii) definir responsabilidades objetivas para os órgãos do governo federal, contando com a participação desses, quer na elaboração, quer na implementação; e iii) institucionalizar um mecanismo que se viabilizasse como espaço privilegiado para a coordenação horizontal e não hierárquica (Brasil, 2011, p. 16).

Assim, a metodologia de construção dos PNPMs – entre 2003 e 2015 foram lançados três planos – envolvia, necessariamente, como ponto de partida, o estabelecimento de espaços de escuta que permitissem uma ampla discussão com a sociedade, incluindo burocratas das

---

4. Essas demandas também apareceram nas conferências governamentais de políticas para as mulheres (que precediam as CNPMs), evidenciando as “dificuldades que as representações dos órgãos enfrentam devido à ausência de um respaldo institucional adequado para a implementação das políticas para as mulheres” (Brasil, 2011, p. 21).

5. O governo federal chegou a contar com dezesseis comitês de gênero simultaneamente em órgãos como os ministérios de Minas e Energia, do Trabalho e Emprego, da Saúde, da Pesca e Aquicultura e o Banco do Brasil (Ribas, 2020).

6. Em 2014, havia um total de 745 OPMs no Brasil, sendo 26 estaduais, 1 distrital e 718 municipais – equivalendo a 11,8% dos municípios brasileiros (Ribas, 2020).

**TEXTO para DISCUSSÃO**

três esferas da Federação e representantes da sociedade civil. Estes espaços se traduziram nas conferências de políticas para as mulheres, que envolveram milhares de pessoas em todo o país em um processo inicialmente local (conferências municipais, seguidas de estaduais) que desembocava nas CNPMs. Foi a partir dos debates realizados nestas conferências que as demandas da sociedade foram levantadas e as diretrizes para construção dos PNPMs foram sistematizadas.

A primeira conferência nacional ocorreu em 2004, com o envolvimento de cerca de 120 mil mulheres em todo o país (Brasil, 2005), e deu origem ao I PNPM. Este era composto por ações distribuídas em torno de cinco áreas setoriais – trabalho, saúde, educação, violência e gestão – nas quais as demandas da sociedade se traduziam em políticas e os compromissos dos órgãos setoriais (nove neste primeiro plano), pactuados entre a ministra da SPM e os demais ministros, eram apresentados à sociedade. Naquele momento não havia ainda compromisso orçamentário com cada ação, seja pelo receio dos órgãos de se comprometerem com valores, seja pela própria dificuldade de, em um orçamento construído de forma universal, conseguir identificar e “reservar” um valor às políticas para as mulheres.

Para possibilitar uma melhor gestão e o monitoramento do plano, a SPM instituiu o CAMPNPM. Segundo o Decreto nº 5.390/2005, que aprovou o PNPM e instituiu o comitê, este tinha como atribuições, entre outras: i) estabelecer a metodologia de monitoramento do plano; ii) apoiar, incentivar e subsidiar a implementação do PNPM nas esferas subnacionais; iii) acompanhar e avaliar a implementação do plano; iv) efetuar ajustes de metas, prioridades, ações, objetivos etc. dispostos no plano; e v) revisar o PNPM segundo as diretrizes emanadas da conferência. Era no comitê, portanto, que a implementação das ações era discutida, as novas articulações e iniciativas eram pensadas e os desafios impostos por uma nova estratégia de ação eram enfrentados (nem sempre de forma exitosa). Inicialmente, o comitê envolvia apenas representantes dos órgãos diretamente responsáveis pela execução das ações listadas no PNPM, além de representantes da sociedade civil por meio de representação do CNDM. Com o lançamento do II PNPM, a ampliação do seu escopo de ação e a experiência adquirida com os primeiros anos de adoção da estratégia de transversalidade, o comitê passou a envolver também representantes de organismos de políticas para as mulheres dos estados e municípios, de forma a estimular e aprofundar a transversalização vertical.

O I PNPM cobriu o período de 2005 a 2007, tendo sido revisto na II CNPM, realizada em agosto de 2007. A partir das deliberações da segunda conferência, a SPM coordenou a elaboração do II PNPM, que ampliou suas áreas de atuação de cinco para onze, incluindo pela primeira vez o compromisso explícito de enfrentar o racismo e a lesbofobia, bem como as desigualdades que atingem mulheres jovens e idosas.<sup>7</sup> Foi também neste segundo plano que, de forma inédita, construiu-se um orçamento estimado da “política para as mulheres” do governo federal, a ser implementada no

7. Dados do II PNPM disponíveis em: <<https://bit.ly/2RahKK2>>.



período de 2008 a 2011 (período de vigência do II PNPM) agora por um total de 22 órgãos. O segundo plano previa um investimento nominal de cerca de R\$ 7 bilhões em ações especificamente voltadas para as mulheres e de mais R\$ 10 bilhões<sup>8</sup> em ações universais que contemplavam os compromissos do PNPM, mas para as quais não foi possível, naquele momento, desagregar os gastos específicos. Ao final de 2011, foi realizada a III CNPM, que deu origem ao III PNPM, com vigência definida para o período de 2013 a 2015. O terceiro plano, que já não contava com um orçamento associado, deveria ter sido avaliado na IV CNPM, que ocorreu, em Brasília, entre os dias 10 e 13 de maio de 2016. No dia 12 de maio, contudo, a então presidenta Dilma Rousseff foi afastada em função da abertura do processo de *impeachment*, dando início a um novo momento na história das políticas para as mulheres, que será abordado mais à frente.

Desse breve histórico do processo de construção dos planos nacionais, alguns outros elementos importantes do período devem ser ressaltados. O primeiro deles vem do processo de construção do segundo plano nacional, quando a unidade da categoria “mulheres” foi novamente questionada durante as conferências locais e nacional. De fato, até aquele momento, categorias como raça, classe, orientação sexual ou geração eram consideradas de forma lateral no processo de formulação e implementação das políticas. A suposta homogeneidade desta categoria – já questionada pelo menos desde os anos 1980 pelo feminismo negro – seguia orientando as ações da SPM e do governo de forma geral. É a partir, portanto, da segunda conferência que reflexões sobre diferentes experiências, interesses e demandas de diversas mulheres entram no espaço do Estado – ao menos nas diretrizes de ação – de uma forma conjunta ou, como a literatura tem chamado, a partir de uma perspectiva interseccional.

A interseccionalidade se refere à ideia de que “as pessoas são atravessadas por diferentes formas de opressão, que não podem ser consideradas isoladamente, mas sobretudo como fenômenos imbricados que produzem diversas formas de opressão a partir de suas vivências singulares” (Ipea, 2022b, p. 58). Isso significa que mulheres negras e indígenas, por exemplo, enfrentam, além do preconceito relacionado ao gênero, discriminações de raça e classe, entre outras categorias. O conceito sociológico de interseccionalidade, discutido por autoras como Creshaw (2002) e Hill Collins e Bilge (2021), procura desconstruir a noção de que estas discriminações são cumulativas, sendo que, ao contrário, elas se moldam mutuamente e, portanto, toda experiência social – individual ou de grupo – “sofre a influência combinada e simultânea de diversos marcadores que, ao funcionarem de forma simultânea (se reforçando mutuamente), compõem uma matriz de dominação e opressão que aprofunda e oculta formas cruzadas de discriminação” (Ipea, 2022b). Este conceito, portanto, constituiu-se em uma importante ferramenta analítica que ajudou a compreender as dinâmicas entre dois ou mais eixos de subordinação

8. Em valores reais de 2021, esses números saltam para, respectivamente, R\$ 14,5 bilhões e R\$ 20,7 bilhões – valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) médio de 2021.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

e a posição que os indivíduos ocupam na estrutura social. Em termos operacionais, isso significa que existem necessidades particulares e específicas para grupos distintos de mulheres, e desconsiderar esta heterogeneidade pode significar desconsiderar um grupo particular de mulheres na ação do Estado. A existência de políticas públicas com foco em um irreal agregado denominado “mulheres”, no entanto, não produz os mesmos impactos em todo esse grupo; do mesmo modo que a ausência de políticas públicas impacta mais as mulheres que já estão em situação de maior vulnerabilidade.

Foi a partir desse entendimento que dois novos capítulos foram incorporados ao II e III PNPM, com o objetivo específico de enfrentar racismo, sexismo, lesbofobia e desigualdades geracionais. À época, muitas foram as discussões sobre a pertinência de incluir capítulos específicos para estas questões, quando o mais “adequado” seria transversalizar as dimensões de raça, orientação sexual e geração por todo o plano. O entendimento que prevaleceu, porém, foi de que, naquele momento histórico, era importante conferir visibilidade a grupos específicos de mulheres em situação estrutural de maior exclusão e precariedade. Foi assim, portanto, que os capítulos 9 e 10 passaram a integrar o plano, até que este foi descontinuado em 2016.

Outra importante linha que orientava o trabalho da SPM durante o período de 2003 a 2015 diz respeito à intensa participação da sociedade civil nos processos de elaboração das políticas públicas direcionadas às mulheres. De fato, a participação social nesse período era compreendida como um “método de gestão” do governo como um todo (Pires e Vaz, 2012), tendo se espalhado por toda a administração pública federal. Este método se materializava não apenas pelo fortalecimento dos conselhos – que se constituíam juntamente com o orçamento participativo e os planos diretores nas principais estratégias de participação social até 2002 (Avritzer e Souza, 2013) –, mas também pela implementação de outras estratégias como as conferências nacionais,<sup>9</sup> audiências, consultas públicas e mesas de negociação (Pires e Vaz, 2012).

No caso da SPM, houve uma política ativa de investimento nos conselhos estaduais e municipais de políticas para as mulheres – com aportes financeiros, inclusive –, bem como a abertura de importantes canais para que o CNDM pudesse participar de forma ativa da gestão da política. Logo no início do período, ainda em 2003, o Decreto nº 4.773 alterou as atribuições do conselho, tornando-o um colegiado de caráter consultivo com o objetivo de “promover, em âmbito nacional, políticas para as mulheres com a perspectiva de gênero que visem eliminar o preconceito e a discriminação, inclusive as de aspectos econômicos e financeiros, ampliando o processo de

---

9. Ainda que as conferências nacionais possuam uma história que se inicia antes de 2003, é a partir desse momento que elas são impulsionadas de forma mais significativa, com o objetivo de contribuir na construção de “diretrizes para a formulação de políticas públicas, centradas na elaboração e revisão das políticas nacionais, e com um grau diferente de impacto sobre o processo legislativo” (Ramos, 2013, p. 95).

controle social sobre as referidas políticas” (Decreto nº 4.773/2003, art. 1º). Esse decreto determinou, ainda, que caberia ao conselho participar da organização das CNPMs, o que de fato ocorreu, ficando disposto, em todos os instrumentos normativos de convocação das quatro conferências nacionais, que estas seriam conduzidas sob coordenação conjunta da SPM e do CNDM. O cumprimento dessa nova “missão” institucional foi favorecido, segundo Cavalcante e Avelino (2020, p. 220), pela reformulação da composição do conselho, que passou a ter uma relação maior com redes e movimentos de mulheres, deixando de contemplar “personalidades femininas públicas que haviam conseguido romper com a hegemonia masculina na política ou que se destacavam na esfera acadêmica, [passando a acolher] uma diversidade maior de movimentos, com mecanismos de indicação integrando redes mais amplas e consolidadas”.

Foi a partir de todos esses novos marcos conceituais e técnicos que a SPM organizou sua atuação ao longo desse período. Pela primeira vez na história, um plano nacional organizou os compromissos de um conjunto amplo de órgãos da administração federal com a implementação de políticas direcionadas especificamente para as mulheres e para a igualdade de gênero. Nesse processo, que evidentemente não deixou de ser pautado por entraves e dificuldades, acabou cabendo à SPM não apenas a coordenação e a gestão da transversalidade de gênero nas políticas públicas, mas também a implementação de um conjunto de ações em áreas como trabalho, educação, participação política e, especialmente, violência. A entrada no campo da execução direta de políticas se deu por alguns motivos, entre os quais destacamos: i) a ação insuficiente ou inexistente dos órgãos setoriais; ii) o reconhecimento da *expertise* do corpo técnico da SPM para a formulação de estratégias de ação em áreas como violência, ainda que a implementação de políticas nesta área seja responsabilidade compartilhada de vários órgãos; iii) a necessidade de serem desenvolvidas ações em áreas para as quais não havia um organismo setorial correspondente, como a participação política; e iv) a ação protagonista da SPM via lançamento de programas pilotos em áreas como trabalho e educação, com o objetivo – em boa medida malsucedido – de estes depois serem incorporados ao planejamento dos órgãos setoriais responsáveis pelas políticas (como Ministério da Educação ou do Trabalho).

Se as estratégias e mecanismos de atuação estavam bem definidos – e em consonância com as recomendações das instâncias internacionais das quais o Brasil fazia parte –, a realidade se impôs com todos os desafios e resistências que pautaram a ação da SPM ao longo desse primeiro período e impuseram limites ao alcance dos planos nacionais. Muito já se pesquisou sobre estes desafios, não sendo possível, dado o escopo deste texto, abordar todas as questões com o detalhamento necessário. Alguns pontos, porém, merecem ser destacados, uma vez que impactaram de forma decisiva a capacidade da SPM de realizar a gestão da transversalidade de gênero no governo federal.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

O primeiro deles – e talvez o mais óbvio – diz respeito à insuficiência de recursos, humanos e financeiros, para a realização das atividades que estavam sob responsabilidade da secretaria. Mesmo que concentrasse sua atuação apenas na gestão da transversalidade – sem executar ações diretamente –, esta missão demandaria uma estrutura burocrática robusta e qualificada (Ipea, 2012). No entanto, o que o governo federal ofereceu à secretaria foi um orçamento insuficiente – ainda que crescente ao longo do período, fruto do reconhecimento do trabalho que vinha sendo executado – e uma equipe de trabalho limitada em termos numéricos e com alta rotatividade, visto que não há até os dias de hoje carreira específica para a SPM ou para as secretarias que tratam de temas transversais.

Entre 2003 e 2014, o orçamento, em valores reais, disponibilizado anualmente para a SPM passou de pouco mais de R\$ 50 mil para cerca de R\$ 265 mil,<sup>10</sup> um aumento de 430% em doze anos (gráfico 1, na subseção 4.1), mas que representava uma fração muito reduzida do orçamento discricionário do governo federal a cada ano. Em relação à estrutura de pessoal, a SPM contou ao longo desse primeiro período com algo entre 35 e 45 cargos comissionados de livre nomeação e exoneração e teve de constituir sua equipe por meio da requisição ou do convite a servidores de outras carreiras da administração pública ou recorrendo ao estatuto da terceirização. Em 2009, de forma inédita, foi realizado concurso de natureza temporária que trouxe para a secretaria cinquenta novos servidores e servidoras que representaram um fôlego para o trabalho realizado, que, naquele momento, implementava o II PNPM. Por ser temporário, contudo, havia alta rotatividade dos concursados e, findo o prazo do contrato, a secretaria voltou a ficar sem equipe própria, o que só foi amenizado, mas não resolvido, com as quinze vagas destinadas à SPM do concurso para a carreira de analista técnico de políticas sociais (ATPS), realizado em 2012.

Diante da insuficiência de recursos, as iniciativas implementadas diretamente pela SPM, bem como o processo de gestão da política de gênero horizontal e vertical, tiveram alcance limitado e beneficiaram um público restrito de mulheres, exceção feita às políticas na área de violência, cuja execução direta ou em parceria – especialmente com órgãos como o então Ministério da Justiça – envolveu recursos mais vultosos e, consequentemente, produziu resultados mais expressivos.<sup>11</sup> Ao longo dos anos, boa parte dos projetos propostos e implementados pela secretaria como experiências piloto não foi incorporada pelos ministérios setoriais que seriam responsáveis por sua execução. Como disposto em Ipea (2015, p. 552):

10. Valores deflacionados pelo INPC médio de 2020.

11. A exemplo da instituição da Lei Maria da Penha, da Central de Atendimento às Mulheres – Ligue 180, do aumento da rede de serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, entre outros.

ainda que os órgãos [estivessem] mais sensibilizados para a temática (...), boa parte dos programas e das ações desenvolvidos para as mulheres [continuavam] tendo um caráter experimental, com um conjunto restrito de beneficiárias, incapazes de alterar, de forma efetiva, a realidade das mulheres no país e com recursos – de toda ordem – ainda muito escassos. A transversalização da perspectiva de gênero permanece muito mais como um grande princípio orientador da atuação governamental do que como um elemento de planejamento e gestão da política na prática.

A construção de um novo paradigma para gestão, formulação e implementação de políticas públicas, baseada em conceitos como equidade de gênero, transversalidade, interseccionalidade e participação social, encontrou resistências na burocracia, que vinha atuando com base em um *ethos* próprio e consolidado há muitos anos. Trabalhar a partir deste marco significa se deslocar para um outro local no campo público, que demanda integração, articulação e ação conjunta entre os órgãos. A falta de compreensão sobre o que significaria de fato transversalizar a perspectiva de gênero nos órgãos setoriais, o pouco apoio político e técnico ao tema – que muitas vezes ficava sob responsabilidade de uma pessoa no ministério ou de um pequeno conjunto de pessoas que compunham um mecanismo de gênero setorial (Ipea, 2015) –, fez com que, ainda que avanços tenham sido verificados, ao final do período o êxito tenha sido limitado no que se refere à incorporação da temática de forma sustentada e efetiva no governo federal (*op. cit.*).

Um outro conjunto de desafios que afetava a SPM ao final do período 2003-2014 pode ser encontrado na literatura que analisou o período (Ipea, 2012; 2013; Matos, Cypriano e Pinheiro, 2018). Não por acaso, a desmobilização destes atores e o desmonte da política, como se verá a seguir, ocorreram de forma rápida e sem muitas resistências. Somado a esses fatores, o recrudescimento do conservadorismo e sua entrada no campo do Estado fizeram a política migrar para uma nova arena na qual o entendimento dos papéis de homens e mulheres em sociedade parece retornar a algumas décadas e na qual a gestão da transversalidade deixa de ser prioridade na atuação do mecanismo de políticas para as mulheres existente.

### **3 A DESCONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES: COMO MEDIR?**

A trajetória de consolidação da agenda de políticas para as mulheres é, tal como mostrado anteriormente, interrompida a partir de 2015. Se a perda de *status* da então SPM é um importante marco deste momento, diversos outros fatores podem (e devem) ser considerados nas análises

## TEXTO para DISCUSSÃO

sobre a trajetória das políticas para as mulheres ao longo dos últimos anos. Não é tarefa trivial, contudo, definir quais elementos devem ser analisados nesta complexa teia a partir da qual as políticas são formuladas e implementadas, para que seja possível falar em mudança de rumo ou em desconstrução da agenda de políticas para as mulheres no Brasil.

A definição do conjunto de parâmetros que nos orientará na avaliação das mudanças e na mensuração da intensidade do desmonte das políticas é, em boa medida, discricionária. Isso não significa, contudo, que seja descuidada, voluntarista ou sem guias teórico-conceituais. No processo de delimitação de um conjunto de indicadores enxuto, porém significativo, da ação governamental no campo em análise, nos valem, além de toda a literatura sobre feminismo estatal (Bandeira e Melo, 2010; Machado, 2012; CEPAL, 2003), da literatura que vem trabalhando na mudança da perspectiva do desmonte de políticas públicas (Bauer *et al.*, 2012). Por sua vez, para nos auxiliar no enquadramento de quais aspectos das políticas para as mulheres estamos procurando medir a fim de caracterizar o desmonte, consideraremos também alguns elementos da literatura do campo de capacidades estatais (Wu, Ramesh e Howlett, 2015; Gomide, 2016; Gomide, Pereira e Machado, 2017; Enap, 2018).

Como nos mostram Gomide, Pereira e Machado (2017) e Wu, Ramesh e Howlett (2015), o conceito de capacidades estatais tem sido utilizado para explicar diferentes fenômenos, como a análise da formação do Estado, do desenvolvimento ou da capacidade de os governos fazerem escolhas inteligentes. Para este artigo nos valeremos da abordagem de como parte do campo da ciência política e da administração pública vem trabalhando o conceito “das capacidades do Estado para a produção de políticas públicas (*state policy capacity*) em contexto de democratização e globalização” (Gomide, Pereira e Machado, 2017), mais detidamente em diálogo com o conceito proposto por Wu, Ramesh e Howlett (2015), que entende as capacidades estatais como o conjunto de habilidades, recursos – ou competências e capacidades – necessários para produção da política pública. A abordagem será útil na medida em que estes autores operacionalizam a análise do conceito em três níveis de competências – analítica, operacional e política – e em três níveis de recursos: sistêmico, organizacional e individual.

Diversos estudos têm se concentrado especificamente no nível individual, ou seja, na análise das diferentes competências que os integrantes das burocracias precisariam ter/desenvolver para a efetividade da produção de políticas públicas (Enap, 2018). Neste trabalho, no entanto, o nosso foco de análise será o nível organizacional, uma vez que enquadramos o olhar para a SPM e sua capacidade de produção de políticas públicas como organização; dessa forma, observaremos em que medida ao longo dos períodos observados houve o incremento ou o desmonte das institucionalidades relativas a recursos como recursos humanos e financeiros e sistemas de gestão de recursos (Wu, Ramesh e Howlett, 2015).



Para a análise do desmonte da SPM partiremos do conceito proposto por Bauer *et al.* (2012, p. 35, tradução nossa) que o definem como

uma mudança direta ou indireta, de natureza oculta ou simbólica que sempre diminui o número de políticas em uma área em particular, reduz o número de instrumentos utilizados e/ou sua intensidade. Pode envolver mudanças nos elementos centrais da política e/ou pode ser atingida pela manipulação das capacidades de implementação ou de supervisão da política.

A partir da perspectiva teórico-analítica, o desmonte pode ser observado tomando-se como referência duas dimensões de mudanças nas políticas: a sua densidade (*policy density*) e a sua intensidade (*policy intensity*). Enquanto a densidade informa sobre a extensão com que as atividades governamentais cobrem uma determinada área – com suas divisões internas, como campos e subcampos –, a intensidade da política trata do rigor ou da “generosidade” com que esta política vem sendo implementada. A cada uma destas dimensões correspondem duas categorias que possibilitariam a mensuração da densidade e da intensidade da política. No esquema sugerido por Bauer *et al.* (2012) a densidade seria mensurada a partir da: i) densidade da política – que informa sobre a mudança no número de políticas ao longo do tempo; e ii) densidade instrumental – que diz respeito ao número de instrumentos de políticas e sua variação no período analisado. Já a intensidade da política poderia ser mensurada i) pela intensidade substantiva (*substantial intensity*) – que informa sobre o escopo da intervenção governamental e as configurações dos instrumentos, podendo ser medida, por exemplo, por taxas, níveis de emissões de poluentes ou outros níveis regulatórios; e ii) pela intensidade formal (*formal intensity*) – que diz respeito aos aspectos formais da política, sendo esta subdividida em três categorias: a capacidade de *enforcement*, ou seja, de que as decisões tomadas sejam fiscalizadas e cumpridas; as capacidades administrativas, de financiamento, de recursos pessoais e organizacionais; e as capacidades procedimentais, que informam em que medida estão sendo tomados os procedimentos necessários para a implementação adequada da política.

A transposição dessas elaborações teóricas para a realidade das políticas para as mulheres no Brasil pressupõe, evidentemente, a necessidade de alguns ajustes e adequações. Este é o caso, por exemplo, da mensuração da intensidade das políticas que será aqui considerada apenas a partir do enfoque sugerido pela intensidade formal, uma vez que não iremos nos concentrar nas mudanças em termos dos resultados provocados pelas políticas na sociedade (como as taxas de violência ou de desemprego das mulheres), mas na capacidade de o governo federal, por meio de seu mecanismo de políticas para as mulheres, elaborar, transversalizar e implementar as políticas.

O quadro 1 apresenta a proposta elaborada para mensuração do desmonte da política para mulheres, com parâmetros quantificáveis para cada dimensão, subdimensão e categoria. De certo, outros indicadores poderiam ser construídos e acrescentados a cada uma das dimensões

## TEXTO para DISCUSSÃO

abordadas; estes, porém, foram considerados mais adequados diante do limite de disponibilidade de informações, que é impactado seja pela inexistência de dados, seja pela dificuldade de encontrá-los e/ou sistematizá-los para todo o período aqui analisado.

### QUADRO 1

#### Métricas de mensuração do desmonte das políticas para as mulheres, por dimensão e subdimensão

Dimensão	Subdimensão	Categoria	Categorias aplicadas ao caso específico	Indicadores das políticas para as mulheres
Densidade da política	Densidade da política	Mudanças nas áreas de políticas públicas	Áreas de políticas para as mulheres contempladas	Quantidade de áreas de políticas públicas com ações previstas no PPA do MIM; e orçamento autorizado para cada área (em reais).
	Densidade instrumental	Mudanças nos instrumentos de políticas públicas	PNPM	Existência de PNPM vigente no período? (sim; não); e quantidade de instituições governamentais envolvidas.
			CAMPNPM	Comitê de Articulação e Monitoramento ativo? (sim; não).
			Plano Plurianual (PPA)	Existência de programa específico para as mulheres (sim; não).
Intensidade da política	Intensidade formal	Capacidade de <i>enforcement</i>	Nível hierárquico do MIM	Alto ( <i>status</i> de ministério); médio (secretaria ligada diretamente à Presidência); e baixo (entidades dependentes de um ministério).
		Capacidades administrativas	Cargos (quantidade de DAS etc.)	Quantidade de cargos comissionados previstos para a estrutura.
			Burocracia específica	Existência de burocracia específica? (sim; não).
			Orçamento da SNPM	Orçamento autorizado; e orçamento executado.
		Capacidades procedimentais	Transversalidade	Transversalidade como eixo estruturante das diretrizes da política para as mulheres (sim; não).
			Interseccionalidade	Interseccionalidade como eixo estruturante das diretrizes da política para as mulheres (sim; não).
			Gênero	Gênero como eixo estruturante das diretrizes da política para as mulheres (sim; não).
			Incorporação da participação social na institucionalidade da política	Existência de conferências nacionais durante o período (sim; não).
				Quantidade de representantes de entidades da sociedade civil no CNDM.
				Papel do CNDM para elaboração de políticas públicas: consultivo; deliberativo.

Elaboração das autoras.

Obs.: DAS – Direção e Assessoramento Superior.

Para mensurar a densidade das políticas para as mulheres ao longo dos anos, optamos, em nosso modelo, por observar o comportamento de sete indicadores. Os dois primeiros dizem respeito às áreas cobertas pelas políticas diretamente desenvolvidas pelo organismo de política para as mulheres. Como mencionado anteriormente, o objetivo deste trabalho não é analisar como a implementação de políticas para as mulheres se deu em toda a extensão do governo federal, mas, de forma mais concentrada, analisar o MIM, tanto em sua capacidade de transversalizar a perspectiva de gênero quanto de executar diretamente um conjunto de ações sob sua responsabilidade. Para tanto, observaremos:

- a quantidade de áreas cobertas pela atuação do MIM existente em cada época; esta medida pelas áreas previstas em seu planejamento governamental consolidado no PPA de cada período (programas, ações ou planos orçamentários); e
- o orçamento executado em cada uma destas áreas. As fontes serão as legislações que instituem cada um dos PPAs e os dados sobre execução orçamentária do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), do Ministério da Economia, e do Siga Brasil, do Senado Federal.

Os outros cinco indicadores nessa dimensão dizem respeito à mensuração da densidade instrumental, tendo sido os principais instrumentos de políticas para as mulheres construídos desde 2003. São eles: i) existência de PNPMs em vigência e o número de organismos governamentais envolvidos em sua implementação; ii) existência ativa do CAMPNPM; e iii) incorporação da agenda de políticas para as mulheres no PPA analisado, esta medida pela existência de um programa específico para o tema e pela transversalização do componente gênero no PPA de forma geral. As fontes aqui são também documentais, e incluem legislações de lançamento dos PNPMs, de instituição e nomeação para o comitê, relatórios de reuniões do comitê e o próprio PPA.

As alterações na intensidade das políticas para as mulheres foram mensuradas, tal como propõem Bauer *et al.* (2012), a partir da análise das três subdimensões constantes do quadro 1: capacidade de *enforcement*, administrativa e procedimental. No que se refere à capacidade de *enforcement*, adotamos a classificação sugerida pelo Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (OIG/CEPAL), que categoriza os MIMs segundo o seu nível hierárquico. De acordo com esta classificação, um mecanismo institucional da mulher poderia ser classificado como possuindo: i) nível alto – quando dotado de estatuto de ministério ou quando a titular do MIM ocupa posição de ministra de Estado; ii) nível médio – quando está diretamente ligado à Presidência da República; e iii) nível baixo – quando está vinculado a um ministério ou a outros órgãos de menor nível hierárquico.

## TEXTO para DISCUSSÃO

Quanto às capacidades administrativas serão observadas duas dimensões: o orçamento e a burocracia. Para a mensuração do orçamento, analisaremos tanto o orçamento autorizado quanto o liquidado nos programas finalísticos dos organismos de mulheres (excluindo-se, portanto, pagamento de pessoal, auxílio transporte, entre outros), enquanto para mensurar a capacidade de atuação da burocracia será analisada a quantidade de cargos de confiança em cada um dos períodos considerados. Como não existe uma carreira específica para as políticas para as mulheres, adotou-se, aqui, o número de cargos comissionados como uma *proxy* do tamanho do corpo burocrático da instituição, que varia de forma veloz dada a dinâmica de composição das equipes, tal como apontado na seção anterior. A existência de estratégia de aumento do quadro de servidores(as), como a realização de concursos públicos temporários ou permanentes ou de editais de requisição, também será considerada nessa análise.

Finalmente, para mensurar as capacidades procedimentais dos órgãos, foram considerados alguns elementos que se constituem em importantes princípios para a implementação de políticas para as mulheres, estando estes dispostos não apenas na literatura que trata do tema no Brasil, mas também em compromissos e acordos internacionais, como a Declaração de Pequim, os consensos oriundos das conferências regionais sobre a mulher da América Latina e Caribe, entre outros, bem como nos três PNPMs, lançados no período 2003-2014.

Dessa forma, como capacidades procedimentais, em nosso modelo, foram consideradas quatro categorias. A primeira delas trata da incorporação da perspectiva de gênero como um eixo estruturante da atuação do MIM. Assim, o alinhamento dos seus objetivos estratégicos com o alcance da equidade de gênero será considerado como positivo caso apareça como eixo estruturante dos principais instrumentos normativos que conformam a diretriz de políticas para as mulheres (decreto de gestão,<sup>12</sup> portarias que aprovam o Regimento Interno, PNPMs e PPAs), e como negativo, caso não apareça. A segunda categoria de análise trata da incorporação da participação social na institucionalidade da política, que será monitorada por meio de dois indicadores: realização de CNPMs e atuação do CNDM (quantidade de representantes da sociedade civil no conselho e caráter do CNDM). A implementação da estratégia da transversalidade será observada por meio da análise de sua incorporação como eixo estruturante das diretrizes da política para as mulheres (decretos de gestão, Regimento Interno, PNPM e PPA). Por fim, incorporou-se à matriz de análise a adoção do princípio interseccional como condutor das políticas e do trabalho do MIM, dada a magnitude das desigualdades estruturantes do Brasil, em especial o racismo estrutural, a partir do qual se organiza toda a sociedade e também o Estado. Este, da

12. Nos referimos aqui aos sucessivos decretos que aprovaram a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança.

mesma forma que os demais elementos de natureza conceitual, será mensurado por meio da análise dos instrumentos normativos e orientadores da política para as mulheres em cada período.

As reflexões de Bauer *et al.* (2012) sobre o desmonte das políticas, contudo, não se esgotam aí. Além de apresentarem propostas para mensuração deste processo, os autores tentam, ainda, sistematizar as diferentes estratégias adotadas para sua efetivação, organizando-as em torno de quatro arranjos formados a partir do entrecruzamento de duas dimensões: i) a forma como se dá a tomada de decisão – se é deliberada, ativa e consciente ou se tende a ser negligente, por abandono; e ii) a visibilidade (alta ou baixa) que os atores querem dar ao processo de desmonte. A partir da interação entre estas dimensões, quatro estratégias de desmonte são identificadas.

- 1) O desmonte por *default*: trata-se de uma estratégia sutil de desmantelamento da política, marcada pelo desamparo e desassistência.
- 2) O desmonte por ação simbólica: pautada na força dos discursos dos agentes políticos que avaliam que seriam recompensados por externarem a preferência pelo desmonte. Há, nesse sentido, alta visibilidade das declarações, mas poucos resultados efetivos.
- 3) O desmonte por mudança de arena: esta mudança pode ser feita tanto na direção de alterações das bases organizacionais e processuais de uma determinada arena quanto na direção da mudança total da arena da política. Nessa estratégia, as decisões de desmonte são efetivamente tomadas, mas em uma nova arena. Ou seja, as políticas continuam existindo, porém, a partir de um novo paradigma.
- 4) O desmonte ativo: ao adotarem esta estratégia, há não apenas a decisão deliberada pelo desmonte, mas também a escolha, pelos políticos, de serem entendidos como protagonistas deste processo.

Essas diferentes estratégias serão também analisadas ao longo deste texto, valendo destacar, tal como fazem Bauer *et al.* (2012), que há uma tendência de que elas sejam usadas em combinação com as outras, e não isoladamente. Quando existentes, estas combinações podem se dar ao mesmo tempo ou, por vezes, em momentos sucessivos.

A metodologia de análise das informações levantadas neste trabalho partiu da definição de que o período 2003-2014 se configuraria no período de base, sendo a referência para as análises

comparativas realizadas para os dois períodos seguintes. Esta definição levou em consideração o fato de que até 2003 não havia uma instituição específica para conduzir as políticas para as mulheres (a Sedim só foi criada ao final de 2022, sem autonomia).

#### **4 VOLTANDO NO TEMPO: O DESMONTE DAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES ENTRE 2015 E 2020**

A literatura voltada para a análise do feminismo estatal tem assumido o ano de 2003 como o marco inicial da institucionalização da pauta da igualdade de gênero na agenda governamental (Gonzalez, 2018; Bohn, 2010; Machado, 2012), visto que foi a partir da criação da SPM, com *status* de ministério, orçamento próprio e legitimidade para a promoção da estratégia da transversalidade de gênero, que se iniciou uma trajetória de alargamento das políticas públicas para as mulheres. Tal como apresentado na segunda seção deste texto, no período de 2003 a 2014, o orçamento da SPM foi crescente e a pauta foi expandida para outras áreas além do enfrentamento à violência. Houve um gradativo incremento da participação social nas CNPMs, e os PNPMs passaram a agregar cada vez mais ministérios e organizações federais comprometidos com a agenda de igualdade de gênero.

A trajetória de consolidação da agenda dos direitos das mulheres e de expansão das políticas públicas está bem documentada pela literatura da área (Bohn, 2010; CEPAL, 2003; Ipea, 2014; Matos, Cypriano e Pinheiro, 2018). Nessa trajetória, o primeiro semestre de 2014 ainda é retratado como um período de relativa estabilidade quanto às ações estatais direcionadas às mulheres (Ipea, 2015), ainda que sinais de avanço do conservadorismo e de recuo de algumas iniciativas ligadas à pauta da igualdade de gênero já fossem visíveis desde o final do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva e das eleições presidenciais de 2010.<sup>13</sup> A acirrada eleição presidencial de 2014 levou para o centro do debate político pautas de ordem moral como a criminalização da homofobia e o casamento de pessoas do mesmo sexo (Ipea, 2015). Apesar de a reeleição de Dilma Rousseff indicar certa continuidade na postura governamental sobre a pasta, o ano de 2015 inaugura uma nova fase das políticas para as mulheres, dessa vez marcada pela estagnação e retração.

13. A discussão sobre a (des)criminalização do aborto, por exemplo, foi um tema recorrente nos debates do segundo turno presidencial da campanha de 2010, que culminou com o compromisso dos dois candidatos de que não alterariam a legislação então vigente. O recuo do Ministério da Educação na distribuição do material “Escola sem homofobia” e a exclusão da temática do aborto no PNPM são alguns dos episódios que marcam o avanço do conservadorismo sobre as pautas de igualdade de gênero no governo federal neste período (Ipea, 2019).



A persistência da baixa representação feminina no Congresso Nacional e o avanço da representação neste parlamento de segmentos conservadores, como da “bancada evangélica, da bala e ruralista” – como ficaram conhecidas no país –, aliados ao turbulento momento político que culminou com o processo de interrupção do mandato da então presidenta recém-eleita Dilma Rousseff, marcado pela violência política de gênero (Biroli, 2018), constituem-se em elementos centrais para que um ciclo de bloqueio das pautas de gênero tenha início em 2015. A partir de 2019 este processo se aprofunda e pode-se falar, então, na existência de um novo período na agenda das políticas para as mulheres, efetivamente pautado pelo desmonte daquilo que foi construído entre 2003 e 2014. Estes dois diferentes ciclos de interrupção das políticas são o objeto de análise desta seção. Inicialmente apresentaremos uma análise do primeiro ciclo, denominado estagnação da política e retração do mecanismo institucional para as mulheres, que cobre o primeiro ano do segundo mandato de Dilma Rousseff (2015) e a gestão de Michel Temer, entre 2016 e 2018. Na sequência, analisaremos os dois primeiros anos da gestão de Jair Bolsonaro, entre 2019 e 2020, período aqui compreendido como de desmonte, tendo como base os indicadores anteriormente apresentados.

#### **4.1 Primeiro ciclo do desmonte: estagnação da política e retração do MIM entre 2015 e 2018**

A reforma ministerial no segundo mandato de Dilma Rousseff, aliada à crise política de 2015, marca o início da perda de espaço da temática de equidade de gênero na agenda estatal. Tal reforma resultou na perda de *status* ministerial da SPM, que foi incorporada ao então recém-criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, unindo-se a duas outras secretarias de mesmo *status* – de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a de Direitos Humanos. Esta alteração institucional implicou o aumento das dificuldades burocráticas para o processamento das políticas tocadas pelas secretarias extintas (Ipea, 2018), comprometendo a capacidade de entrega de serviços para a população entre 2015 e 2016, e ainda se configurou em uma importante perda simbólica da agenda de políticas para as mulheres que novamente deixou de ter *status* ministerial e passou a uma pauta de menor importância. Porém, mais do que isso, o posicionamento subordinado da SPM retirou da secretaria poder político e capacidade de negociação em condições equivalentes de hierarquia com os demais órgãos setoriais do Poder Executivo federal.

A capacidade de *enforcement* se reduz de forma expressiva, uma vez que o MIM passa de um nível hierárquico alto (tal como disposto no quadro 1) imediatamente para o nível mais baixo na escala considerada. Os efeitos sobre a capacidade de a secretaria efetivar a transversalidade de gênero são imediatos, dado que essa depende em boa medida de um poder político que este

## TEXTO para DISCUSSÃO

novo posicionamento hierárquico não oferece à titular da pasta. A fusão das secretarias que deu origem ao novo ministério produziu alteração de diversos procedimentos burocráticos e da capacidade de gestão também orçamentária, levando as políticas para as mulheres a uma situação de “marasmo burocrático” (Ipea, 2015).

Em maio de 2016, durante a realização da IV CNPM, o processo de *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff foi aberto, o que resultou em seu afastamento da Presidência da República. Com a posse de Michel Temer, a fase que antes era de marasmo passa a ser de “paralisia” ou “impedimento da atuação” (Ipea, 2015). Em setembro do mesmo ano, a pasta de mulheres sofre novo rebaixamento hierárquico, e a partir da Lei nº 13.341/2016 passa a integrar o Ministério da Justiça e Cidadania. Os primeiros sinais desta nova fase são: a Portaria nº 611, de 10 de junho de 2016;<sup>14</sup> o Memorando-circular do Gabinete do Ministro, de 22 de novembro de 2016;<sup>15</sup> e o perfil conservador da nova secretária, contrária às pautas de igualdade de gênero no campo dos direitos sexuais e reprodutivos. A escolha de Temer para o cargo foi Fátima Pelaes, que ocupava desde 2011 a presidência do Partido do Movimento Democrático Brasileiro Mulher, do Amapá (PMDB Mulher/AP), tendo sido filiada também ao Partido da Frente Liberal (PFL) e ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Socióloga formada na Universidade Federal do Pará (UFPA), Pelaes foi eleita deputada federal por cinco vezes, e sua trajetória política passou por reviravolta após sua conversão religiosa, em 2002. O seu perfil mais conservador que o de suas predecessoras preocupou os movimentos feministas e de mulheres à época (Ipea, 2018).

No intervalo de sete meses, portanto, as agendas de gênero, raça e direitos humanos passaram de secretarias com *status* ministerial ligadas à Presidência da República a um ministério que engloba todos os temas em uma única pasta, para em seguida serem reduzidas a secretarias dentro de um órgão. Mas estes movimentos de alterações institucionais não se encerraram aí. Em fevereiro de 2017, a secretaria – que havia passado a se chamar Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM) – migrou para o Ministério dos Direitos Humanos, por meio da Medida Provisória nº 768/2017, e nove meses depois passou a compor a Secretaria de Governo da Presidência (Ipea, 2019). Em 2018, mais uma nova mudança em sua estrutura a levou de volta ao Ministério dos Direitos Humanos, no qual se manteve até o final do mandato de Temer. As

14. Essa portaria suspendeu por noventa dias todos os atos de gestão do Ministério da Justiça e Cidadania, sendo reeditada por mais noventa dias, o que implicou seis meses sem que o ministério e suas respectivas secretarias pudessem realizar contratos, convênios e a nomeação de servidores.

15. O documento determinou que “todo convênio a ser firmado ou prorrogado deve ter relações com o Plano Nacional de Segurança Pública em algum de seus âmbitos”. Na prática ele restringiu a celebração destes instrumentos a políticas relacionadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres, deixando de fora outras áreas que vinham sendo cobertas de alguma maneira nos anos anteriores.

consequências de tamanha instabilidade administrativa da secretaria não são “apenas” do ponto de vista simbólico, com redução de sua visibilidade e rebaixamento da posição institucional, mas também se evidenciam nas dificuldades de atuação da própria burocracia que passou a vivenciar constantes modificações nos processos de trabalho – que acompanham cada nova vinculação institucional –, na gestão orçamentária e na capacidade de executar o planejamento previsto.

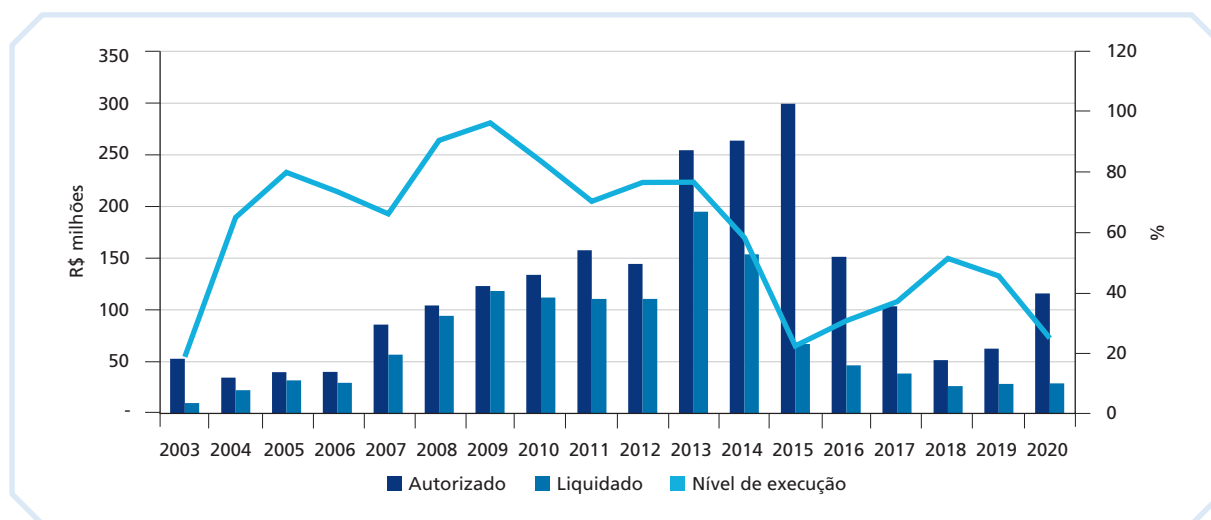
Os anos de 2017 e 2018 foram marcados também por importantes mudanças nos instrumentos de políticas, como o PNPM e o seu CAMPNPM. O plano, cuja vigência havia se encerrado em 2016, foi descontinuado e, como consequência, o comitê, em atuação desde 2004, deixou de funcionar a partir de então. Esses anos podem ser compreendidos como “um período de retrocessos no campo das políticas para as mulheres, marcado pela inoperância do Estado e pela descontinuidade de ações e políticas até então desenvolvidas que não foram substituídas por outras iniciativas” (Ipea, 2019). Portanto, o que merece destaque nesta análise são os impactos das alterações de *status* institucionais para a articulação das políticas para as mulheres e como a redução da capacidade de *enforcement* veio acompanhada de uma expressiva diminuição das capacidades administrativas refletidas na contração do orçamento, da sua capacidade de execução e, ainda, de uma redução das áreas de políticas para as mulheres cobertas pela gestão.

Tal como disposto no gráfico 1, ainda em 2015, o orçamento autorizado da SPM chegou a quase R\$ 300 milhões, o maior valor de sua história após o seu contínuo crescimento desde 2004. Em 2016, porém, o orçamento autorizado para que a secretaria pudesse desenvolver suas ações foi reduzido praticamente à metade, iniciando-se um processo de perda orçamentária que marcou todo esse ciclo e, alcançou, em 2017, o mesmo valor destinado à área quase dez anos antes, em 2008. Para além da redução do orçamento da SPM, a capacidade de executá-lo veio também se reduzindo desde 2014, alcançando apenas 22% em 2015, o menor percentual desde 2003, quando a SPM foi criada no governo Lula. Mesmo que o nível de execução da secretaria tenha tido um aumento a partir de 2016, alcançando 51% em 2018, essa porcentagem indica dificuldades expressivas para a concretização das políticas e demais compromissos firmados, nos quais se incluem o apoio aos organismos locais de políticas para as mulheres e de participação social, o atendimento às mulheres em situação de violência e o apoio a projetos ou sua execução direta nas áreas da autonomia econômica, da educação inclusiva e não sexista e da participação feminina nas esferas de poder e decisão (Ipea, 2019). Além disso, os dados expressam também o fato de que a nova gestão parte de outras prioridades de governo e adota diretrizes de trabalho mais conservadoras no que se refere aos direitos das mulheres e à promoção da igualdade de gênero. Por essa razão, o governo federal manteve a secretaria apenas como uma instituição burocrática (de baixo nível hierárquico), mas não a sustentou como coordenadora, executora e fomentadora de políticas públicas para as mulheres (Ipea, 2019).

## TEXTO para DISCUSSÃO

### GRÁFICO 1

**Brasil: orçamento autorizado e liquidado dos programas finalísticos do mecanismo institucional de políticas para as mulheres e nível de execução do orçamento (2003-2020)**



Fonte: Siop/Siga Brasil.

Elaboração das autoras.

Obs.: Valores deflacionados para 2020 pelo INPC médio anual.

No período analisado, além da perda de orçamento e de prestígio político e institucional, a secretaria também perdeu funções comissionadas e teve extinta a sua área de celebração de convênios – quando da migração para a Secretaria de Governo –, o que resultou em expressiva redução de sua força de trabalho e sobrecarga daqueles que permaneceram na pasta, com alteração nos cargos disponíveis, entre outras questões de natureza administrativa e pessoal (Ipea, 2019). Nesse quesito, a instabilidade institucional da pasta entre 2015 e 2018 resultou em processos de trabalhos mais lentos e frágeis, ampliada pela ausência de concurso próprio desde 2012, quando, conforme relatado anteriormente, foram destinadas quinze vagas do concurso de ATPS para a área.

A dificuldade de manter em pleno funcionamento as ações e políticas implementadas pela secretaria diz respeito também às rupturas políticas e simbólicas relacionadas a algumas pautas consideradas polêmicas e mais liberais por parlamentares ultraconservadores em relação à agenda das políticas para as mulheres. As pautas morais e controversas associadas às questões de gênero e sexualidade avançaram no debate público brasileiro ao longo dos últimos anos. Ainda em 2004, o surgimento do Movimento Escola Sem Partido (Mesp) foi impulsionado pelo objetivo de combater a doutrinação e a contaminação político-ideológica na educação brasileira. Ao longo da última década, vem unindo forças com as bancadas parlamentares conservadoras para o combate à “ideologia de gênero” e as discussões relacionadas à sexualidade e orientação sexual,

igualdade entre homens e mulheres, binarismos, patriarcado, contra o aborto e pela redução da maioridade penal. Tais rupturas com as principais ações desenvolvidas para as mulheres nas últimas décadas serão analisadas com mais detalhes na gestão de Jair Bolsonaro, quando estas novas diretrizes – antes “limitadas” ao âmbito do Legislativo – são incorporadas ao Executivo e marcam a construção de uma nova política para as mulheres, como se verá na subseção seguinte.

Diante desse cenário, fica claro que tanto as capacidades procedimentais quanto administrativas e de *enforcement* da secretaria se reduzem de forma expressiva no período em tela, reduzindo a intensidade da política, em especial naquilo que se refere à sua intensidade formal. No que diz respeito ao tema da participação social, as três edições das conferências realizadas entre 2003 e 2014 foram movidas, como mencionado anteriormente, pelo objetivo de levantar as demandas das mulheres brasileiras para que, posteriormente, fosse possível organizar planos e ações com os quais o governo federal deveria se comprometer. As três primeiras conferências não apenas viabilizaram uma importante discussão nos territórios municipais e estaduais, a fim de delinear um PNPM, mas também impulsionaram a necessidade de diversificar a política segundo um conjunto de temas caros aos movimentos feministas e de mulheres (Ipea, 2018). Diversas publicações (Ipea, 2018; 2019) já apontavam a necessidade de construir novas estratégias para além das conferências no intuito de aprofundar o diálogo com os movimentos sociais e de mulheres de base para que pudessem contribuir de forma mais efetiva para o desenvolvimento de políticas para as mulheres.

Na busca pelo aprimoramento das relações entre Estado e sociedade civil organizada, a IV CNPM, convocada em 30 de março de 2015, diferentemente das edições anteriores, não tinha como objetivo construir um novo PNPM, mas sim avaliar as dificuldades e os desafios para a implementação das políticas apresentadas no plano vigente, de modo a revisá-lo e aprimorá-lo ao trazer não apenas um amplo conjunto de políticas pactuadas entre os diversos órgãos setoriais, mas também as diretrizes e os princípios que deveriam nortear a atuação nesta área (Ipea, 2019). No entanto, o período de conclusão e deliberações finais da conferência coincidiu com o dia em que o Senado Federal aprovou o pedido de *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff, comprometendo assim os trabalhos finais da conferência.

Apesar das tentativas de aprofundamento das relações com os movimentos de mulheres e feminista organizados, que motivaram o novo formato para a IV CNPM, o turbulento período em que esta aconteceu e os encaminhamentos da gestão seguinte fizeram com que deste encontro não tenham havido desdobramentos, sequer revisões ou atualização do plano vigente, e as diversas ações ali previstas – já enfraquecidas pela segunda gestão Dilma – foram descontinuadas deste então (Ipea, 2019).

**TEXTO para DISCUSSÃO**

Apesar de o discurso<sup>16</sup> da ex-presidenta proferido nesta ocasião reafirmar a importância da perspectiva de gênero para o Estado e para as políticas públicas, o relatório final da IV CNPM restringiu<sup>17</sup> as ações a quatro áreas temáticas: enfrentamento à violência contra a mulher, saúde da mulher, autonomia econômica das mulheres e educação para a igualdade. Portanto, apesar de ter sido realizada, o desfecho da conferência acaba preparando o caminho para um ciclo de paralisia e início do processo de desmonte das políticas para as mulheres. Pela primeira vez desde 2005, a atuação do governo federal nesta área deixa de ser norteadada por um plano nacional, cuja implementação demandava o envolvimento e o comprometimento político e orçamentário de um conjunto expressivo de órgãos setoriais. Se o período 2015-2018 é marcado por um grande evento participativo, como a conferência, ele é igualmente marcado pela desconsideração de todas as questões levantadas pelos movimentos sociais durante sua realização, comprometendo assim a incorporação da participação social na institucionalidade da política.

Já a incorporação da transversalidade de gênero como eixo estruturante das políticas adquiriu fôlego com a elaboração do I PNPM (128 menções), tendo se aprofundado ao longo do processo de construção das duas versões seguintes do plano, que cobriram, respectivamente, os períodos de 2008 a 2011 e de 2013 a 2015. O III PNPM previu a transversalidade tanto como um constructo teórico e um conjunto de ações e práticas políticas governamentais como um eixo estruturador de todas as políticas e de instituições a partir da perspectiva de gênero, de modo que a ação do Estado como um todo fosse a base da política para as mulheres. Nesse sentido, a criação e o fomento de mecanismos de gênero no interior de cada órgão setorial do governo federal poderiam contribuir para a efetivação dessa transversalidade. Em 2015, eram contabilizados dezoito mecanismos de gênero nos organismos do Poder Executivo federal (Gonzalez, 2018). Para transversalizar as políticas de gênero no Estado, a criação e o fortalecimento dos mecanismos locais de políticas para as mulheres também é relevante.

Por sua vez, a inclusão do conceito de interseccionalidade como eixo estruturante de políticas públicas voltadas para as mulheres surge no texto do II PNPM como uma resposta às

16. “Nenhum fundamentalismo vai impedir que nossa perspectiva de gênero se afirme cada vez mais. Sabemos o quanto existe de misoginia, o quanto existe de machismo em algumas visões. Nós vamos reafirmar a nossa perspectiva de gênero. E eu tenho certeza de que uma conferência deste porte, deste tamanho, desta envergadura é, sem dúvida, uma das nossas mais importantes plataformas de luta”, trecho do discurso da ex-presidenta Dilma Rousseff durante a IV CNPM (Brasil, 2019).

17. Eixo I – Contribuição dos conselhos de direitos da mulher e dos movimentos feministas e de mulheres para a efetivação da igualdade de direitos e oportunidades; Eixo II – Estruturas institucionais e políticas públicas desenvolvidas para mulheres nos âmbitos municipal, estadual e federal: avanços e desafios; Eixo III – Sistema político com participação das mulheres e igualdade: recomendações; Eixo IV – Sistema Nacional de Políticas para Mulheres: subsídios e recomendações.



demandas oriundas da II CNPM e como uma reafirmação de compromisso institucional dado às demandas de gênero, raça/etnia e orientação sexual de maneira complementar. Se a redução dos mecanismos locais de políticas para as mulheres compromete a transversalidade de gênero da política, o mesmo impacto também pode ser observado na interseccionalidade da política, uma vez que dificulta a inclusão de demandas específicas das mulheres em suas diversidades dentro de cada território. O que se pode observar nesse período é que as perspectivas de gênero, transversalidade e interseccionalidade seguem incorporadas como eixos norteadores para a construção da política para as mulheres, mesmo que, entre 2017 e 2018, a sua operacionalização tenha se constituído em um desafio cada vez maior diante da vulnerabilidade institucional da agenda.

Em relação à mensuração da densidade instrumental, foram considerados como instrumentos de políticas públicas o PNPM, o seu CAMPNPM e o PPA. Entre 2017 e 2018 houve rupturas com as iniciativas e processos que vinham sendo conduzidos até então, que levaram, na prática, à extinção do PNPM e do seu comitê,<sup>18</sup> tornando carentes de coordenação e integração as ações governamentais desenvolvidas a partir de então nos mais diversos órgãos da administração pública federal (Ipea, 2018).

A incorporação da perspectiva de gênero no PPA ao longo desse primeiro ciclo de desmonte refletia as prioridades e estratégias de ação do governo em 2015, ano em que ele foi elaborado, para ser implementado entre 2016 e 2019. Naquele momento, a superação das desigualdades de gênero e raça aparecia como uma diretriz a orientar a atuação da gestão do governo federal eleita para aquele período, e havia um programa temático específico para as mulheres – Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência – que revelava o foco (igualdade e violência) de gestão da SPM e se vinculava à diretriz estratégica de promoção da igualdade de gênero e étnico-racial e da superação do racismo, respeitando a diversidade das relações humanas. No entanto, em 2016 a mudança na gestão presidencial trouxe novas alterações de prioridades, e ainda que o PPA tenha seguido vigente entre 2016 e 2018, não é possível afirmar que os mesmos princípios e diretrizes seguem orientando a ação do governo. Ao contrário, diante de tudo que foi aqui apresentado, é possível pensarmos que há um movimento que vai em direção à invisibilidade da temática e sua desconsideração nos processos de implementação de políticas públicas (seja no âmbito da SPM, seja fora dela).

Mesmo tendo sido elaborado em 2015, com um relativo reconhecimento político da igualdade de gênero em seu texto, o PPA 2016-2019 da SNPM passa a cobrir um conjunto bem mais

---

18. Em informações disponíveis no *site* do Ministério dos Direitos Humanos consta que a última reunião do comitê aconteceu em dezembro de 2014, o que indica que ele foi extinto na prática mesmo antes da fragilidade institucional instaurada no período analisado.

## TEXTO para DISCUSSÃO

restrito de temas, voltando a se concentrar nas áreas de violência e trabalho, além das ações necessárias para garantir a transversalidade de gênero nas políticas de forma geral (quadro 2). Se é no PPA que ocorre a materialização do programa de governo (Vieira, Cabral e Oliveira, 2004) de uma gestão, a diminuição das ações voltadas para a igualdade de gênero é um alerta para pensarmos em como a densidade da política vem diminuindo sistematicamente desde 2013.

### QUADRO 2

#### Áreas de políticas para as mulheres nos PPAs entre 2003 e 2020

	Violência	Trabalho/autonomia econômica	Educação	Saúde	Participação política	Gestão da transversalidade
2003	X					X
2004	X	X				X
2005	X	X				X
2006	X	X				X
2007	X	X				X
2008	X	X	X	X	X	X
2009	X	X	X	X	X	X
2010	X	X	X	X	X	X
2011	X	X	X	X	X	X
2012	X	X	X		X	X
2013	X	X				X
2014	X	X				X
2015	X	X				X
2016	X	X				X
2017	X	X				X
2018	X	X				
2019	X	X				
2020	X	X				

Fonte: PPA 2000-2003; PPA 2004-2007; PPA 2008-2011; PPA 2012-2015; PPA 2016-2019; PPA 2020-2023. Elaboração das autoras.

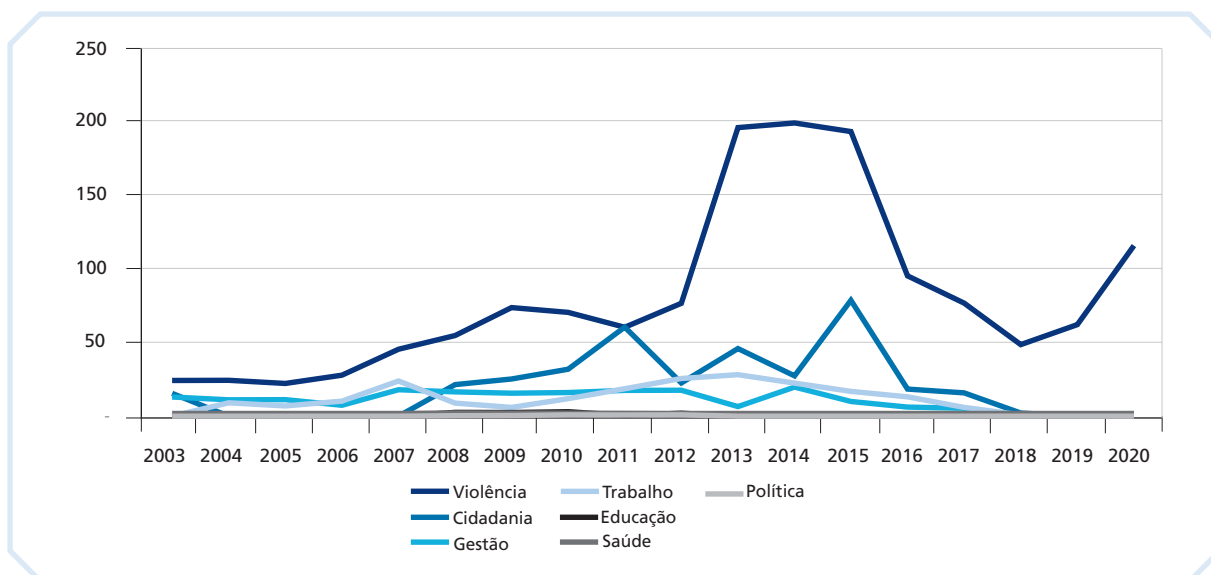
Em relação ao montante de recursos destinados a cada uma dessas áreas, a análise do gráfico 2 permite observar que, para o período 2015-2018, apesar da predominância de recursos para políticas de enfrentamento à violência, nota-se também recursos disponíveis para que outras políticas nas áreas de cidadania, gestão e trabalho fossem desenvolvidas, mesmo que tenham sofrido significativas reduções ao longo deste período. Em 2015, as ações na área de violência contavam com cerca de R\$ 154 milhões de orçamento autorizado que foram reduzidos para cerca de R\$ 45 milhões em 2018. As ações de caráter mais geral, aqui classificadas como voltadas para a promoção da cidadania das mulheres, contavam com R\$ 63 milhões em 2015, que foram

reduzidos para apenas R\$ 2 milhões em 2018. As ações para gestão da transversalidade de gênero deixam de existir em 2018, e os R\$ 13 milhões autorizados para a área de trabalho caem para menos de R\$ 850 mil em 2018. Além do orçamento, as capacidades administrativas da SPM também foram reduzidas em relação à força de trabalho disponível. Em 2015, a secretaria chegou a ser composta por 58 cargos de confiança, enquanto em 2017 eram somente 38.

## GRÁFICO 2

**Brasil: orçamento autorizado de políticas para as mulheres por áreas específicas nos mecanismos institucionais de mulheres (2003-2020)**

(Em R\$ milhões)



Fonte: Siop.

Elaboração das autoras.

Obs.: Valores deflacionados pelo INPC médio de 2020.

Diante de todo esse quadro, a conclusão que se chega é que o período de 2015 a 2018 foi marcado não apenas por uma interrupção de políticas para as mulheres, mas também pelo início do seu processo de desmonte e, por conseguinte, do seu abandono. Do marasmo burocrático que marca o início da gestão Temer, passa-se a um cenário de “paralisia” e de “impedimento de atuação junto ao MIM” (Ipea, 2018), conforme dito anteriormente. O processo de desmonte que então se inicia – pautado pela desconstrução dos instrumentos de planejamento e gestão, como as conferências, os planos, os comitês de igualdade de gênero e o PPA, e pela baixa execução orçamentária em áreas importantes de políticas para as mulheres – caracteriza-se por aquilo que Bauer *et al.* (2012) chamam de “desmantelamento por *default*”, pois, diferentemente do segundo ciclo de desmonte – que será tratado na subseção seguinte –, as políticas foram sendo “deixadas para morrer” sem que um discurso claro ou uma ação explícita de interrupção fossem ofertados à sociedade. Este primeiro

ciclo de desmonte, contudo, pavimentava o caminho para um cenário ainda mais desafiador, que se inicia com a nova gestão presidencial de Jair Bolsonaro, na qual novos rumos, ainda mais conservadores das políticas para as mulheres, passam a ser adotados.

#### **4.2 Segundo ciclo do desmonte: desmantelamento das políticas para as mulheres no período 2019-2020**

A eleição do novo governo, sob comando de Jair Bolsonaro, em 2018, foi marcada, durante toda a campanha, pela defesa da austeridade fiscal como estratégia para enfrentamento da crise econômica existente no país desde 2014-2015, mas também pela centralidade das pautas morais e de costumes que afetaram diretamente as discussões sobre os direitos das mulheres e a igualdade de gênero. As políticas de austeridade fiscal já vinham, desde 2015, sendo levadas a cabo pelos governos, tendo sido aprofundadas com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, popularmente conhecida como “teto de gastos”, que, ao estabelecer um novo regime fiscal para o país, congelou o valor dos gastos públicos por vinte anos.

A aprovação da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017) e da Lei de Terceirização (Lei nº 13.429/2017), logo na sequência, apesar de não serem consideradas políticas de austeridade fiscal *stricto sensu*, também contribuiu para que se deteriorasse a situação econômico-social das famílias em um contexto de corte em política social, aumento do desemprego e empobrecimento da população (Ipea, 2019). A literatura do campo feminista tem mostrado como as políticas de austeridade fiscal produzem impactos ainda mais expressivos sobre as mulheres, uma vez que se constituem em máquinas de desresponsabilização (Tronto, 1993), desobrigando o Estado, o mercado e as empresas do risco das situações de dependência, vulnerabilidade social e cuidado. Segundo Brown (2015), as mulheres seriam sobrerresponsabilizadas em contextos de privatização dos bens públicos, uma vez que são, em razão da divisão sexual do trabalho, desproporcionalmente responsáveis pelas pessoas que não podem cuidar de si mesmas. Assim, afirma Brown (2015, p. 105): “o familismo é um requisito essencial, e não uma característica incidental no modelo neoliberal de privatização dos bens e serviços públicos”.

Em paralelo ao recrudescimento das políticas de austeridade fiscal, houve, no mesmo período, o avanço das polêmicas de ordem moral associadas à questão de gênero e sexualidade, em grande medida patrocinadas por representantes do Mesp ou da “bancada da bíblia”. O termo “ideologia de gênero” foi amplamente difundido em manifestos e discursos como se correspondesse a uma “dissolução da moral sexual convencional e implicasse a desordem social e o fim da família” (Ipea, 2019).

Desde meados dos anos 2000, o Mesp ganhou importantes disputas políticas, como a retirada da diretriz que propunha a promoção da igualdade racial e de gênero e de orientação sexual do Plano Nacional de Educação. Em 2017, o Conselho Nacional de Educação<sup>19</sup> excluiu os termos gênero e orientação sexual da Base Nacional Comum Curricular, acatando sugestão do Ministério da Educação. Os debates em torno das questões de gênero e sexualidade mantiveram-se durante todo o ano de 2018 e foram temas centrais nas turbulentas eleições daquele ano. Um conjunto de materiais produzidos no âmbito do Projeto Brasil sem Homofobia, do Ministério da Educação, então nominado, de forma pejorativa, “*kit gay*”, foi aludido, pelo então candidato à Presidência, Jair Bolsonaro, como um meio de propagação da ideologia de gênero, erotização das crianças e destruição da moral das famílias (Ipea, 2019). Diferentemente de pleitos eleitorais anteriores, nos quais temas considerados “tradicionais” no campo político, como educação, desemprego e previdência, figuravam um papel central no debate, as eleições de 2018 avançaram de forma muito violenta em temas relacionados à sexualidade e à igualdade de gênero a partir de uma perspectiva centrada na religiosidade e no conservadorismo.

No discurso de posse de Jair Bolsonaro em 1º de janeiro de 2019, o tema do combate à “ideologia de gênero” é anunciado em tom de cruzada em favor da família, já noticiando o embate entre “gênero” e “família” que se desenrolaria nos anos seguintes no plano institucional.

Vamos unir o povo, valorizar a família, respeitar as religiões e nossa tradição judaico-cristã, combater a ideologia de gênero, conservando nossos valores.<sup>20</sup>

Não podemos deixar que ideologias nefastas destruam valores e famílias. (...) Temos o desafio de enfrentar os efeitos da crise econômica, do desemprego recorde, da ideologização de nossas crianças, da desvirtualização dos direitos humanos, da desconstrução da família.<sup>21</sup>

A então ministra do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), pasta que passou a comandar as políticas para as mulheres, anunciou no segundo dia de governo uma nova era para estas políticas, dizendo que: “Atenção, atenção, é uma nova era no Brasil, menino veste azul e menina veste rosa”.<sup>22</sup> Esta frase sintetiza os estereótipos a partir dos quais são construídas as clivagens de gênero na sociedade, e é a partir do retorno destes estereótipos,

19. Disponível em: <<https://bit.ly/38TkMi3>>.

20. Disponível em: <<https://bbc.in/3JIKLoU>> e <<https://bit.ly/3uGAVj3>>.

21. Disponível em: <<https://bbc.in/3JIKLoU>>.

22. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/menino-veste-azul-e-menina-veste-rosa-diz-damares.shtml>>.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

na narrativa e também na institucionalidade da política para as mulheres, que a “nova era” de desmonte das políticas para as mulheres acontece, na arena da concepção tradicional da família, dos estereótipos e da religião.

Com a nova gestão eleita, as pautas morais avançaram ante as várias institucionalidades governamentais e na agenda de políticas para as mulheres. Este avanço implicou o desmonte de políticas, temas, orçamento, arranjos governamentais e parcerias que vinham sendo construídos há quase vinte anos. A agenda de políticas para as mulheres passa a fazer parte do MMFDH, sob responsabilidade da SNPM. Mais sete<sup>23</sup> secretarias nacionais passaram a integrar o ministério, além da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH), responsável pelo Ligue 180 e pelo Disque 100 – instrumentos de denúncia para violência contra as mulheres e demais infrações de direitos humanos. Se a posição da secretaria na hierarquia dos governos é uma das métricas que estamos aqui utilizando para mensurar a intensidade das políticas para as mulheres a partir da sua capacidade de *enforcement*, é possível dizer que perdemos muito em relação ao primeiro ciclo aqui analisado (2003-2014), mas que nos mantivemos no mesmo patamar do ciclo anterior (2015-2018), situação que, a bem da verdade, só poderia ser piorada se a secretaria perdesse ainda mais *status*, transformando-se em uma diretoria, por exemplo, ou até mesmo desaparecesse da estrutura do governo federal.

A mudança de Ministério dos Direitos Humanos do governo Michel Temer para MMFDH do governo Bolsonaro poderia ser lida como uma pequena alteração nominal, com as inserções das palavras “mulher” e “família” no título da pasta ministerial. Essa alteração, contudo, já anunciava uma arena completamente diferente para a secretaria de mulheres, na qual a transversalidade de gênero foi substituída pela “transversalidade da família”, produzindo implicações em todos os âmbitos das políticas para as mulheres.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) inaugurou uma leitura de todo o conjunto de normas jurídicas e das relações sociais a partir da perspectiva do pluralismo das entidades familiares (Lôbo, 2004). Essa perspectiva se contrapõe a uma tradição no direito de família que entende esta entidade a partir de um modelo único, decorrente do casamento entre um homem e uma mulher e da proteção do patrimônio. Por esta perspectiva tradicional, o objetivo da família seria a proteção do arranjo em si, em detrimento das pessoas humanas que fariam parte deste contrato (Lôbo, 2004; Medeiros, 2008). O art. 226 da CF/1988, além de trazer em seu texto outras formas de organização da entidade familiar, tem sido consultado tanto pela literatura da área

23. Além da SNPM, o MMFDH foi constituído a partir das seguintes secretarias nacionais: da Família; dos Direitos da Criança e do Adolescente; da Juventude; de Proteção Global; de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; dos Direitos da Pessoa com Deficiência; e de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa.



(Lôbo, 2004; Fachin, 2003; Medeiros, 2008) quanto pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF, 2011a; 2011b), em conjunto com os princípios da dignidade da pessoa humana, da liberdade e da afetividade, a partir de uma interpretação de que a família constitui-se não mais a partir do tríptico estandarte “matrimônio”, “patrimônio” e “pátrio poder”, mas a partir do sentimento e do afeto (Fachin, 2003). Dessa forma, a CF/1988 passa a focar a proteção em cada um dos indivíduos que constituem os núcleos familiares e também a acolher todos os tipos de entidades familiares<sup>24</sup> que preencham os requisitos da afetividade, da estabilidade e da ostensibilidade, uma vez que o objetivo máximo dessas entidades é que os indivíduos possam se organizar em relações que garantam a todos(as) e a cada um(a) afeto e solidariedade.

A proteção da família é proteção mediata, ou seja, no interesse da realização existencial e afetiva das pessoas. Não é a família *per se* que é constitucionalmente protegida, mas o *locus* indispensável de realização e desenvolvimento da pessoa humana. Sob o ponto de vista do melhor interesse da pessoa, não podem ser protegidas algumas entidades familiares e desprotegidas outras, pois a exclusão refletiria nas pessoas que as integram por opção ou por circunstâncias da vida, comprometendo a realização do princípio da dignidade humana (Lôbo, 2004).

A criação da Secretaria Nacional da Família e do Observatório Nacional da Família a partir de 2019, por sua vez, caminhou em um sentido diferente do conceito do pluralismo familiar instituído pela CF/1988. Os discursos das lideranças<sup>25</sup> desta nova gestão, bem como as mudanças observadas no MMFDH, reposicionam a compreensão de família a partir de uma visão conservadora, formada pelo casamento de um homem e de uma mulher em que esta seria a responsável pelo trabalho doméstico e de cuidados decorrentes deste matrimônio. Nessa mesma narrativa, a ideia de “equidade de gênero” é abandonada e desfigurada pelo falso fantasma da “ideologia de gênero”, com a estratégia do pânico moral (Biroli, Vaggione e Machado, 2020) que procuraria alardear um falso ataque à ideia de família.

24. Esse entendimento também vem sendo utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que reconhece uma diversidade de entidades familiares em suas pesquisas, trazendo o seguinte conceito de família em seu *site*: “Conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica, ou normas de convivência residentes na mesma unidade domiciliar, ou pessoa que more só em uma unidade domiciliar”. Disponível em: <<https://bit.ly/3rqIDMs>>.

25. Em discurso durante a campanha eleitoral de 2018, o então candidato e, posteriormente, vice-presidente Hamilton Mourão afirmou o seguinte: “Família sempre foi o núcleo central. A partir do momento que a família é dissociada, surgem os problemas sociais que estamos vivendo e atacam iminentemente nas áreas carentes, onde não há pai nem avô, é mãe e avó. E por isso torna-se realmente uma fábrica de elementos desajustados e que tendem a ingressar em narcoquadrilhas que afetam nosso país”. Disponível em: <<https://bit.ly/3M0f0cy>>.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

Um movimento nesse sentido foi realizado em outubro de 2020 pelo governo brasileiro ao copatrocinar a Declaração do Consenso de Genebra com os governos conservadores de Egito, Hungria, Indonésia, Uganda e Estados Unidos (então governado por Donald Trump). Esta declaração defende a família como uma “unidade natural” e contém em seu texto uma firme investida política contra o aborto como um recurso para a saúde reprodutiva e sexual da mulher. Ao articular as ideias de mulher e família, o texto afirma o seguinte:

reafirmar que “a família é a unidade de grupo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado”; que “a maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais”, que “as mulheres desempenham um papel crítico na família” e a “contribuição das mulheres para o bem-estar da família e para o desenvolvimento da sociedade” (Geneva..., 2021).

No mesmo sentido, a página oficial do MMFDH articula a ideia de família como um *locus* em que cada pessoa teria papéis próprios, e reafirma o papel da mulher como cuidadora e maternal. No sítio há a explicação de que a família seria um espaço social para criar um tipo de “bem” denominado “bem relacional”, que seria definido como um “bem comum, compartilhado entre os participantes da relação, no qual estes ‘investem’ reciprocamente, a partir de seus papéis próprios, e em cujo fortalecimento podem encontrar crescimento, realização e sentido pessoal”.<sup>26</sup> Para exemplificar como este “bem relacional” é criado a partir da relação entre mãe e filho, a página do ministério traz o seguinte.

A autorrealização da mãe provém do cuidado amoroso que dispensa ao filho, e que surge da própria natureza da relação de maternidade. O filho, por sua vez, cresce e floresce nessa relação, e encontra também a plenitude como filho na medida em que respeita e segue as orientações e o exemplo da mãe. A própria relação mãe-filho, assim vivida, é um bem para os dois, para o restante da família e, em última instância, para a sociedade ao redor. Em suma, a família é uma fonte potencial de vários bens relacionais.<sup>27</sup>

A retomada da narrativa do conceito tradicional de família tenta reenquadrar o papel das mulheres em uma ideia que as vincula à responsabilidade “natural” pelos cuidados com os filhos e com o domicílio, alicerce moral da sociedade, e desloca o eixo pelo qual as políticas para as

26. Disponível em: <<https://bit.ly/3I9NJ6p>>.

27. Disponível em: <<https://bit.ly/3I9NJ6p>>.

mulheres vinham sendo construídas desde 2003, a partir da compreensão da equidade de direitos nos espaços públicos e privados. Vale elucidar que não se questiona a relevância da maternidade ou a necessidade de que políticas públicas para mulheres que são mães sejam desenvolvidas por todo e qualquer governo. O ponto é que essa visão integral da mulher, que inclui a maternidade, mas não se limita a isso, é substituída, a partir de 2019, por uma abordagem reducionista, na qual as mulheres voltam a ser merecedoras de políticas públicas a partir de seu papel de mãe. Neste marco, passam muitas vezes a ser objeto de ação do Estado como intermediárias para que seja possível alcançar outros grupos, em especial, as crianças.

Em termos concretos, a nova arena para a qual as políticas para as mulheres se deslocam pode ser percebida por meio do Decreto nº 10.883/2021, que alterou a estrutura do MMFDH e substituiu o Decreto nº 10.174/2019, que disciplinava a organização do ministério até então. A partir da leitura dos arts. 7º e 8º deste instrumento percebe-se que enquanto o primeiro artigo, que define a atuação da SNPM, traz sistemáticas interlocuções com o objetivo de restringir, controlar e diminuir, o segundo, que versa sobre a atuação da Secretaria Nacional da Família, traz em sua redação ideias de expandir, transversalizar e disseminar. O inciso II do art. 7º, por exemplo, vincula o estabelecimento de diretrizes para a defesa da dignidade das mulheres (esse conceito de dignidade será discutido adiante) a uma previsão de contribuição “com o bem comum, de forma solidária e com a subsidiariedade do Estado”. Já o inciso IX do art. 8º ressalta a importância de articulações as mais amplas possíveis, intersetoriais, interinstitucionais e interfederativas para as políticas voltadas para as famílias. Vejamos alguns exemplos.

### QUADRO 3

#### Regulamentação da atuação da SNPM e da Secretaria Nacional da Família: artigos e incisos selecionados do Decreto nº 10.883/2021

Art. 7º – À Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres compete	Art. 8º – À Secretaria Nacional da Família compete
II - Estabelecer diretrizes e defender a dignidade de todas as mulheres de forma integral, de modo a dar suporte <i>para que contribuam com o bem comum, de forma solidária e com a subsidiariedade do Estado.</i>	III - Coordenar e propor <i>ações transversais</i> no que se refere à formação, ao fortalecimento e à promoção da família.
IV - Implementar, formular, apoiar, articular e avaliar políticas públicas para a promoção dos direitos das mulheres, <i>considerada a perspectiva da família, o fortalecimento de vínculos familiares e a solidariedade intergeracional.</i>	IX - Promover e articular a implementação de políticas, de programas, de ações e de serviços referentes à <i>família</i> por meio da <i>integração das instâncias intersetoriais, interinstitucionais e interfederativas.</i>

Fonte: Brasil (2021, grifo nosso).

Elaboração das autoras.

A previsão contida no inciso IV do art. 7º de que o processo de elaboração, implementação, articulação e avaliação das políticas públicas para as mulheres deverá considerar a

**TEXTO para DISCUSSÃO**

perspectiva da família, de fortalecimento de vínculos familiares e da solidariedade intergeracional (ou seja, da mulher em seu papel de mãe) contraria todo o arcabouço de políticas para as mulheres estabelecido entre 2003 e 2014 e erigido a partir da igualdade prevista na CF/1988, que reconhece a mulher como pessoa humana, independentemente dos vínculos que possua. Isso significa, portanto, que a despeito de ser mãe, as mulheres são titulares de direitos e público beneficiário das políticas públicas estatais. Contraria ainda a perspectiva de família trazida pela CF/1988, que compreende esta entidade não como uma amarra que deva limitar a vida das pessoas a papéis previamente estipulados, mas como locus de afeto, solidariedade e proteção a todas as pessoas que integram estas famílias, inclusive meninas e mulheres.

O fato de a Secretaria Nacional da Família aparecer no decreto com dezoito incisos, enquanto a SNPM, existente há quase vinte anos, conta com apenas dez é sintomático das ausências que o instrumento revela. Como visto na seção 2 deste artigo, a estratégia da transversalidade de gênero é um dos pilares do desenvolvimento de políticas para as mulheres e base para a criação dos MIMs, uma vez que é estratégia essencial para que as políticas setoriais deixem de ser cegas a gênero e, portanto, de reproduzir os estereótipos de gênero, passando a ser formuladas e implementadas a partir da perspectiva da promoção da equidade de gênero. Estranhamente, o conceito de “transversalização” foi transposto das políticas para as mulheres para as políticas de família (como visto, no sentido conservador), ou seja, a lente que deve ser utilizada de forma transversal é uma lente moral e de cristalização de papéis sociais a partir do sexo de cada indivíduo. O conceito de “gênero” e toda a discussão teórica e pragmática que o mesmo engendra no sentido do enfrentamento das desigualdades socialmente construídas também é uma ausência percebida na normatização do MIM e em toda a atuação estatal observada a partir de 2019. A interseccionalidade das desigualdades de gênero com outras desigualdades estruturais em que se assenta a sociedade brasileira e em diálogo com a qual foram construídos os PNPMs e as ações específicas voltadas para o enfrentamento do racismo e para a promoção de políticas específicas para as mulheres negras também permanece ausente.

Esses três indicadores das capacidades procedimentais da política (conforme explicitado no quadro 1) já nos permitem caminhar em direção à ideia de que há uma perda gradual dessa capacidade entre o período 2003-2014, 2015-2018 e o período abordado nesta subseção. Um quarto indicador, ainda nesta dimensão, refere-se à participação social. Entre 2019 e 2020, a participação social na institucionalidade das políticas para as mulheres que já vinha sendo solapada desde 2016, quando as decisões da IV CNPM não foram articuladas em um plano nacional, foi ainda mais prejudicada. Apesar de o CNDM continuar tendo competência consultiva e deliberativa e de contar com a mesma quantidade de representantes de entidades da sociedade civil que nas

gestões anteriores – um total de 21 organizações –, não houve a realização de uma nova CNPM. Desde 2018, sucessivas conferências foram convocadas sem, contudo, terem sido realizadas.<sup>28</sup>

Além das ausências, há um estranhamento com uma “inovação” trazida pelo Decreto nº 10.883/2021, que organiza a estrutura da SNPM. Além das já tradicionais pastas voltadas para as políticas de enfrentamento à violência contra a mulher e para a promoção da sua autonomia econômica, a nova estrutura da SNPM conta com um Departamento de Promoção da Dignidade da Mulher. Dois terços das competências deste departamento, previstas no art. 128 da Portaria nº 3.166/2019, são referentes a políticas materno-infantis,<sup>29</sup> e não por acaso foi nomeada para o cargo mais alto deste departamento, em agosto de 2020 – dias após o noticiário trazer a trágica saga de uma criança de 10 anos que engravidou vítima de um estupro de seu tio, de 33 anos –, uma profissional publicamente contrária à interrupção da gravidez mesmo em casos de estupro, situação em que o aborto é autorizado pela lei brasileira.<sup>30</sup> A ideia de uma suposta “dignidade da mulher” atrelada à maternidade, ao papel social e à família que integra vai na contramão dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e na contramão do princípio da dignidade da pessoa humana constitucionalmente assegurado (Ipea, 2020).

A criação da Secretaria Nacional da Família e todo ataque discursivo que pretende confrontar equidade de gênero e defesa da família e, ainda, submeter as políticas para as mulheres a um conceito arcaico e divergente da leitura de pluralidade de entidades familiares insculpida com a CF/1988 levam as políticas para as mulheres a uma nova arena política. Nesta nova arena, não apenas as bases organizacionais e processuais são alteradas, mas também os atores, os direitos de participação e os interlocutores acionados. O desmonte que caracteriza esse ciclo da trajetória das políticas para as mulheres parece ir ao encontro daquilo que Bauer *et al.* (2012) vêm chamando de “desmonte por mudança de arena”. Tal como apresentado na seção 3 deste artigo, nesta estratégia de desmonte, as decisões são tomadas de forma deliberada, mas de modo que podem não ser óbvias para o público-alvo da política e para alguns interlocutores. Isso porque nesse caso continua existindo um discurso de que políticas para as mulheres estão sendo construídas e implementadas – ainda que estejam sendo desenvolvidas (em termos discursivos e/ou concretos)

28. O Decreto nº 9.585, de 27 de novembro de 2018, convocou a realização da V CNPM, que não foi realizada em 2019. Novamente a Resolução nº 1, de 5 de julho de 2019, convocou a realização da conferência para 2020, que foi adiada por conta da pandemia de covid-19.

29. De acordo com o Regimento Interno do MMFDH, 40% dos cargos de DAS do departamento são destinados a assuntos relacionados exclusivamente à gestação e à maternidade, quais sejam: Coordenação-Geral de Atenção Integral à Gestante e à Maternidade (CGAIGM) – DAS 4; e Coordenação de Atenção Integral à Gestante e à Maternidade (CAGM) – DAS 3. Os demais cargos de DAS, além do cargo da diretora do departamento (DAS 5), estão distribuídos na área de Assuntos e Desafios Socioculturais.

30. Disponível em: <<https://glo.bo/306g7oK>>.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

a partir de abordagens teórico-conceituais absolutamente distintas das que vinham pautando a área até então e de forma fragmentada.

Nesse processo, porém, o discurso de ação do Estado tem sido muito mais expressivo que a efetivação concreta de políticas para as mulheres (sejam elas de que natureza forem). A opção pelo desmonte e pela inação do Estado se expressa diretamente quando analisamos as políticas e o orçamento direcionado e/ou executado para torná-las realidade. Se ao longo do período de 2003 a 2014 a atuação da SPM estruturou-se a partir de políticas nas áreas de enfrentamento à violência doméstica, autonomia econômica, participação política, educação e saúde da mulher, além de ações para possibilitar a gestão da transversalidade de gênero e das áreas interseccionais (para mulheres negras e rurais, em especial), no último biênio aqui analisado as ações foram concentradas apenas no tema da violência e do trabalho (quadro 2 na subseção 4.1). Há, portanto, uma redução gradual no escopo da atuação da secretaria que nos leva de volta para o início dos anos 2000, quando o foco do CNDM e, posteriormente, da Sedim concentrava-se apenas em ações na área de violência. Importante destacar que, tal como se nota no quadro 2, a redução temática inclui, desde 2018, também o tema da gestão da transversalidade de gênero, que estava presente em todos os PPAs do governo federal desde 2003, quando a SPM foi criada. Ações como o apoio a organismos de políticas para as mulheres nos estados e municípios, a capacitação de servidores públicos na temática de gênero e raça ou a realização de estudos e implantação de sistemas de monitoramento, cuja responsabilidade não poderia ser de outra instituição que não a SNPM, deixam de fazer parte das prioridades e interesses dessa nova gestão. O conceito de transversalidade e sua operacionalização como princípio necessário para a efetivação de uma política para as mulheres perdem forças, tornando esta agenda ainda mais difícil de se concretizar.

Os projetos e iniciativas que são implementados nas duas áreas “sobreviventes” se caracterizam, neste período temporal, por serem esparsos, pontuais, com baixa execução orçamentária e marcados pelas descontinuidades iniciadas já no período anterior. O quadro 4 apresenta um resumo dos programas levados a cabo pela SNPM entre 2019 e 2020, que foram documentados nos relatórios de gestão do MMFDH nesses dois anos. Para cada programa/política analisada foi observado (quando as informações estavam disponíveis) em especial o seu percurso (se é um programa novo, um programa que vem sendo mantido, ampliado ou desmontado), os principais resultados, a área de política pública em que é desenvolvido e os resultados declarados.



**QUADRO 4****Programas da SNPM (2019-2020)**

Programa biênio 2019-2020	Escopo do programa	Principais objetivos	Resultados/orçamento executado	Área
Programa Mulher Segura e Protegida  Reformulação do Programa Mulher: Viver sem Violência, criado pelo Decreto nº 8.086/2013	Fortalecer e integrar os serviços destinados às mulheres em situação de violência por meio da integração das áreas da saúde, justiça, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira; construção de unidades da Casa da Mulher Brasileira (CMB); e ampliação do Ligue 180.	Relatório de Gestão 2019 – Previsão de Construção de 25 Casas da Mulher Brasileira  Relatório de Gestão 2020 – Implementação de 11 Casas da Mulher Brasileira	Em 2019 e 2020 não houve a construção de nenhuma CMB. Apesar de haver orçamento autorizado para os dois anos, as execuções ficaram em 0,3% e 0,2%, respectivamente. A central Ligue 180 foi retirada da SNPM e transferida para a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos.	Violência
Projeto Salve uma Mulher  Qualifica Mulher  Reformulação do Projeto Mulheres Mil, instituído em 2011	Campanhas de sensibilização e de capacitação de voluntários sobre assédio sexual no mundo do trabalho e sobre a violência doméstica e familiar.  Articulação de parcerias em diferentes níveis institucionais (federal, estadual e municipal) para a promoção de ações de qualificação profissional, empreendedorismo e trabalho e geração de renda e emprego para mulheres em situação de vulnerabilidade.	Capacitar 340 mil agentes de saúde, 106 mil funcionários dos correios, 30 mil conselheiros e 1.722 profissionais da Defensoria Pública da União.  Qualificar e inserir profissionalmente.	Não há informações disponíveis sobre a quantidade de pessoas capacitadas. O programa foi reformulado e passou a ser ofertado por meio da escola virtual de governo na Enap, de forma gratuita, com carga horária de 30 horas e aberto a qualquer pessoa interessada em cursá-lo.  Resultados não foram divulgados.	Violência  Autonomia econômica

(Continua)

# TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Programa biênio 2019-2020	Escopo do programa	Principais objetivos	Resultados/orçamento executado	Área
<p>Projeto Mais Mulheres no Poder</p> <p>Reformulação do projeto de mesmo nome, Mais Mulheres no Poder, lançado em 2008, pela SPM</p>	<p>Instituído pela Portaria nº 2.027/2020, com previsão de duração de dez meses, consiste em uma estratégia de conscientização sobre a participação política das mulheres em cargos eletivos, de poder e de decisão para fomentar e fortalecer a participação política, democrática e igualitária de mulheres em espaços de poder e decisão.</p>	<p>O plano de ações do projeto, entre outras coisas, estabelece a realização de cursos de capacitação, conferências, seminários, palestras, eventos e fóruns de debate.</p>	<p>De acordo com informações disponíveis sobre o programa no <i>site</i> institucional do MMFDH, foram realizadas oito oficinas intituladas Mais Mulheres na Política disponíveis no Youtube.</p>	<p>Participação política</p>
<p>Meninas das Ciências Exatas, Engenharias e Computação</p> <p>Redução do que foi o Programa Mulher e Ciência,<sup>1</sup> lançado em 2005</p>	<p>Estimular projetos para a formação de meninas e mulheres nas carreiras exatas, engenharias e computação.</p>	<p>Objetiva dar continuidade ao edital realizado em 2018 para a chamada pública CNPq/MCTI 31/2018 com universidades e alunas da educação básica.</p>	<p>Não houve o lançamento de novo edital no biênio 2019-2020.</p>	<p>Educação, ciência e tecnologia</p>

(Continua)

(Continuação)

Programa biênio 2019-2020	Escopo do programa	Principais objetivos	Resultados/orçamento executado	Área
Mães Unidas <sup>2</sup>	Promover a saúde e o bem-estar relacional de mães e filhos durante a gestação e os dois primeiros anos de vida da criança por meio do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários das mulheres no contexto da gestação e da maternidade.	<p>Cursos de capacitação para voluntárias; formação de rede de mães voluntárias; atendimento individual humanizado; realização de rodas de conversas envolvendo mães, especialistas e voluntárias; e oferta da "caixa do bebê".</p> <p><i>E-book</i> com informações básicas para gestantes e mães.</p>	Projeto-piloto em Goiânia, primeira turma composta por 64 voluntárias que foram capacitadas para atender mães em vulnerabilidade social. <sup>3</sup> O curso também foi oferecido pela Enap com carga horária de 150 horas na modalidade de ensino à distância, <sup>4</sup> ainda sem divulgação de informações detalhadas a respeito do número de participantes.	Saúde materno-infantil

Fonte: Relatórios de gestão MMFDH 2019 e 2020 e *site* do MMFDH.

Elaboração das autoras.

Notas: <sup>1</sup> Disponível em: <<https://bit.ly/332SO0a>>.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://bit.ly/36eZtGL>>.

<sup>3</sup> As informações referentes aos resultados e a implementação de cursos sobre o referido projeto não constam no *site* oficial do MMFDH, estando disponíveis em outros endereços eletrônicos, que, contudo, não estão em consenso quanto ao número de vagas oferecidas e às mulheres formadas. Disponível em: <<https://bit.ly/30dizxT>>.

<sup>4</sup> Mais informações disponíveis em: <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/710>>.

Obs.: Enap – Escola Nacional de Administração Pública.

A partir do quadro 4 percebemos como o processo discursivo de deslegitimação da agenda de igualdade de gênero e de aprofundamento do desmonte da SNPM repercutiu nas principais áreas de políticas para as mulheres. A área com maior quantidade de iniciativas continuadas/criadas foi a de enfrentamento à violência contra as mulheres. Mesmo assim, a principal proposta de construção de novas unidades da CMB apresentou execução física e financeira nula nos dois anos, apesar de discursos que aventam a continuidade da construção de novas unidades e de expansão da política (Ipea, 2022a). O Ligue 180, por sua vez, desde 2018 sob a gestão da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, também teve sua gestão unificada com a do Disque 100 em 2020. A perda de ingerência da SNPM sobre o Ligue 180 pode levar à piora na qualidade dos serviços ofertados, na medida em que, por exemplo, os treinamentos oferecidos às atendentes deixam de contar com o olhar do órgão específico para as mulheres, do qual se espera melhor capacidade para lidar com as complexidades e especificidades do fenômeno da violência contra

**TEXTO para DISCUSSÃO**

as mulheres. A perda da relevância da central 180 nos últimos anos é visível. Em pesquisa conduzida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021) encontrou-se que apenas 1% das mulheres que haviam sofrido violência física grave nos últimos doze meses tinham procurado o Ligue 180. Os demais projetos na área de enfrentamento à violência doméstica – Salve uma Mulher e Maria da Penha Vai à Escola –, ambos focados em capacitação e sensibilização, não possuem resultados divulgados, seja nos relatórios de gestão, seja na página oficial do MMFDH. Nas demais áreas, os resultados, quando disponíveis, representam um desmonte completo se comparados às iniciativas pregressas.

Em relação ao orçamento disponibilizado para essas ações, o gráfico 1, apresentado anteriormente, já permitia visualizar que há uma ampliação do orçamento autorizado para movimentação e empenho quando se consideram as ações finalísticas da SNPM entre 2019 e 2020. Esta ampliação se deveu basicamente ao crescimento dos recursos direcionados a projetos na área de enfrentamento à violência, em especial para as CMBs (ampliação de 300% dos recursos autorizados entre os dois anos). A Central de Atendimento à Mulher, contudo, corroborando a ideia de perda de influência e relevância, viu seu orçamento reduzir em R\$ 3 milhões no período (Ipea, 2022a). Assim, se, em 2019, a SNPM teve orçamento finalístico de R\$ 62,5 milhões, esse valor saltou para R\$ 116 milhões em 2020. No entanto, ainda que o orçamento autorizado tenha crescido, ele não apenas segue sendo absolutamente insuficiente para dar conta da missão que a secretaria tem (ou deveria ter), mas também se revela muito inferior aos orçamentos alocados para a SPM nos anos em que esta alcançou maior capacidade de atuação institucional: entre 2008 e 2017, o orçamento autorizado foi superior a R\$ 100 milhões, tendo ultrapassado os R\$ 200 milhões entre 2013 e 2015 (gráfico 1). A posição do orçamento autorizado da SNPM entre 2019 e 2020 na trajetória das políticas para as mulheres indica, portanto, que há, ao longo dos anos, em especial a partir de 2015, uma redução ainda maior da já baixa priorização da agenda, o que é especialmente importante quando se nota a redução do escopo das ações dos órgãos gestores das políticas para as mulheres ao longo dos anos.

Apesar da ampliação do orçamento autorizado para a pasta entre 2019 e 2020, ao se considerar os valores que foram efetivamente gastos, o desmonte das políticas torna-se ainda mais evidente. Nos dois anos aqui considerados, foram liquidados menos de R\$ 29 milhões, valor que, em termos reais, só não é inferior aos dois primeiros anos da SPM (2003-2004) e ao último ano da gestão Temer, em 2018, quando foram executados R\$ 26 milhões. Considerando que o orçamento autorizado para as ações finalísticas da SNPM dobrou nesse período, é possível notar que, enquanto em 2019 a execução dos programas finalísticos da secretaria foi de 45,6%, em 2020, ela caiu para apenas 24,9%, próxima à execução dos anos da gestão Temer, sabidamente gestões em que as políticas para as mulheres perderam importância política, de agenda e de recursos diversos, como demonstrado na subseção anterior (gráfico 1). A baixa execução

orçamentária da SNPM nos dois anos em análise advém, paradoxalmente, das ações direcionadas para o enfrentamento à violência contra as mulheres. As CMBs, que são o grande carro-chefe da pasta, repetiram, em 2019 e 2020, o comportamento identificado já em 2017, quando, apesar de contarem com orçamento autorizado, reportaram execução nula dos valores disponíveis.

A medida da densidade da política inclui a quantificação das áreas de políticas trabalhadas em cada ano (cuja síntese encontra-se no quadro 2), assim como a variação no orçamento destinado a cada uma dessas áreas. Ao se analisar o orçamento autorizado para cada uma das áreas específicas de políticas para as mulheres (gráfico 2), é possível perceber como, a partir de 2019, simplesmente não há orçamento para áreas como cidadania, gestão, trabalho, educação, saúde e política, ou seja, o foco principal do orçamento autorizado entre 2019 e 2020 está, como mencionado, em políticas voltadas para as áreas de violência. A leitura do gráfico permite evidenciar como, ainda que sempre haja uma predominância em relação às políticas de enfrentamento à violência, houve em momentos anteriores espaço orçamentário para que outras políticas setoriais fossem também desenvolvidas. A partir de 2018, contudo, os orçamentos destinados a outras áreas “somem” no gráfico, verificando-se, ao mesmo tempo, um crescimento dos valores direcionados à área de violência. Portanto, além da concentração majoritária do orçamento nesta área específica – cuja relevância e necessidade de orçamento não estão aqui em discussão –, é importante considerar que a ausência de recursos disponíveis para as demais áreas não apenas compromete a transversalidade e articulação da política em todas as esferas institucionais, deixando de fora temas imprescindíveis para as mulheres, mas também revela um posicionamento de que o investimento nas áreas de violência devolve a pasta à compreensão reduzida de que o enfrentamento à violência contra as mulheres se resumiria a uma questão de segurança pública.

Se no PPA 2016-2019 já havia uma redução na incorporação da temática de gênero e/ou de mulheres, no PPA 2020-2023 todo o planejamento plurianual do orçamento do MMFDH, que engloba oito secretarias com uma vasta abrangência temática, foi reunido em um único programa denominado Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos. Foi a primeira vez, desde 2004, que a temática das políticas para as mulheres ou a agenda da igualdade de gênero deixou de figurar como um programa específico no PPA ou de suas diretrizes de ação. Essa perda de priorização na agenda governamental também trouxe impactos diretos na redução da transparência das ações (Ipea, 2021) e no controle social, uma vez que no PPA 2020-2023 é necessário adentrar na análise dos planos orçamentários (POs) para identificar a destinação de recursos a cada área da política. Na tabela A.1 do apêndice sistematizamos as ações contidas no programa específico para as mulheres em 2019: Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento da Violência, de modo a compará-las

## TEXTO para DISCUSSÃO

às ações contidas no PPA 2020-2023 voltadas para as mulheres. A partir desta sistematização é possível visualizar os orçamentos dos dois anos e chegar a algumas conclusões.

- 1) Em 2019 as ações de onde efetivamente saíram recursos executados são basicamente voltadas para o enfrentamento à violência doméstica, com exceção de duas ações, uma referente ao tema da “promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres” e outra a “incentivos a políticas de autonomia das mulheres”, com, respectivamente, 2,1% e 1,3% dos recursos executados nesse ano. Logo, em 2020, toda a execução orçamentária da SNPM foi realizada em ações voltadas para o enfrentamento à violência doméstica.
- 2) Quase a totalidade do orçamento executado nesses dois anos foi destinada à Central de Atendimento à Mulher, que possui recursos cuja despesa é obrigatória, visto que há contratação de empresa para prestação do serviço. Os gastos com a central corresponderam, em 2019, a 96% do total de gastos em políticas para as mulheres e, em 2020, a 74%.
- 3) Houve aumento do recurso autorizado entre 2019 e 2020, como mostra o gráfico 2, mas queda significativa no percentual de execução de um ano para o outro, o que implicou que o recurso executado foi praticamente o mesmo, em torno de R\$ 28 milhões, patamar igual de recursos que já vinha sendo executado desde 2018, e que remete aos anos iniciais de institucionalização da SPM, como pode ser melhor visualizado no gráfico 1.

Além do orçamento, as capacidades administrativas da SPM, necessárias para garantir maior intensidade para a política, também foram reduzidas em relação à quantidade de força de trabalho disponível. No período 2004-2014 a secretaria chegou a ser composta por 45 cargos de confiança, enquanto no biênio aqui analisado eram apenas 29. A ausência de corpo técnico próprio persiste, não tendo sido realizada nova rodada de concurso temporário, a exemplo do verificado em 2009. Como estratégia para ampliação da força de trabalho, foi aberto um edital<sup>31</sup> para a requisição de servidores para o MMFDH, mas não foram encontradas informações nos documentos analisados ou no *site* do ministério sobre quantos servidores(as) foram requisitados(as) e quantos foram destinados(as) para a pasta de mulheres.

É fundamental destacar que outros importantes instrumentos de políticas para as mulheres também foram descontinuados. O PNPM teve a sua última versão publicada em 2012, e o CAMPNPM,<sup>32</sup> órgão que já não vinha se reunindo mais desde a gestão Temer, estratégico para

31. Mais informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3EdHexT>>.

32. Esse comitê foi revogado pelo Decreto nº 9.784/2019, junto com dezenas de outros comitês existentes no governo federal.



coordenação, monitoramento e propositura de novas ações voltadas para as mulheres a partir da interlocução com atores governamentais e da sociedade civil, foi formalmente extinto em 2019.

Diante de tudo o que foi levantado, observamos que a narrativa neoconservadora que obliterou a busca pela equidade de gênero em razão do pânico criado com a anedota da ideologia de gênero saiu vencedora, e ao final do biênio 2019-2020 todo o arcabouço de políticas, instrumentos, capacidade de *enforcement*, capacidades administrativas e capacidades procedimentais das políticas para as mulheres foi desmontado, sem que nada tenha efetivamente sido construído em seu lugar, o que pode ser observado no quadro A.1 do apêndice. A execução orçamentária reduziu-se em 2020 a ações no campo do enfrentamento da violência, e mesmo assim a patamares muito baixos, similares aos anos iniciais de institucionalização da política. Não houve uma concertação das ações no âmbito do governo federal por meio de plano nacional ou de um comitê que o acompanhasse. Pela primeira vez desde 2004, o PPA deixou de prever um programa específico para as políticas para as mulheres e o MIM segue no nível hierárquico mais baixo. Os recursos humanos permanecem insuficientes e os princípios de transversalidade, interseccionalidade, equidade de gênero e participação social foram excluídos por completo das ações que ainda hoje o MMFDH denomina como “políticas para as mulheres”, mas que se constituem em ações pontuais, muitas vezes experimentais, sem alcance nas demais áreas ministeriais ou impacto na vida das mulheres.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A longa trajetória de luta das mulheres e dos movimentos feministas teve na CF/1988 um marco importante, quando, finalmente, houve um reconhecimento formal por parte do Estado da igualdade de direitos entre mulheres e homens. A busca pela transformação destes direitos em ação estatal, no entanto, teve que percorrer mais longos quinze anos, quando, finalmente, em 2003 as políticas para as mulheres adentraram na agenda política no Brasil. O que parecia um processo sem volta começou a dar sinais de alerta com o avanço do neoconservadorismo no Legislativo já na primeira década dos anos 2000. A deposição da primeira presidenta eleita no Brasil, em um processo marcado pela violência política de gênero (Biroli, 2018) e, posteriormente, a institucionalização de pautas e projetos morais e conservadores no Executivo federal foram marcos para o início de uma nova etapa, de desinstitucionalização e de desmonte da agenda de políticas para as mulheres no Brasil.

O período de 2003 a 2014 foi marcado por um momento de construção da agenda das políticas para as mulheres, quando, em consonância com os instrumentos internacionais de direitos das mulheres, em especial a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (ONU Mulheres, 1995),

**TEXTO para DISCUSSÃO**

passaram a ser criadas as bases institucionais para a transversalização da agenda de gênero no Brasil. Se até 2003 as ações que tinham as mulheres como público-alvo específico limitavam-se a ações pontuais na área do enfrentamento à violência doméstica (com foco no combate via segurança pública) e ao Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM) do Ministério da Saúde, nos anos seguintes foram sendo estruturadas ações no campo da autonomia econômica, da saúde, da educação, da participação política, da gestão da transversalidade de gênero, além do fortalecimento e alargamento das políticas de enfrentamento à violência doméstica para além das áreas de segurança pública.

O entendimento de que a construção de uma verdadeira “política para as mulheres” deveria envolver todas as áreas setoriais do governo federal, sob coordenação do mecanismo institucional de mulheres, pautou o primeiro ciclo da trajetória, o qual podemos nomear de período da consolidação da agenda. Neste período, que correspondeu aos anos de 2003 a 2014, não apenas novas áreas foram incorporadas, como importantes instrumentos de políticas públicas foram criados, a exemplo dos PNPMs, oriundos de um amplo processo participativo nas CNPMs, cuja gestão se dava via CAMPNPM. Os PNPMs, somados aos PPAs com vigência nesse período, foram instrumentos importantes para a inserção da transversalização horizontal das políticas para as mulheres. Neste período, o orçamento do órgão responsável pela política para as mulheres foi crescente, apesar de insuficiente, ante as demandas de transversalização da agenda de igualdade de gênero por todo o governo federal. As ações de transversalização vertical tiveram como auge a criação do Fórum de Organismos de Políticas para as Mulheres, que articulou a institucionalização destes espaços de promoção das políticas para as mulheres com estados e municípios.

Quanto à burocracia da área, apesar de não ter um corpo técnico próprio, a SPM contou com a realização inédita de um concurso público de natureza temporária. Ainda assim o cenário em todo esse período foi de uma gama de recursos humanos absolutamente insuficiente diante das demandas de elaboração, articulação, implementação e transversalização das políticas para as mulheres assumidas pela secretaria. A incorporação da interseccionalidade das dimensões raciais e territoriais constituiu-se também em um movimento importante, mesmo que pendente de aprofundamento e alargamento de reflexões, práticas e políticas. Ainda que inúmeros desafios para a implementação de políticas para a igualdade de gênero marquemos período, é possível se falar em um agendamento da questão de gênero no governo federal (Matos, Cypriano e Pinheiro, 2018), com a inserção da equidade de gênero como um princípio orientador de toda a atuação governamental e das políticas públicas.

As turbulentas eleições de 2014, o aprofundamento da crise política nos anos seguintes, a alteração do *status* hierárquico da SPM e a deposição da primeira presidenta eleita no país foram

o pano de fundo para um novo período na trajetória das políticas para as mulheres caracterizado pela paralisia da agenda e pela interdição no avanço das políticas. Entre 2015 e 2018 a SPM passou por quatro alterações institucionais: se, no início do período, ela ocupava o maior nível hierárquico, com *status* de ministério, autonomia orçamentária e algum prestígio para a transversalização da agenda junto aos demais entes federais e também municipais e estaduais, no final do período figurava apenas como mais uma secretaria do Ministério dos Direitos Humanos destituída de autonomia administrativa e orçamentária e praticamente nenhum suporte político para o desempenho de suas funções. Além da paralisação das atividades, seja em decorrência das muitas alterações administrativas, seja em razão dos atos administrativos, os principais instrumentos para as políticas para as mulheres foram descontinuados, e houve uma redução da importância da agenda no PPA 2016-2019. Observamos também uma expressiva redução no orçamento geral da secretaria, bem como uma diminuição das áreas de política para as mulheres abrangidas pela ação do Estado.

A partir do modelo de análise aqui exposto, nesse período todas as dimensões de que chamamos de densidade das políticas para as mulheres sofreram expressiva redução, o que inclui as áreas de políticas para as mulheres, bem como os principais instrumentos de políticas públicas. Na intensidade das políticas para as mulheres, todas as dimensões observadas também foram reduzidas e/ou paralisadas, além da capacidade de *enforcement* da secretaria. Nas capacidades administrativas houve uma expressiva redução no orçamento geral destinado às políticas para as mulheres no âmbito da SPM, e a manutenção de um corpo funcional em níveis insuficientes para o tamanho da agenda. Quanto às capacidades procedimentais, a previsão da transversalidade, da interseccionalidade, da dimensão de gênero e da incorporação da participação social foi formalmente mantida, mas seus instrumentos de ação paralisados ou inoperados. A ideia de uma política para as mulheres, coordenada, articulada e holística – mesmo diante de inúmeros problemas e desafios – começa a dar espaço para ações pontuais dos diferentes órgãos, sem articulação, sem marcos conceituais e instrumentais comuns e compartilhados. A desorganização da agenda construída entre 2003 e 2014 parece se pautar pela lógica do desmonte por *default* – no qual as políticas são deixadas para morrer –, abrindo caminho e oferecendo algumas bases para um terceiro ciclo na trajetória desta agenda pautado pelo efetivo e intencional desmonte das políticas.

A chegada de Jair Bolsonaro à Presidência da República e a institucionalização de pautas morais no MMFDH apontam um novo período da agenda das políticas para as mulheres. Se o processo de desinstitucionalização foi iniciado na fase anterior, nesta fase as características do desmonte da agenda ficam claras ao observarmos o aprofundamento do desmonte do MIM e a deslegitimação da agenda de política para as mulheres, antes focada na equidade de gênero, agora englobada por uma crescente agenda construída a partir da concepção neoconservadora

**TEXTO para DISCUSSÃO**

da família, que tenta reposicionar o papel social das mulheres. Nesta mudança de arena, com a criação da Secretaria Nacional da Família, a “dignidade das mulheres” passa a dialogar com uma ideia de maternidade compulsória e a pretensa responsabilização “natural” das mulheres pelos trabalhos reprodutivos.

A destruição do enfoque da equidade de gênero nas políticas para as mulheres, e a troca da “transversalidade de gênero” para a “transversalidade da família”, em uma “nova era” de direitos humanos em que “menino veste azul e menina veste rosa”, trata-se de uma tentativa de voltar a enclausurar o papel social das mulheres a estereótipos conservadores e destituir de sentido uma pasta para as mulheres na estrutura institucional. A família, como constitucionalmente prevista, constitui-se em um locus para que cada uma das pessoas que dela fazem parte seja considerada em sua dignidade humana e, a partir dos princípios da afetividade e da liberdade, possa se desenvolver de forma integral na dimensão da busca da felicidade. Nesse sentido, as relações de violência e abusos cometidos no âmbito da família, não apenas contra as mulheres, mas também contra crianças e idosos e outros grupos socialmente vulneráveis, precisam ser prevenidas e enfrentadas pelo Estado. No mesmo sentido, é no ambiente da família que a desigual distribuição de responsabilidades, recursos e atribuições se manifesta e transborda para outras faces da vida (Costa *et al.*, 2005; Pinheiro, 2018), por exemplo, a divisão sexual na responsabilização pelas atividades de cuidado e nos trabalhos domésticos que traz impactos diretamente na participação das mulheres no mercado de trabalho e na vida política.

A dimensão da equidade de gênero é o que dá sentido à transformação do Estado e de suas instituições de modo que este possa produzir políticas para todas as mulheres consideradas tanto na dimensão ontológica de que elas são seres humanos integrais e plurais quanto na dimensão sociológica, devendo ser consideradas em sua diversidade de classe, raça, etnia, sexual, religiosa, geracional e nos territórios em que estão situadas.

Todo esse movimento de desmonte destrói o que denominamos no nosso modelo de capacidades procedimentais da política. A transversalidade de gênero, a interseccionalidade, a dimensão de equidade de gênero e a incorporação da participação social na institucionalidade da política foram os princípios constitutivos da ideia de políticas para as mulheres que se desdobraram ao longo do período 2003-2014 nas políticas e nos instrumentos de políticas para as mulheres. A interdição do conceito “gênero” e sua desvirtuação para o desconhecido conceito de “ideologia de gênero”, seguidas do aniquilamento da estratégia da transversalidade, bem como da interseccionalidade e do esvaziamento dos espaços de participação do movimento de mulheres, desmontaram o que até então chamávamos de política para as mulheres no Brasil. As ações e iniciativas pontuais e isoladas, os projetos-piloto, as reuniões esparsas, as falas vazias de concretude, registradas no biênio 2019-2020 não configuram uma política para as

mulheres de forma orgânica, intersetorial, transversal, em consonância com os acordos internacionais e com o compromisso da materialização da igualdade de direitos entre mulheres e homens da CF.

Assim, o que assistimos é a volta ao paradigma de ação do Estado concentrada em um único órgão (SNPM) e em uma única pauta (violência) desenvolvida a partir de uma única abordagem (combate), da mesma forma com que a agenda era tratada no início dos anos 2000. Nesta volta ao tempo, a SNPM torna a ser um organismo isolado, pequeno, sem estrutura, mas desta vez com uma pauta deslegitimada, destituída do princípio da equidade de gênero e colonizada pela agenda conservadora de família, um cenário ainda mais complexo, desfavorável e desafiador que aquele que encontrávamos no final da década de 1990.

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. de. **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.
- BANDEIRA, L.; MELO, H. P. de. **Memórias das lutas feministas no Brasil**. Tempos e Memórias. Movimento Feminista no Brasil. Brasília: SPM, 2010.
- BAUER, M. W. *et al.* (Ed.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford University Press, 2012.
- BIROLI, F. Uma mulher foi deposta: sexismo, misoginia e violência política. *In*: RUBIM, L.; ARGOLLO, F. **O golpe na perspectiva de gênero**. Salvador: Edufba, 2018.
- BIROLI, F.; VAGGIONE, J.; MACHADO, M. das D. C. **Gênero, neoconservadorismo e democracia**: disputas e retrocessos na América Latina. São Paulo: Boitempo, 2020.
- BOHN, S. R. Feminismo estatal sob a Presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 81-106, jul./dez. 2010.
- BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2005.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2008.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres**. Brasília: SPM, 2011.

## TEXTO para DISCUSSÃO

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Relatório Final da IV Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: MMFDH, 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.883, de 6 de dezembro de 2021. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial**, Brasília, 2021.

BROWN, W. **Undoing the demos: Neoliberalism's Stealth Revolution**. United States of America: Zone Books, 2015.

CAVALCANTE, J.; AVELINO, D. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher: agenda política e atividades executadas. In: AVELINO, D.; FONSECA, I.; POMPEU, J. C. **Conselhos nacionais de direitos humanos: uma análise da agenda política**. Brasília: Ipea, 2020.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil**. Santiago: Nações Unidas, 2003.

\_\_\_\_\_. Observatório de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. **Informe anual 2011: o salto da autonomia. Das margens ao centro**. Santiago: CEPAL, 2011.

COSTA, J. *et al.* **A face feminina da pobreza: sobre-representação e feminização da pobreza no Brasil**. Brasília: Ipea, 2005. (Texto para Discussão, n. 1137).

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

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil**. Brasília: Enap, 2018.

FACHIN, L. E. **Famílias – entre o público e o privado. 2003**. Disponível em: <<https://ibdfam.org.br/assets/upload/anais/274.pdf>>.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. 3. ed. São Paulo: FBSP, 2021.

GENEVA consensus declaration on promoting women's health and strengthening the family. Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil. **Notícias**, 22 Oct. 2021. Disponível em: <<https://www.theiwh.org/wp-content/uploads/2022/02/GCD-Declaration-2021-2.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2020.



GOMIDE, A. de A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des) vantagens comparativas do Brasil. *In*: GOMIDE, A. de A.; BOSCHI, R. R. (Ed.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Revista Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.

GONZALEZ, D. Os mecanismos institucionais de políticas para as mulheres: caminhos controversos da institucionalização. *In*: MATOS, M.; ALVAREZ, S. (Org.). **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro, v. 1, p. 57-86. Porto Alegre: Zouk, 2018.

HILL COLLINS, P.; BILGE, S. **Interseccionalidade**. São Paulo: Boitempo, 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Igualdade de gênero. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 20, 2012.

\_\_\_\_\_. Igualdade de gênero. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 21, 2013.

\_\_\_\_\_. Igualdade de gênero. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 22, 2014.

\_\_\_\_\_. Igualdade de gênero. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 23, 2015.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, nº 24. Brasília: Ipea, 2016.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, nº 25. Brasília: Ipea, 2018.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, nº 26. Brasília: Ipea, 2019.

\_\_\_\_\_. Igualdade de gênero. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 27, 2020.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, nº 28. Brasília: Ipea, 2021.

\_\_\_\_\_. Igualdade de gênero. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 29, 2022a.

\_\_\_\_\_. **Avaliação de riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2022b. (Guia Inclua). Disponível em: <<https://inclua.ipea.gov.br/arquivos/guias/9587-guia-inclua-vf-28mar22.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2022.

## TEXTO para DISCUSSÃO

\_\_\_\_\_. **Retrato das desigualdades de gênero e raça:** Beijing+20. Brasília: Ipea, SPM, MJC, [s.d.]. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/retrato/beijing\\_20.html#:~:text=Tais%20%3%A1reas%20s%3%A3o%3A%20Mulheres%20e,e%20a%20m%3%ADdia%3B%20Mulheres%20e](https://www.ipea.gov.br/retrato/beijing_20.html#:~:text=Tais%20%3%A1reas%20s%3%A3o%3A%20Mulheres%20e,e%20a%20m%3%ADdia%3B%20Mulheres%20e)>.

LÔBO, P. L. N. **Entidades familiares constitucionalizadas:** para além do *numerus clausus*. IBDFAM, 2004. Disponível em: <<https://ibdfam.org.br/artigos/128/Entidades+familiares+constitucionalizadas:+para+al%2525252525C3%2525252525A9m+do+numerus+clausus#:~:text=Entre%20as%20entidades%20familiares%20expl%C3%ADcit,%2Daplic%C3%A1veis%2C%20independentemente%20de%20regulamenta%20>>.

MACHADO, L. Z. Feminismo brasileiro: revolução de ideias e políticas públicas. Introdução crítica ao direito das mulheres. In: SOUZA JUNIOR, J. G. *et al.* (Org.). **O direito achado na rua**. Brasília: CEAD, FUB, v. 5, 2012.

MATOS, M.; CYPRIANO, B.; PINHEIRO, M. B. A avaliação das políticas para as mulheres pelas delegadas e os processos inacabados de despatriarcalização do Estado brasileiro: até onde chegamos. In: MATOS, M.; ALVAREZ, S. (Org.). **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil:** o feminismo estatal participativo brasileiro. Porto Alegre: Zouk, v. 1, p. 223-269, 2018.

MEDEIROS, J. L. R. de. **A constitucionalidade do casamento homossexual**. São Paulo: LTR, 2008.

ONU MULHERES – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AS MULHERES. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher**. Pequim: Nações Unidas, 1995. Disponível em: <[https://www.onumulheres.org.br/wpcontent/uploads/2013/03/declaracao\\_beijing.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wpcontent/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf)>.

PINHEIRO, L. **O trabalho nosso de cada dia:** determinantes do trabalho doméstico de homens e mulheres no Brasil. 2018. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n.1707).

RAMOS, A. Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: interações discursivas e implicações para a legitimidade epistêmica. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. de. **Conferências nacionais:** atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

RIBAS, M. F. Mecanismos institucionais para o avanço da mulher. In: FONTOURA, N.; REZENDE, M.; QUERINO, A. C. **Beijing + 20:** avanços e desafios no Brasil contemporâneo. Brasília: Ipea, 2020.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.277**. Brasília: STF, 2011a. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635>>.

\_\_\_\_\_. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132**. Rio de Janeiro: STF, 2011b. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628633>>.

TRONTO, J. **Moral boundaries**: a political argument for an ethic of care. New York, London: Routledge, 1993.

VIEIRA, C.; CABRAL, G.; OLIVEIRA, G. **Orçamento mulher**: uma história de 12 anos de incidência política do CFEMEA. Brasília: CFEMEA, 2004.

VIEIRA, C. *et al.* **Perspectivas das políticas para as mulheres no PPA 2008-2011**. Brasília: CFEMEA, 2007.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>>. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.001.

# TEXTO para DISCUSSÃO

## APÊNDICE

### TABELA A.1

Brasil: execução orçamentária das ações específicas para as mulheres, agregada por temas (2019-2020)

Temas	2019				2020				Variação autorizada (C/A) (%)	Variação liquidada (D/B) (%)
	Autorizada (A) (R\$ 1 mil)	Liquidada (B) (R\$ 1 mil)	Paga (R\$ 1 mil)	B/A (%)	Autorizada (C) (R\$ 1 mil)	Liquidada (D) (R\$ 1 mil)	Paga (R\$ 1 mil)	D/C (%)		
Implementação da Casa da Mulher Brasileira (CMB) e de centros de atendimento à mulher	20.828	64	64	0,3	62.473	133	133	0,2	299,9	207,2
Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres	9.179	-	-	0,0	24.650	7.341	7.291	29,8	268,5	-
Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres	791	618	618	78,2	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Incentivo a políticas de autonomia das mulheres	492	395	395	80,2	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180	31.241	27.418	27.418	87,8	28.390	21.523	21.523	75,8	90,9	78,5
Funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)	-	-	-	-	523	-	-	0,0	-	-
Fortalecimento da família	-	-	-	-	6.936	1.522	526	21,9	-	-
<b>Total de ações específicas para as mulheres</b>	<b>62.530</b>	<b>28.494</b>	<b>28.494</b>	<b>45,6</b>	<b>116.036</b>	<b>28.997</b>	<b>28.947</b>	<b>25,0</b>	<b>185,6</b>	<b>101,8</b>

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Ministério da Economia (Siop/ME).

Elaboração das autoras.

Obs.: Valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) médio de 2020.

**QUADRO A.1****Fases de (des)institucionalização das políticas para as mulheres**

Dimensão	Subdimensão	Categoria	Categorias aplicadas ao caso específico	Indicadores das políticas para as mulheres	Fase 1: 2003-2014 Estruturação ou agendamento	Fase 2: 2015-2018 Estagnação da agenda de política para as mulheres	Fase 3: 2019-2021 Deslegitimação da agenda e desmonte das políticas
Densidade da política	Densidade da política	Mudanças nas áreas de políticas públicas	Áreas de políticas para as mulheres contempladas	Quantidade de áreas de políticas públicas com ações previstas no PPA do MIM. Orçamento autorizado para cada área (R\$).	Seis áreas de políticas públicas: violência, trabalho, educação, saúde, participação política e gestão da transversalidade; gráfico 2	Três a duas áreas: violência, trabalho e, até 2017, gestão da transversalidade; gráfico 2	Duas áreas – violência e trabalho; houve estagnação a patamares mínimos de orçamento, execução similar aos primeiros anos da SPM e quase a totalidade na área de violência
				Existência de PNPM vigente no período? (sim; não).	Sim	Até 2015	Não
	Densidade instrumental	Mudanças nos instrumentos de políticas públicas	Comitê de Articulação e Monitoramento	Comitê de Articulação e Monitoramento ativo? (sim; não).	Sim	Formalmente continuou existente, mas a ata da última reunião no site do MMFDH é de 2014	Não
			PPA	Existência de programa específico para as mulheres (sim; não). Transversalização do componente gênero ou mulher no PPA (sim; não).	Sim	Sim	Não

(Continua)

(Continued)



(Continuação)

Dimensão	Subdimensão	Categoria	Categorias aplicadas ao caso específico	Indicadores das políticas para as mulheres	Fase 1: 2003-2014 Estruturação ou agendamento	Fase 2: 2015-2018 Estagnação da agenda de política para as mulheres	Fase 3: 2019-2021 Deslegitimação da agenda e desmonte das políticas
Intensidade da política		Transversalidade	Transversalidade	Transversalidade como eixo estruturante das diretrizes da política para as mulheres (sim; não).	Sim	Sim	Não
				Interseccionalidade como eixo estruturante das diretrizes da política para as mulheres (sim; não).	Sim	Sim	Não
		Gênero	Gênero	Gênero como eixo estruturante das diretrizes da política para as mulheres (sim; não)	Sim	Sim	Não
	Intensidade formal	Capacidades procedimentais	Incorporação da participação social na institucionalidade da política	Existência de conferências nacionais durante o período (sim; não)	Sim	Sim	Não
				Quantidade de representantes de entidades da sociedade civil no CNDM	De 18 a 21	21	21
				Papel do CNDM para elaboração de políticas públicas: consultivo; deliberativo	Consultivo e deliberativo	Consultivo e deliberativo	Consultivo e deliberativo

Elaboração das autoras.

Obs.: PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres; PPA – Plano Plurianual; MIM – mecanismos institucionais de mulheres; DAS – Direção e Assessoramento Superior; SNPM – Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres; ATPS – analista técnico de políticas sociais; MMFDH – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres; CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

**EDITORIAL**

**Coordenação**

Aeromilson Trajano de Mesquita

**Assistentes da Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

**Supervisão**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

**Revisão**

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Laize Santos de Oliveira

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

**Editoração**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota

**Capa**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

**Projeto Gráfico**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO