

Título do capítulo	CAPÍTULO 11 – DE POLÍTICA PÚBLICA À IDEOLOGIA DE GÊNERO: O PROCESSO DE (DES)INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES DE 2003 A 2020
Autores(as)	Carolina Pereira Tokarski Krislane de Andrade Matias Luana Simões Pinheiro Ranna Mirthes Sousa Correa
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo11

Título do livro	DESMONTE E RECONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2016-2022)
Organizadores(as)	Alexandre de Ávila Gomide Michelle Morais de Sá e Silva Maria Antonieta Leopoldi
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-049-3
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

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

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

Carolina Pereira Tokarski¹
Krislane de Andrade Matias²
Luana Simões Pinheiro³
Ranna Mirthes Sousa Correa⁴

1 INTRODUÇÃO

A agenda pela igualdade de direitos das mulheres foi institucionalizada pela primeira vez em um ministério com orçamento e autonomia no ano de 2003. A partir de então, diferentes políticas para as mulheres foram implementadas, em diversos campos, uma trajetória de quase vinte anos, marcada por avanços e retrocessos (Matos, Cypriano e Pinheiro, 2018). É possível organizá-la esquematicamente em torno de três períodos, estando seu símbolo maior na posição institucional e na capacidade de atuação dos mecanismos de políticas para as mulheres no Executivo federal. O primeiro período – aqui chamado de *consolidação de uma agenda de política para as mulheres* – cobre os anos entre 2003 e 2014, quando a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) foi criada, com *status* ministerial. 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. A esse segundo período demos o nome de *estagnação da agenda de políticas para as mulheres*.

Finalmente, o terceiro período se inicia a partir de 2019, quando a SPM passa a compor a estrutura do novo Ministério das Mulheres, Família e Direitos Humanos que, já em seu nome, oferece sinais dos novos rumos a serem tomados no campo das políticas de gênero e/ou para as mulheres, conformando um novo momento que aqui foi nomeado *deslegitimação da agenda e desmonte das políticas para as mulheres*.

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. Consultora na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). *E-mail*: <krislane.amatias@gmail.com.>

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

4. Pesquisadora na Disoc/Ipea.

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 tem se efetivado ao longo dos anos, buscando identificar, em especial, similitudes e diferenças que marcaram o desmonte da agenda de gênero ao longo dos períodos de 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 dos sucessivos organismos federais executivos de políticas para as mulheres de realizar a gestão da transversalidade e de implementar ações pontuais sob sua responsabilidade. Serão analisadas, portanto, as políticas e instrumentos de gestão de políticas diretamente mobilizadas por esses 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, este artigo se organiza em quatro seções, 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. Esse 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. Já na seção 4, os resultados desta mensuração são apresentados separadamente para os anos de 2015-2018, aqui considerados como de paralisia da ação do Estado – e 2019-2020, período 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?

O ano de 2003 marca um novo e importante momento na forma como a agenda de políticas para as mulheres é incorporada ao planejamento governamental. Neste ano, a SPM é criada com *status* ministerial, passando a se posicionar na estrutura da Presidência da República. A criação da SPM como um órgão autônomo, hierarquicamente bem posicionado, com respaldo político e capacidade de dialogar com os demais ministérios não era apenas uma demanda dos movimentos feministas e de mulheres, mas também 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 Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres, inclusive o Brasil – constituiu-se em um dos instrumentos internacionais mais relevantes no campo dos direitos das mulheres. Entre os doze temas prioritários de trabalho cobertos pelo documento, estão os “mecanismos institucionais para o avanço das mulheres”, cuja existência nas estruturas governamentais é entendida como necessária para que os compromissos setoriais da conferência sejam transversalmente endereçados.

No Brasil, entre 2003 e 2015, a SPM manteve-se no primeiro escalão governamental, possuindo *status* ministerial e acesso aos demais ministros nas mesmas condições hierárquicas, posição que influencia decisivamente em sua autonomia e 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.

Assim, a função precípua da SPM era a de 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 – *gender mainstreaming* – foi também consagrado pela Plataforma de Beijing 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.

A gestão da transversalidade demanda uma articulação horizontal, vertical e não hierárquica, que busca estimular a formulação, a execução e a avaliação do conjunto das políticas públicas para as mulheres, assumindo a corresponsabilidade dos entes envolvidos. Neste 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: *i*) a instituição do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) e de seu Comitê de Articulação e Monitoramento – cujo foco estava na transversalidade horizontal; *ii*) a criação dos mecanismos de gênero nos órgãos do governo federal – demanda oriunda das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPMS)⁵ e que se constituíam em espaços de articulação para a elaboração de políticas com a lente de gênero nos órgãos setoriais;⁶ e *iii*) o apoio financeiro e técnico à instituição de organismos de políticas para as mulheres (OPM) nos governos estaduais e municipais (transversalização vertical).⁷ 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 Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). Entre 2003 e 2015 foram lançados três PNPMs; a metodologia de construção destes planos envolvia, necessariamente, como ponto de partida, o estabelecimento de espaços de escuta que permitissem uma ampla discussão com a sociedade, incluindo burocratas das 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 Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPMS). Foi a partir dos debates realizados nestas conferências que as demandas da sociedade foram levantadas e que as diretrizes para a 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) 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 para as políticas para as mulheres.

5. Estas 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).

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

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

Para possibilitar uma melhor gestão e o monitoramento do plano, a SPM instituiu o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM. Este comitê tinha como principais atribuições monitorar, incentivar, apoiar, acompanhar e avaliar a implementação dos PNPMs, além de efetuar eventuais ajustes e prioridades. Era no comitê, portanto, que a implementação das ações era discutida, que novas articulações e iniciativas eram pensadas e que 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 Plano, 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 II conferência, a SPM coordenou a elaboração do II PNPM, que ampliou suas áreas de atuação de cinco para onze.⁸ Foi também neste segundo plano que, de forma inédita, se construiu um orçamento estimado da “política para as mulheres” do governo federal, a ser implementado no período de 2008 a 2011 (período de vigência do II PNPM), agora por um total de 22 órgãos. Este plano previa um investimento nominal de cerca de R\$ 7 bilhões em ações especificamente voltadas para as mulheres e de mais R\$ 10 bilhões⁹ em ações universais que contemplavam os compromissos do PNPM, mas para as quais não foi possível, naquele momento, desagregar os gastos específicos.

Importante dizer que foi no processo de construção do II PNPM que a unidade da categoria “mulheres” foi novamente questionada, desde as conferências locais e nacional. 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 diferentes mulheres entram no espaço do Estado – ao menos nas diretrizes de ação – de uma forma conjunta, ou, como a literatura tem escolhido chamar, a partir de uma perspectiva interseccional, que 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, 2022, p. 58).

8. O II PNPM está disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/planonacional_politicamulheres.pdf>.

9. Em valores reais de 2021, estes números saltam para, respectivamente, R\$14,5 bilhões e R\$20,7 bilhões (valores deflacionados pelo INPC médio de 2021).

Foi a partir desse entendimento, portanto, que dois novos capítulos foram incorporados ao II e III PNPMS, com o objetivo específico de enfrentar o racismo, o sexismo, a lesbofobia e as desigualdades geracionais. À época, muitas foram as discussões sobre a pertinência de se 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 (Brasil, 2005; 2008; 2011).

Ao final de 2011, foi realizada a III CNPM, que deu origem ao III PNPMS, 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.

Outra importante linha que orientava o trabalho da SPM durante os anos de 2003 a 2015 dizia respeito à intensa participação da sociedade civil nos processos de elaboração das políticas públicas direcionadas para as 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. Esse método se materializava não apenas pelo fortalecimento dos conselhos (que se constituíam, juntamente com o orçamento participativo e os planos diretores, como as principais estratégias de participação social até 2002) (Avritzer e Souza, 2013), mas também pela implementação de outras estratégias como as conferências nacionais,¹⁰ 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 e com a missão de promover políticas para as mulheres com a perspectiva de gênero em diversas áreas, além de disciplinar a sua participação direta na organização das CNPMS.

10. 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).

É importante destacar, ainda, que ao longo desse período coube à SPM não apenas a coordenação e a gestão da transversalidade de gênero, 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 podem ser destacados: *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 certa medida mal sucedido – de que estes depois seriam incorporados no planejamento dos órgãos setoriais responsáveis pelas políticas (como Ministério da Educação ou do Ministério do Trabalho). Ao longo dos anos, contudo, boa parte dos projetos propostos e implementados pela secretaria como experiências-piloto não foram incorporados pelos ministérios setoriais que seriam responsáveis por sua execução.

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 conferiram limites ao alcance dos planos nacionais. Muito já se pesquisou sobre estes desafios, não sendo possível, dado o escopo desse texto, abordar todas as questões com o detalhamento necessário. Alguns pontos, porém, merecem ser destacados, pois impactaram de forma decisiva a capacidade da SPM de realizar a gestão da transversalidade de gênero no governo federal. 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 a SPM 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 – 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,¹¹ um aumento de 430% em doze anos (gráfico 1), mas que representava uma

11. Valores deflacionados pelo INPC médio de 2020.

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 que 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 ali 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.

A construção de um novo paradigma para a gestão, formulação e implementação de políticas públicas, baseada em conceitos como transversalidade, interseccionalidade e participação social, encontrou resistências na burocracia, que vinha atuando a partir de 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 (Ipea, 2012). Não por acaso, a desmobilização desses atores e o desmonte da política, como se poderá ver a seguir, se deu de forma rápida e sem muitas resistências.

Outro conjunto de desafios diz respeito à amplitude da ação temática da secretaria. De modo geral, entre 2003 e 2014, a SPM se responsabilizou por implementar diretamente ou por meio de parcerias com órgãos setoriais políticas na área de violência, trabalho, educação e fomento à ciência, participação política e, em menor medida, saúde (cuja política era implementada basicamente a partir do Ministério da Saúde, com algum grau de intervenção da SPM). A secretaria também desenvolvia políticas que buscavam dar concretude ao princípio da interseccionalidade, alcançando mulheres negras, rurais, indígenas, quilombolas, entre outras. Dois pontos merecem destaque aqui. O primeiro deles diz respeito à incapacidade da secretaria de incorporar efetivamente às suas ações a perspectiva interseccional, em especial no que diz respeito à dimensão racial como um componente a ser considerado de partida em todos os seus movimentos. Esta, contudo, não era uma dificuldade apenas da SPM e, em um governo que contava também com uma Secretaria Especial de Políticas da Promoção da Igualdade Racial, a interseccionalidade acabava não sendo adequadamente incorporada por nenhuma

das estruturas. Neste contexto, os movimentos de mulheres negras repetidamente alertavam que as mulheres negras não tinham um “lugar” no governo, pois não cabiam nem na SPM (que trabalhava a partir do universal mulheres que, em grande medida, correspondia às mulheres brancas) nem na Seppir (onde o mesmo acontecia em relação ao universal negro no masculino).

O segundo ponto a se destacar refere-se ao fato de que, a despeito da heterogeneidade de temas a serem tratados pela SPM, a maior parte dos recursos – humanos, orçamentários e de tempo – eram direcionados à política de enfrentamento da violência (Ipea, 2012; 2013). Diante de um cenário de atuação limitada dos demais órgãos setoriais, a falta de uma ação da SPM em áreas como trabalho e educação, com força e impacto equivalente àqueles investidos no campo da violência, foi também criticada, especialmente pelos movimentos de mulheres. Como já analisado em Ipea (2012), de fato, a SPM encontrava uma série de limitações técnicas e políticas para fortalecer a execução de ações em áreas que não estivessem direta ou prioritariamente sob sua responsabilidade, ao mesmo tempo em que também encontrava dificuldades para fazer valer o princípio da transversalidade. Transformar o conjunto de ações dispostas no PNPM em realidade demandava um esforço não apenas no sentido de ampliar a capacidade da secretaria de implementar diretamente programas e projetos, mas, basicamente, de ampliar a sua capacidade de tornar o princípio da transversalidade uma realidade e não apenas um conceito diluído, despolitizado e pouco objetivo, imbuído de valores cada vez mais burocráticos e menos políticos (Ipea, 2015). Como destacam Costa e Sardenberg (2008, p. 107) “[transversalização] trata-se de uma instância de estratégia política, que exige, como elemento fundamental, a construção de uma vontade política”. Essa vontade política também se mostrou insuficiente ao longo dos anos. Ainda que tenham sido ofertadas estruturas e possibilidades nunca antes abertas para a construção de uma política nacional para as mulheres, estas se revelaram insuficientes e, em boa medida, o compromisso político acabou se mostrando mais efetivo em termos do discurso.

Por fim, mas não menos importante, há um conjunto de desafios de natureza ideológica, política ou cultural. Estes dizem respeito aos desafios que a política de gênero ou para as mulheres encontra em função de valores morais ou culturais que podem oferecer limites para que determinados temas entrem nas agendas (como aborto e prostituição), mesmo em governos considerados mais progressistas em termos de gênero, como foi o caso da gestão 2003-2014. Estes limites podem também significar retrocessos em agendas já consolidadas ou incorporadas ao campo público e político, especialmente em temas relacionados à autonomia do corpo e à saúde sexual e reprodutiva, ou em agendas históricas do feminismo, como a divisão sexual do trabalho. Como se poderá ver a seguir, o recrudescimento do conservadorismo e sua entrada no campo do Estado fez a política migrar para uma

nova arena na qual o entendimento dos papéis de homens e mulheres em sociedade parece retornar 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 definição do conjunto de parâmetros que nos orientará na avaliação das mudanças e na mensuração da intensidade do desmonte destas políticas é, em boa medida, discricionária. Isso não significa, contudo, que seja descuidada, voluntarista ou sem guias teórico-conceituais. Neste processo de delimitação de um conjunto de indicadores enxuto porém significativo da ação governamental no campo em análise, nos valem, além da literatura sobre o feminismo estatal (Bandeira e Melo, 2010; Machado, 2012; Cepal, 2003; Matos e Alvarez, 2018), da literatura que vem trabalhando sobre a mudança na perspectiva do desmonte de políticas públicas (Bauer e Knill, 2012). Por sua vez, para auxiliar no enquadramento de quais aspectos das políticas para as mulheres estamos procurando medir para caracterizar o desmonte, nos valeremos também de alguns elementos da literatura do campo de capacidades estatais (Wu *et al.*, 2015; Gomide, 2016; Gomide *et al.*, 2017; Enap, 2018).

A partir de Gomide *et al.* (2017) e Wu *et al.* (2015) abordaremos o conceito de capacidades estatais centrando a nossa análise na dimensão organizacional, uma vez que enquadraremos o nosso olhar para a SPM e sua capacidade de produção de políticas públicas enquanto organização.

Para a análise do desmonte da SPM partiremos do conceito proposto por Bauer e Knill (2012, p. 35) e desdobraremos nosso modelo analítico a partir das duas dimensões de mudanças nas políticas que os autores propõem: a sua densidade (*policy density*) e a sua intensidade (*policy intensity*).

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 níveis regulatórios das 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. Decerto outros indicadores poderiam ser construídos e acrescentados a cada uma das dimensões abordadas; estes, porém, foram considerados os 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 para as políticas para as mulheres	Fontes
Densidade da política	Densidade da política	Mudanças nas áreas de políticas públicas	Áreas de políticas para as mulheres contempladas	I) Quantidade de áreas de políticas públicas com ações previstas no PPA do MIM; II) orçamento autorizado para cada área (em R\$)	Legislações que instituem PPAs Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), do Ministério da Economia, e Siga Brasil, do Senado Federal
	Densidade instrumental	Mudanças nos instrumentos de políticas públicas	PNPM Comitê de Articulação e Monitoramento Plano Plurianual (PPA)	Existência de PNPM vigente no período? (sim; não); II) quantidade de instituições governamentais envolvidas Comitê de Articulação e Monitoramento ativo? (sim; não) I) Existência de programa específico para as mulheres: (sim; não) II) Transversalização do componente gênero ou mulher no PPA: (sim; não)	Documentais, incluindo legislações de lançamento dos PNPMS, de instituição e nomeação para o CNPM, relatórios de reuniões do comitê e o PPA
Intensidade da política	Intensidade formal	Capacidade de <i>enforcement</i>	Nível hierárquico do MIM	I) Alto (<i>Status</i> de Ministério); II) Médio (Secretaria ligada diretamente à presidência); III) Baixo (Entidades dependentes de um ministério) ¹²	Decreto que dispõe sobre a organização da administração federal
		Capacidades administrativas	Cargos (quantidade de DAS etc.) Burocracia específica Orçamento da SPNM	I) Quantidade de cargos comissionados previstos para a estrutura ¹³ I) Existência de Burocracia específica? (sim; não) I) Orçamento Autorizado; II) Orçamento Executado em programas finalísticos dos organismos de mulheres	

(Continua)

12. 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: a) nível alto – quando dotado de estatuto de ministério ou quando a titular do MIM ocupa posição de ministra de Estado; b) nível médio – quando está diretamente ligado à Presidência da República; e c) nível baixo – quando está vinculado a um ministério ou outros órgãos de menor nível hierárquico.

13. 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.

(Continuação)

Dimensão	Subdimensão	Categoria	Categorias aplicadas ao caso específico	Indicadores para as políticas para as mulheres	Fontes
Intensidade da política	Intensidade formal	Capacidades procedimentais	Transversalidade	I) Quantidade de OPMs estaduais	Instrumentos normativos e orientadores da política para as mulheres, tais como Decreto de Gestão, ¹⁴ portarias que aprovam o regimento interno, PNPMS e PPAS
				II) Quantidade de comitês de gênero nos ministérios e órgãos da administração pública federal	
				III) Transversalidade como eixo estruturante das diretrizes da Política para as Mulheres (sim; não)	
			Interseccionalidade	I) Interseccionalidade como eixo estruturante das diretrizes da política para as mulheres (sim; não)	Decretos de convocação das conferências
Gênero	I) Gênero como eixo estruturante das diretrizes da política para as mulheres (sim; não)				
			Incorporação da participação social na institucionalidade da política	I) Existência de conferências nacionais durante o período (sim; não)	Decreto que dispõe sobre estrutura e funcionamento do CNDM
				I) Quantidade de representantes de entidades da sociedade civil no CNDM	
				I) Papel do CNDM para a elaboração de políticas públicas: i) consultivo; ii) deliberativo.	

Elaboração das autoras.

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

As reflexões de Bauer e Knill (2012) sobre o desmonte das políticas, contudo, não se esgotam aí. Além de apresentarem propostas para a mensuração desse 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: *i*) o desmonte por *default*; *ii*) o desmonte por ação simbólica; *iii*) o desmonte por mudança de arena; e *iv*) o desmonte ativo.

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

A metodologia de análise das informações levantadas neste trabalho partiu da definição de que o período 2003-2014 se configuraria como o 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.

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

Tal como apresentado na primeira seção deste texto, no período 2003-2014 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.

Esta 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 e Alvarez, 2018). Nessa trajetória, o primeiro semestre do ano de 2014 ainda é retratado como um período de relativa estabilidade quanto às ações estatais direcionadas às mulheres (Ipea, 2015), embora 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 Lula e

das eleições presidenciais de 2010.¹⁵ 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 da reeleição da presidenta Dilma Rousseff indicar certa continuidade na postura governamental sobre a pasta, o ano de 2015 inaugura uma nova fase das políticas para as mulheres, desta vez marcada pela estagnação e retração.

A persistência da baixa representação feminina no Congresso Nacional, o avanço da representação neste parlamento de representantes de segmentos conservadores, como da “bancada evangélica, da bala e ruralista” – como ficou conhecida no país – aliados ao turbulento momento político que culminou com o processo de interrupção do mandato da presidenta recém-eleita Dilma Rousseff, marcado pela violência política de gênero (Biroli, 2018), constituem-se como elementos centrais para que um ciclo de bloqueio das pautas de gênero tenha início a partir de 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 2003-2014. Estes dois diferentes ciclos de interrupção das políticas são o objeto de análise desta seção.

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, marcam 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 recém-criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Esta alteração institucional implicou no 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 configurou-se ainda em uma importante perda simbólica da agenda de políticas para as mulheres, que novamente deixou de ter *status* ministerial e passou a ser uma pauta de menor importância. Mas, mais do que isso, o posicionamento subordinado da SPM retirou da secretaria poder político e capacidade de negociação em condições equivalentes de hierarquia junto aos 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 na tabela 1) imediatamente para o nível mais

15. 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, 2008).

baixo na escala considerada. Os efeitos sobre a capacidade de a secretaria efetivar a transversalidade de gênero são imediatos, pois essa depende em boa medida de um poder político que este 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 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 desse mesmo ano a pasta de mulheres sofre novo rebaixamento hierárquico e 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;¹⁶ o Memorando-circular do gabinete do ministro, de 22 de novembro de 2016,¹⁷ e o perfil conservador da nova secretaria, contrária às pautas de igualdade de gênero no campo dos direitos sexuais e reprodutivos (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. Esses movimentos de alteração institucional não se encerraram aí. Em fevereiro de 2017, a secretaria – que havia passado a se chamar Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres – 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, uma nova mudança na estrutura da SPM a levou de volta ao Ministério dos Direitos Humanos, onde se manteve até o final do mandato de Temer. As consequências de tamanha instabilidade administrativa da SPM não são “apenas” do ponto de vista simbólico, com redução de sua visibilidade e rebaixamento da posição institucional, mas se evidenciam também 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.

16. 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 em seis meses sem que o ministério e suas respectivas secretarias pudessem realizar contratos, convênios, e a nomeação de servidores.

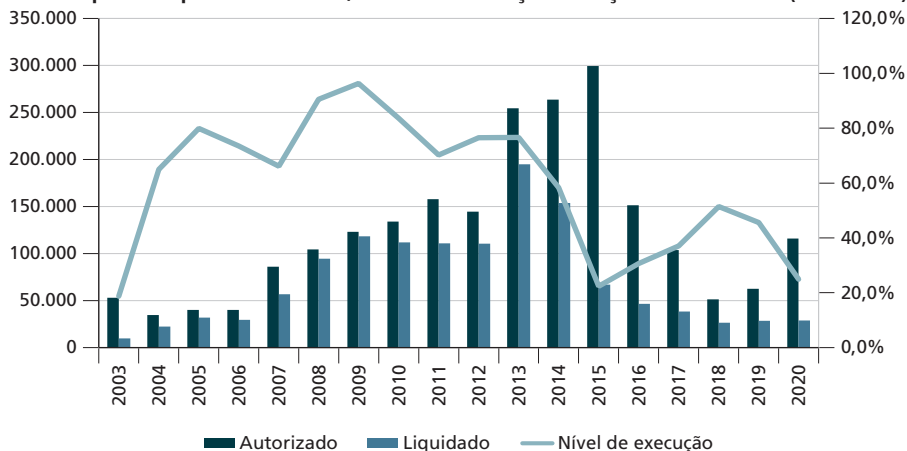
17. Esse documento determinou que “todo convênio a ser firmado ou prorrogado deve ter relações com o Plano Nacional de Segurança Pública em algum de seus âmbitos”. Na prática, ele restringiu a celebração desses instrumentos a políticas relacionadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres, deixando de fora todas as outras áreas.

Os anos de 2017 e 2018 foram marcados também por importantes mudanças nos instrumentos de políticas como o PNPM e o seu Comitê de Articulação e Monitoramento. 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* institucional para a articulação das políticas para as mulheres e como essa redução da capacidade de *enforcement* veio acompanhada de expressiva redução das capacidades administrativas, refletidas na redução 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 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 pela 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 um aumento a partir de 2016, alcançando os 51% em 2018, essa porcentagem indica dificuldades expressivas para a concretização das políticas e demais compromissos firmados pelo órgão (Ipea, 2019). Além disso, esses 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 enquanto coordenadora, executora e fomentadora de políticas públicas para as mulheres (Ipea, 2019).

GRÁFICO 1

Orçamento autorizado e liquidado dos programas finalísticos do mecanismo institucional de políticas para as mulheres, e nível de execução do orçamento no Brasil (2003-2020)



Fonte: Mostafa *et al.* (2019); Siop/Siga Brasil.

Elaboração das autoras.

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

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 de pessoal (Ipea, 2019). Nesse quesito, a instabilidade institucional da pasta entre 2015-2018 resultou em processos de trabalhos mais lentos e frágeis, ampliados pela ausência de concurso próprio para a secretaria desde 2009.

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 no que diz respeito 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, e ao longo da última década vem unindo forças com as bancadas parlamentares conservadoras para o combate à “ideologia de gênero” e levantando pauta para discussões relacionadas à sexualidade e orientação sexual, igualdade entre homens e mulheres, binarismos, patriarcado, contra o aborto e pela redução da maioria penal.

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, não apenas viabilizaram uma importante discussão nos territórios municipais e estaduais com o objetivo de levantar as demandas das mulheres brasileiras, a fim de delinear um PNPM, como 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 sentido 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 PNPM 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 de deliberações finais da conferência coincidiu com o dia em que o Senado Federal aprovou o pedido de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, comprometendo assim os trabalhos finais da conferência.

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. 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 (González, 2018). Para transversalizar as políticas de gênero no Estado, a criação e o fortalecimento dos mecanismos locais de políticas para as mulheres também são relevantes. Desde a criação da SPM, em 2003, o número de organismos locais foi ampliado, passando de 13 em 2004

para 796 em 2016 – estando presente em quase todos os estados – para em 2017 e 2018 ser reduzido para 765.¹⁸

Já a inclusão do conceito de interseccionalidade como eixo estruturante de políticas públicas voltadas para mulheres surge no texto do II PNPM como uma resposta às 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 se 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 2017-2018 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, 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,¹⁹ 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 que 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 troca da gestão presidencial trouxe novas mudanças de prioridades, e ainda que o PPA tenha seguido vigente entre 2016 e 2018, não é possível afirmar que os mesmos princípios e diretrizes seguiram 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 descon sideração nos processos de implementação de políticas públicas (seja no âmbito da SPM, seja fora dela).

18. Dados retirados da Saiat/SPM.

19. Em informações disponíveis no site do MDH consta que a última reunião do CAM aconteceu em dezembro de 2014, o que indica que o comitê foi extinto, na prática, antes mesmo da fragilidade institucional instaurada no período analisado.

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

TABELA 2
Áreas de políticas para as mulheres nos PPAs (2003-2020)

	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				

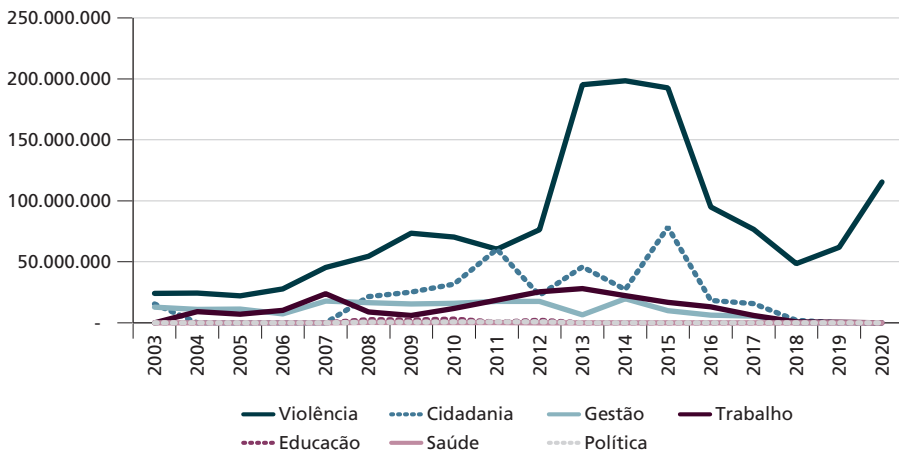
Fonte: PPA 2000-2003; PPA 2004-2007; PPA 2008-2011; PPA 2012-2015; PPA 2016-2019; PPA 2020-2023.
Elaboração das autoras.

Em relação ao montante de recursos destinados para 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 da violência, também é possível observar 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

Orçamento autorizado de políticas para as mulheres por áreas específicas nos mecanismos institucionais de mulheres no Brasil (2003-2020)



Fonte: Siop/ME.

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 2015-2018 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, 2019), conforme foi dito. 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 – se caracteriza

por aquilo que Bauer e Knill (2012) chamam de “desmantelamento por *default*”, pois, diferentemente do segundo ciclo de desmonte – que será tratado na seção 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, pavimenta 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 do presidente 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 de pautas morais e de costumes que afetaram diretamente as discussões sobre os direitos das mulheres e a igualdade de gênero.

O avanço das polêmicas de ordem moral associadas à questão de gênero e sexualidade foi, em grande medida, patrocinado por representantes do Mesp, ou por representantes da “bancada da Bíblia”. O termo “ideologia de gênero” foi amplamente difundido em manifestos e em 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, de gênero e de orientação sexual no Plano Nacional de Educação (PNE). Já no ano de 2017, o Conselho Nacional de Educação (CNE)²⁰ excluiu os termos gênero e orientação sexual da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), 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 de destruição da moral das famílias (Ipea, 2019). Diferente de pleitos eleitorais anteriores, nos quais temas considerados “tradicionais” no campo político como educação, desemprego e previdência, figuravam com papel central no debate, as eleições de 2018 avançaram de forma muito violenta para temas relacionados à sexualidade e à igualdade de gênero a partir de uma perspectiva centrada na religiosidade e no conservadorismo.

20. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2017-04/mec-retira-termo-orientacao-sexual-da-versao-final-da-base-curricular>>. Acesso em: 3 abr. 2022.

No discurso de posse de Jair Bolsonaro, em 1^a de janeiro de 2019, o tema do combate à “ideologia de gênero” é anunciado em tom de uma cruzada em favor da família, já noticiando o embate entre “gênero” e “família” que se desenrolaria nos próximos anos 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.²¹

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.²²

A então ministra do Ministério da Mulher, Família e 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”.²³ Esta frase sintetiza os estereótipos a partir dos quais são construídas as clivagens de gênero na sociedade, e é a partir do retorno desses estereótipos, na narrativa e também na institucionalidade da política para as mulheres, que a “nova era” de desmonte dessas políticas acontece, na arena da concepção tradicional da família, dos estereótipos e da religião.

Com a nova gestão eleita, as pautas morais avançaram sobre várias institucionalidades governamentais e na agenda de políticas para as mulheres, o que implicou no 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 agora SNPM. Mais sete²⁴ secretarias nacionais passaram a integrar o MMFDH, além da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH), responsável pelo Ligue 180 e pelo Disque 100, instrumentos de denúncia para violências 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

21. Trecho de discurso proferido no Congresso Nacional no dia 1^a de janeiro de 2019, pelo presidente Jair Bolsonaro. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46730648>>; <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/01/01/bolsonaro-fala-em-combater-ideologia-de-genero-veja-integra-do-discurso.htm>>. Acesso em: 16 fev. 2022.

22. Trecho de discurso proferido no Palácio do Planalto no dia 1^a de janeiro de 2019, pelo presidente Jair Bolsonaro. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46730648>>. Acesso em: 16 fev. 2022.

23. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/menino-veste-azul-e-menina-veste-rosa-diz-damares.shtml>>. Acesso em: 16 fev. 2022.

24. 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.

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*, se transformando em uma diretoria, por exemplo, ou até mesmo desaparecesse da estrutura do governo federal.

A mudança de Ministério dos Direitos Humanos, do governo de Michel Temer, para Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, 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” e que produziu implicações em todos os âmbitos das políticas para as mulheres.

A criação da Secretaria Nacional da Família e do Observatório Nacional da Família a partir de 2019, por sua vez, caminharam em um sentido diferente do conceito do pluralismo familiar instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Os discursos das lideranças²⁵ 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 cuidado decorrentes desse 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, Machado e Vaggione, 2020), que procuraria alardear um falso ataque à ideia de família.

Em termos concretos, esta 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 artigos 7º e 8º deste instrumento percebe-se que, enquanto o primeiro, 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, por sua vez, traz em sua redação ideias de expandir, transversalizar, disseminar. O inciso II do art. 7, por exemplo, vincula o estabelecimento de diretrizes para a defesa da dignidade das mulheres a uma previsão de contribuição “com o bem comum, de forma solidária e com a subsidiariedade do Estado”. Já o inciso IX do art. 8 ressalta a importância de articulações as mais amplas possí-

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 eminentemente nas áreas carentes, onde não há pai nem avó, é mãe e avó. E por isso torna-se realmente uma fábrica de elementos desajustados e que tendem a ingressar em narco-quadrilhas que afetam nosso país”. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2018/09/17/mourao-diz-que-familia-sem-pai-ou-avo-e-fabrica-de-elementos-desajustados-candidatas-reagem.htm>>. Acesso em: 1 mar. 2022.

veis, intersetoriais, interinstitucionais e interfederativas para as políticas voltadas para as famílias. A previsão contida no inciso IV do art. 7, de que o processo de elaboração, implementação, articulação e avaliação das políticas públicas para as mulheres deverá considerar a 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 os anos de 2003 e 2014 e erigido a partir da igualdade prevista na CF/1988, que reconhece a mulher enquanto pessoa humana, independente dos vínculos que possua. Isso significa, portanto, que independente 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 as integram, inclusive meninas e mulheres.

O fato de a recém-criada Secretaria Nacional da Família aparecer no decreto com treze incisos, enquanto a secretaria de mulheres, 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. 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 permanecem ausentes.

Esses três indicadores das capacidades procedimentais da política (conforme explicitado na tabela 1) já nos permitem caminhar em direção à ideia de que há uma perda gradual dessa capacidade entre o período de 2003-2014, 2015-2018 e o período abordado nesta seção. 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 do 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 não houve a realização de uma nova CNPM. Desde 2018, sucessivas conferências foram convocadas sem, contudo, terem sido realizadas.²⁶

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 da violência contra a mulher e para a promoção da autonomia econômica das mulheres, 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-infantis²⁷ 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 dez anos que engravidou vítima de um estupro de seu tio, de 33 anos – uma profissional publicamente defensora da proibição da interrupção da gravidez mesmo em casos de estupro, situação em que o aborto é autorizado pela lei brasileira.²⁸ 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).

O desmonte que caracteriza esse ciclo da trajetória das políticas para as mulheres parece ir ao encontro daquilo que Bauer e Knill (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 estas estejam sendo desenvolvidas (em termos discursivos e/ou concretos) de forma fragmentada e a partir de abordagens teórico-conceituais absolutamente distintas das abordagens que vinham pautando a área até então.

26. 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 V Conferência para 2020, que foi adiada por conta da pandemia de covid-19.

27. De acordo com o regimento interno do MMFDH, 40% dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS) deste departamento são destinados à 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”.

28. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/08/31/nomeada-para-area-de-promocao-da-dignidade-da-mulher-disse-ser-contra-aborto-em-caso-de-estupro.ghtml>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

Nesse processo, porém, o discurso de ação do Estado tem sido muito mais expressivo do 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 (tabela 2). Há, portanto, uma redução gradual no escopo da atuação da Secretaria de Mulheres, 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 na tabela 2, a redução temática inclui, desde 2018, também o tema da gestão da transversalidade de gênero, que vinha estando 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 enquanto princípio necessário para a efetivação de uma política para as mulheres perde 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. A tabela 3 apresenta um resumo dos programas levados a cabo pela SNPM entre os anos de 2019 e 2020 e que foram documentados nos Relatórios de Gestão do MMFDH nesses dois anos.²⁹ Para cada programa/política analisado foi observado (quando as informações estavam disponíveis), em especial, o percurso do programa (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.

29. Os dados sintetizados nesta tabela constam dos Relatórios de Gestão do MMFDH e da página oficial do mesmo órgão.

TABELA 3
Programas da SNPM (2019-2020)

Programa biênio 2019-2020	Escopo do programa	Resultados/orçamento executado	Área
Programa Mulher Segura e Protegida: reformulação do Programa Mulher: Viver sem Violência, criado pelo Decreto nº8.086/2013	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); ampliação do Ligue 180.	Nos anos de 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 passada para a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos.	Violência
Projeto Salve uma Mulher	Campanhas de sensibilização e de capacitação de voluntários sobre assédio sexual no mundo do trabalho e sobre a violência doméstica e familiar.	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 ao público.	Violência
Projeto Maria da Penha Vai à Escola	Divulgar a Lei Maria da Penha e os direitos das mulheres em situação de violência doméstica para a comunidade escolar.	Resultados não foram divulgados.	Violência
Qualifica Mulher: reformulação do projeto Mulheres Mil, instituído em 2011	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.	Resultados não foram divulgados.	Autonomia econômica
Projeto Mais Mulheres no Poder: reformulação do mesmo projeto lançado em 2008 pela SPM	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.	Segundo informações do site institucional do MMFDH foram realizadas oito oficinas intituladas "Mais Mulheres na Política", disponíveis no <i>Youtube</i> .	Participação política
Meninas nas Ciências Exatas, Engenharias e Computação: redução do que foi o programa Mulher e Ciência, lançado em 2005	Estimular projetos para a formação de meninas e mulheres nas carreiras de ciências exatas, engenharias e computação.	Não houve o lançamento de novo edital no biênio 2019/2020.	Educação, ciência e tecnologia
Mães Unidas?	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	Projeto-piloto em Goiânia. O curso também foi oferecido pela Enap com carga horária de 150 horas na modalidade de ensino à distância, ³ ainda sem divulgação de informações detalhadas a respeito do número de participantes	Saúde materno-infantil

Fonte: Relatórios de Gestão MMFDH, 2019 e 2020.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Disponível em: <<http://bit.ly/3YlLt2M>>.

² Disponível em: <<http://bit.ly/3yb1j5A>>.

³ Disponível em: <<http://bit.ly/3mqe4a1>>.

A partir da tabela 3 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 área 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, 2022). O Ligue 180, por sua vez, desde 2018 sob a gestão da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, em 2020 também teve sua gestão unificada com a do Disque 100. A perda de ingerência da SNPM sobre o Ligue 180 pode levar a piora na qualidade dos serviços ofertados, na medida em que, por exemplo, os treinamentos ofertados 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 as mulheres.

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 para 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 se reduzir em R\$ 3 milhões no período (Ipea, 2022). Assim, se em 2019 a SNPM teve orçamento finalístico de R\$ 62,5 milhões, em 2020 esse valor saltou para R\$ 116 milhões. 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), como também revela-se 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 para a secretaria 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 (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. O grande carro-chefe da pasta, que são as CMBs, 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 também 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 da 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 para a 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 compromete a transversalidade e a articulação da política em todas as esferas institucionais, deixando de fora temas imprescindíveis para as mulheres.

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 edital³⁰ 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 e quantos foram destinados para a pasta de mulheres.

30. Mais informações disponíveis em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/centrais-de-conteudo/opportunidades/divulgacao/requisicao/2020/junho/edital-n-01-2020_snpm_mmfdh.pdf/view>.

Outros importantes instrumentos de políticas para as mulheres também foram descontinuados. O PNPM teve a sua última versão publicada em 2012 e o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM,³¹ órgão que já não vinha se reunindo mais desde a gestão Temer, estratégico para a 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.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A longa trajetória de luta das mulheres e dos movimentos feministas teve na CF/1988 um marco importante quando, finalmente, houve 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 quinze longos anos, quando, finalmente, em 2003, as políticas para as mulheres adentraram a 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 desmonte da agenda de políticas para as mulheres no Brasil.

Os anos de 2003 a 2014 foram marcados por um momento de construção da agenda das políticas para as mulheres quando, em consonância com os instrumentos internacionais de direitos das mulheres 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 desta trajetória, ao qual podemos nomear de período de consolidação da agenda. Ainda que inúmeros desafios para a implementação de políticas para a igualdade de gênero marquem este período, é possível se falar em um agendamento da

31. Esse comitê foi revogado pelo Decreto nº 9.784 de 2019 junto a dezenas de outros comitês existentes no governo federal.

questão de gênero no governo federal (Matos, Alvarez, 2018), com a inserção da equidade de gênero enquanto 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, terminando o período como apenas mais uma secretaria do Ministério dos Direitos Humanos, destituída de autonomia administrativa e orçamentária e praticamente sem nenhum suporte político para o desempenho de suas funções. Os principais instrumentos das políticas para as mulheres foram descontinuados, e houve uma redução da importância da agenda no PPA 2016-2019, com expressiva redução no orçamento geral da secretaria, bem como 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 do 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. 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 e 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 já algumas bases para um terceiro ciclo na trajetória desta agenda, pautado pelo efetivo e intencional desmonte das políticas.

A chegada do presidente Jair Bolsonaro à Presidência da República e a institucionalização de pautas morais no Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, 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 focalizada na equidade de gênero, agora englobada por uma crescente agenda construída a partir da concepção neoconservadora da família, que tenta reposicionar o papel social das mulheres. 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 dimensão da equidade de gênero é o que dá sentido a 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 as mulheres são seres humanos integrais e plurais – quanto na dimensão sociológica, de que devem ser consideradas na sua diversidade de classe, raça, etnia, sexual, religiosa, geracional e dos territórios em que estão situadas.

Todo esse movimento de desmonte destrói o que denominamos 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” seguido 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 configuraram 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/1988.

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 no tempo, a SPM volta 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 do que aquele que encontrávamos no final da década de 1990.

REFERÊNCIAS

- ARGOLO, F. **O golpe na perspectiva de gênero**. Salvador: Edufba, 2018.
- 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 *In*: _____. **Tempos e memórias: movimento feminista no Brasil**. Brasília: SPM, 2010. p. 7-44.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects. *In*: BAUER, M. W *et al.* (Org.). **Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects**. New York: Oxford University Press, 2012. p. 202-225.

BIROLI, F. Uma mulher foi deposta: sexismo, misoginia e violência política. *In*: RUBIM, L.; ARGOLO, F. (Org.). **O golpe na perspectiva de gênero**. v. 1, 1. ed. Salvador: EDUFBA, 2018. p. 75-84.

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, 2010.

BOHN, S. R.; MACHADO, M. C.; VAGGIONE, J.; **Gênero, neoconservadorismo e democracia: disputas e retrocessos na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2020.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2005.

_____. Presidência da República. 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: [s.d.], 2011.

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

COSTA, A. A.; SARDENBERG, C. A transversalização de gênero e raça no Plano Nacional de Qualificação: análise crítica e diretrizes. **Ser Social**, v. 10, n. 23, p.101-138, 2008.

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

GOMIDE, A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. *In*: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. R. (Ed.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 15-50.

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

GONZÁLEZ, 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. Porto Alegre: Zouk, 2018. v. 1, p. 57-86.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Guia Inclua**: avaliação de riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: <<https://inclua.ipea.gov.br/arquivos/guias/9587-guia-inclua-vf-28mar22.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2022.

_____. Igualdade de gênero. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 15, p. 233-254, 2008.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 15. Brasília: Ipea, 2008.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 20. Brasília: Ipea, 2012.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 21. Brasília: Ipea, 2013.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 22. Brasília: Ipea, 2014.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 23. Brasília: Ipea, 2015.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 25. Brasília: Ipea, 2018.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 26. Brasília: Ipea, 2019.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 27. Brasília: Ipea, 2020.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 29. Brasília: Ipea, 2022.

MACHADO, L. Z. Feminismo brasileiro: revolução de ideias e políticas públicas. *In*: SOUZA JUNIOR.; J. G. de; APOSTOLOVA, B. S.; FONSECA, L. G. D. (Org). **Introdução crítica ao direito das mulheres**. Brasília: Cead/FUB, 2012. p. 77-82. (O Direito Achado na Rua, v. 5).

MATOS, M.; ALVAREZ, S. (Org.). **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro. Porto Alegre: Zouk, 2018. v. 1.

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, 2018. v. 1, p. 223-269.

MOSTAFA, J. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 26, 2019.

PIRES, Roberto e VAZ, Alexandre. 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.

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

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. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.001.