

# Os impactos dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres nas políticas públicas no Brasil

Marina Brito Pinheiro (UFMG)  
Ana Carolina Ogando (UFMG)

## Introdução

Nas últimas décadas, particularmente com os processos iniciados durante a redemocratização no Brasil, novos atores/atrizes buscaram traçar distintas trajetórias para ampliar os acessos às esferas públicas. As transformações que levam ao fim da ditadura militar no Brasil e consolidam lideranças, movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil, como os movimentos feministas, trazem consigo também grandes mudanças nas instituições públicas que gradativamente, modificam os padrões de interação entre sociedade civil e Estado (AVRITZER, 2002). Assim, esses atores/atrizes não somente contestaram os próprios limites do Estado em endereçar as desigualdades presentes, mas também, e mais importante, aumentaram a visibilidade das suas lutas por reconhecimento. A emergência de novas experiências participativas, bem como instituições deliberativas tem servido como plataformas para expressar demandas identitárias e influenciar as agendas governamentais. Contudo, é essencial reconhecer que essas arenas também têm suas limitações no que concernem aspectos relacionados ao poder, inclusão e legitimidade.

Reconhecendo as dificuldades e limitações do modelo liberal<sup>1</sup>, buscamos observar como as conferências nacionais se inserem no projeto “democrático-participativo” (SILVA, 2009) que visa, sobretudo, (1) aprofundar e radicalizar a democracia e (2) impulsionar inovações no âmbito teórico e prático (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Nesse sentido, os novos projetos participativos nos permitem examinar as dinâmicas entre Estado, sociedade civil e diversas instituições. Subjacente a esse projeto, está o objetivo de desafiar as tradições autoritárias e patriarcais do passado que fundamentaram e legitimaram padrões de exclusão na sociedade brasileira e, por sua vez, nos imaginários sociopolíticos brasileiros. É no interior desse contexto que procuramos entender, de forma mais geral, como os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM), que surgiram como principal resultado das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres realizadas em 2004 e 2007, impactam a formulação das políticas públicas focadas em gênero no país entre os anos de 2005 e 2011.

---

<sup>1</sup> Para uma crítica de como o modelo liberal enfrenta dificuldades para assimilar novos atores, veja, entre outros, BENHABIB, 1992; FRASER, 1997; YOUNG, 1990, 1997; DRYZEK, 2002.

Para os propósitos desta pesquisa o texto será dividido em quatro seções. Na primeira seção, discutimos brevemente como, apesar da herança de imaginários sociopolíticos patriarcais, as vozes de dissenso das feministas contestaram as fronteiras da exclusão e marginalização. Na segunda seção, destacamos, então, como as conferências nacionais são importantes espaços de deliberação e participação, capazes de promover inclusão. Por razões de escopo e espaço, na terceira seção focamos especificamente na I e II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Na quarta e última seção desse artigo, partimos para uma análise dos dois PNPMs levando em consideração quatro grandes temas relacionados à agenda do feminismo: educação; saúde sexual e reprodutiva; violência contra a mulher; e representação política. Buscamos também apontar as suas diretrizes, alcances e limitações no que se refere à elaboração e implantação de políticas relacionadas aos temas selecionados.

Os achados revelam avanços nas assimilações do Estado brasileiro em relação às demandas do movimento feminista. Por um lado, a análise torna visível como as temáticas centrais abordadas nos PNPM's refletem reivindicações originais do movimento feminista no país. Por outro lado, observamos como certas temáticas padecem de maior força e centralidade nos PNPMs, sendo, assim, um próprio reflexo da difícil articulação nos imaginários do passado. Além disso, os outros desafios presentes na articulação das metas dos planos podem ser associados às dificuldades de produzir transformações culturais mais efetivas e amplas, orçamentárias, de articular ações com escopo mais específico e destinado para certos grupos de mulheres, de coletar dados para avaliação das políticas públicas e, por fim, de ter apoio de outros ministérios e, até mesmo, dos municípios e estados na implementação das ações e metas dos planos.

## **1. Imaginários sociopolíticos patriarcais e contestações feministas**

A visibilidade das reivindicações, conquistas e impasses dos movimentos de mulheres e feministas no Brasil exerceu um forte impacto na constituição das esferas públicas, na implementação de políticas públicas que focam questões de gênero e, sobretudo, na incipiente, mas crescente conscientização acerca das formas de subordinação de gênero enraizadas em práticas e valores cotidianos. Todavia, as mudanças até aqui alcançadas ainda não são capazes de dismantlar o que chamamos de “rede de subordinação de gênero”, que, historicamente, tem se sustentado em diversos níveis e estruturas que não somente estão imbricados, mas também se reforçam mutuamente.

Essa rede exemplifica a complexidade em torno das tentativas de desconstruir tais símbolos, práticas e tradições que muitas vezes organizam as instituições políticas, econômicas e culturais. De fato, esses padrões se encontram ancorados no passado, ou melhor dizendo, enraizados em imaginários sociopolíticos. Portanto, as redes de crenças que moldam o imaginário podem ser consideradas como o *background*, que forneceria legitimidade à opressão estrutural que permeia a vida cotidiana e os diferentes âmbitos da vida social no Brasil.

Um dado imaginário sociopolítico ocupa um lugar fluido entre práticas, atores e atrizes políticos, intelectuais, o Estado, instituições e doutrinas, entre outras dimensões. Esses elementos convivem, competem entre si e, até mesmo, podem se reforçar. Nesse sentido, entendemos que os imaginários sociopolíticos no Brasil, desde o século XIX, estabeleceram conhecimentos sobre gênero que, frequentemente, impediram maior emancipação das mulheres. É possível argumentar que estes imaginários difundiram uma lógica binária no que se refere às relações de gênero, sustentada, em grande medida, pela própria dicotomia entre os espaços público/privado. Assim, os discursos e práticas, configurando os imaginários passados, fundaram premissas, hoje ainda largamente aceitas, sobre uma “essência feminina” em oposição a uma “natureza” masculina, determinados constrangimentos impostos à experiência da corporalidade feminina e um modelo de cidadania baseado na exclusão/segregação de gênero.

Ao mesmo tempo em que os imaginários sociopolíticos serviram para produzir conhecimento sobre papéis de gênero, os mesmos lidaram com conjunturas que visavam desafiar estes conhecimentos. Assim, reconhecemos como um imaginário é capaz de fixar fronteiras de conhecimento, estruturas, valores e práticas, mas também abre espaço para mudanças sociais. Ou como José Murilo de Carvalho assinala: “A manipulação do imaginário social é particularmente importante em momentos de mudança política e social, em momentos de redefinição de identidades coletivas” (CARVALHO, 1990, p. 11).

Destarte, as lutas por reconhecimento, articulados nesse prisma pelas vozes e ações de feministas brasileiras, tornaram-se instrumentos para romper com a lógica hegemônica que estabeleceu rígidos e assimétricos papéis de gênero no Brasil. Ressaltamos também que essas lutas não somente são contingentes aos contextos históricos, mas também se transformam ao longo do tempo. Além disso, encampadas nas esferas públicas, essas lutas têm a capacidade de apoiar a democracia através de uma efetiva crítica e dissenso. Iris Young (2000) reforça que essa crítica, frequentemente baseada em pressões para mudar políticas públicas, fomenta

novas práticas sociais, bem como cria novos entendimentos de como o Estado pode estabelecer justiça social<sup>2</sup>. Em outros termos, as lutas por reconhecimento e/ou distribuição servem para reformular ou minimamente chamar a atenção para que o Estado não reproduza injustiças (PINTO, 2008).

Considerando, agora, os imaginários sociopolíticos nas quais as ondas do feminismo brasileiro surgiram, podemos observar como o projeto de “modernização patriarcal<sup>3</sup>”, articulada pelo Estado, instituições e intelectuais, resultou na disseminação de um lugar subordinado para as mulheres, mesmo com a gradativa inserção das mulheres nas esferas públicas. Emergindo desde a década de 1920 até o presente, as agendas do movimento feminista abrangem as mais variadas contestações, incluindo, mas não se limitando a luta pelos direitos políticos; as demandas por maior igualdade e acesso ao sistema educacional e o mercado de trabalho; a reivindicação da melhoria da qualidade de vida em seus bairros, diminuição dos preços dos alimentos e dos serviços públicos como a energia; a demanda por mais creches públicas; a própria resistência a ditadura militar; a politização de questões como violência contra a mulher, sexualidade e direitos sexuais e reprodutivos; a demanda por uma presença ativa das mulheres no âmbito do Estado, bem como o aumento de mulheres nos cargos eletivos; a crítica da cultura machista e sexista, particularmente veiculada pela mídia, entre outros.

Os grandes avanços das ondas estabeleceram uma relação mais direta entre os movimentos sociais, o Estado e as demandas por cidadania. Apesar de serem fases com objetivos bastante diversificados, evidenciamos, mais recentemente, uma nova direção em torno das relações que os movimentos feministas viriam a consolidar com as instituições políticas, particularmente com a criação do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (1985), a criação da primeira Delegacia Especial de Atendimento à Mulher em São Paulo, na década de 1980, expandindo para diversas cidades no país, e culminando com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2003). Seguindo o intuito da possibilidade de políticas públicas incorporarem a questão de gênero, a partir de 2004 também percebemos como as convocações das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (2004, 2007 e 2011)

---

<sup>2</sup> Entendemos justiça social como um processo que visa à ausência de dominação e promove a autodeterminação (YOUNG, 2000). Esse processo, por sua vez, só pode ser acompanhado de arranjos institucionais e reformas políticas que visam sanar as injustiças baseadas em não reconhecimento e má distribuição (FRASER, 2003).

<sup>3</sup> Utilizamos esse conceito para designar um processo que visava modernizar o país frente à efervescência das transformações sociais, econômicas e culturais configurando o imaginário brasileiro desde a década de 20. Por outro lado, as forças conservadoras, articuladas pelo Estado, o forte moralismo religioso da Igreja católica brasileira e demais instituições culturais, como as escolas, representavam a face patriarcal da sociedade.

vêm mobilizando mulheres e governos em todo o país e se tornaram um dos principais espaços de interpelação do estado pelos movimentos e organizações feministas.

Levando-se em conta, portanto, a centralidade que as conferências alcançam para as mulheres organizadas na sociedade civil, tentaremos analisar se e de que maneira podemos interpretar estes espaços institucionalizados como importantes meios de contestação e de lutas por reconhecimento. Buscando elementos que nos ajudem a pensar estas dimensões, discutimos em que medida o debate produzido nas conferências refletem as demandas apresentadas pelos movimentos feministas brasileiros através de sua duradoura existência e se estas demandas, quando apresentadas, resultam em ações concretas do estado. Além disso, nos interessa questionar até que ponto as deliberações produzidas conseguem ultrapassar as barreiras promovidas pelas crenças e ideias que refletem aquele imaginário, que restringia a participação da mulher na sociedade e lhes impingia o papel inferiorizado.

Na próxima seção apresentamos uma descrição das conferências nacionais de políticas públicas e sua história, para então nos focarmos nas conferências nacionais de políticas para as mulheres. Esperamos com isso desenhar os primeiros traços do processo de produção dos planos nacionais que analisaremos e nos ajudará a constituir e embasar os argumentos a serem apresentados ao longo deste.

## **2. As conferências nacionais de políticas públicas e as lutas por reconhecimento e inclusão.**

A partir da Constituição de 1988 novas formas de promover a participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão começam a ganhar impulso com a criação ou reformatação desses espaços. Dessa forma passam a proporcionar melhores condições de diálogo e debate dos movimentos com o estado. Alguns dos canais recuperados nesse processo foram as conferências de políticas públicas<sup>4</sup>. A partir da década de 90 foram organizadas mais de 90 conferências, sendo que 27 foram organizadas entre 1988 e 2002 e 67 ocorreram entre os dois governos Lula (PETINELLI *et al*, 2011). Inicialmente focadas principalmente nas políticas de saúde, com o passar dos anos e com a crescente demanda dos movimentos, houve uma diversificação dos temas abrangendo entre outros, Assistência Social, Direitos Humanos, Direitos da Criança e do Adolescente e mais recentemente no

---

<sup>4</sup> As Conferências foram criadas no por Vargas, em 1937, “com o objetivo de facilitar o conhecimento do Governo Federal acerca das atividades relativas à saúde e de orientá-lo na execução dos serviços locais de saúde. [...] Desde sua criação até 2010, já foram realizadas 102 conferências nacionais e centenas de milhares de conferências intermediárias, nas esferas municipais e estaduais. Do total de encontros nacionais, 9 aconteceram entre 1941 e 1988” (PETINELLI *et al*, 2011, p. 12). 8 delas referentes ao tema da saúde.

governo Lula, Políticas para a comunidade LGBT, negros e mulheres, Pesca, etc. Como afirma Petinelli *et al* (2011), a partir dos Governos Lula, “as conferências tornaram-se a principal arena de interlocução entre governo e sociedade civil com o objetivo de debater e deliberar propostas para formulação de políticas públicas” (PETINELLI *et al*, 2011, p. 12), além de propor outras ações e avaliar as políticas aprovadas anteriormente. Elas seriam, portanto, instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para as políticas em âmbito federal (POGREBINSCHI & SANTOS, 2011).

Para a realização das Conferências Nacionais, são realizadas anteriormente conferências municipais e estaduais, nesta sequência. A partir desse processo é eleito um número determinado de delegados definido pelos regimentos internos<sup>5</sup> de cada evento. O objetivo é que seja eleito ao final destas duas rodadas, um conjunto de delegados que irá representar cada estado em uma Conferência Nacional. Além disso, em cada etapa acontecem debates e discussões que irão dar origem a documentos finais municipais e estaduais e englobará o conjunto de demandas daqueles diretamente interessados/afetados pelas temáticas relativas ao tema da Conferência. Posteriormente, estas demandas serão somadas as demandas de outros estados as quais serão debatidas e discutida sua prioridade na Conferência Nacional.

Outra característica importante das conferências é a de que alguns temas sujeitos à interpelação da sociedade por via deste tipo de mecanismo de participação tem status diferentes frente ao Estado. A política de assistência social, por exemplo, “é garantida constitucionalmente e, portanto, as conferências sobre o tema devem ser realizadas periodicamente e suas resoluções têm caráter vinculatório, devendo ser transformadas em decisões do Executivo” (PETINELLI *et al*, 2011, p. 12). Ao contrário do que acontece com as políticas para as mulheres, as quais não são consideradas uma política de Estado e, fazendo com que suas resoluções não tenham como destino certo a sua aplicação.

Desde sua criação até hoje as conferências vem se tornando cada vez mais inclusivas, por um lado ao aumentar sua amplitude a abrangência, se tornando mais porosa aos diversos grupos sociais em todos os estados do país (POGREBINSCHI & SANTOS, 2011). Por outro lado, os aperfeiçoamentos institucionais têm garantido que haja espaço propício para a participação e deliberação, promovendo o debate dos mais diversos temas que estão envolvidos na formulação de políticas nos vários campos de atuação do executivo brasileiro (PETINELLI *et al*, 2011). Dessa forma, mesmo que não possamos aferir a qualidade da deliberação apenas abordando as regras que a confeccionam, elas representam um avanço e

---

<sup>5</sup> Os regimentos internos são redigidos pelo órgão estatal, seja municipal, seja estadual ou federal, responsável pela organização da Conferência em cada um dos níveis da administração pública.

uma conquista para diversos movimentos sociais que sempre estiveram à margem do processo de formulação de políticas públicas.

Além disso, como demonstram Pogrebinski & Santos (2011), as conferências tem gerado significativo impacto na formação de agenda do Poder Legislativo, algo de extremo valor para grupos historicamente excluídos como mulheres, negros e comunidade LGBT. Poucos são os parlamentares que defendem os interesses de grupos como estes no Congresso Nacional e em geral esbarram em um sem número de barreiras que os impede de alcançar sucesso na aprovação de proposições que promovam o reconhecimento destes (BRITO, 2010). Dessa forma o Legislativo, ao usar as conferências seja como bases informacionais, seja como fontes de insumos deliberativos para a atividade representativa (POGREBINSCHI & SANTOS, 2011), nos auxilia a perceber o potencial que estes espaços participativos representam para a luta de grupos excluídos por reconhecimento e inclusão política. Este efeito em cadeia, além disso, se mostra muito eficiente, ao constatarmos que várias proposições e emendas constitucionais foram aprovadas e promulgadas a partir dos temas elencados nas Conferências (POGREBINSCHI & SANTOS, 2011).

Assim sendo, podemos dizer que as conferências representam um instrumento central na luta e contestação dos movimentos, organizações e grupos sociais por duas razões. Num primeiro momento as conferências – principalmente aquelas relacionadas a grupos historicamente excluídos como mulheres, negros, comunidade LGBT, portadores de deficiência, entre outros – ao serem convocadas e realizadas pelo Executivo são uma grande vitória para aqueles que agora podem contar com um espaço institucional onde tem a possibilidade de expressar suas preocupações e demandas e produzir, a partir da ampla participação e deliberação, documentos e diretrizes que tornam ferramentas em sua luta cotidiana. A própria existência de conferências específicas para os temas, portanto, promovem visibilidade e reconhecimento para os grupos contemplados. Ou seja, o papel e *status* concedido aos participantes, pautado por uma lógica de paridade, são capazes, então, de representar distintas perspectivas e vozes.

Num segundo momento, o fluxo de influências criado pelas conferências, garante não só que as diretrizes propostas pela deliberação nestes espaços venham a se tornar políticas públicas. Igualmente importante e não esperado, os resultados alcançados nas conferências tem exercido influência na atividade parlamentar, o que aprimora o mecanismo legislativo e também reforça o processo de reconhecimento destes grupos pelo Estado. Sendo assim, mesmo que não seja o mecanismo mais eficaz de inclusão política de minorias, tem um papel

chave em algumas conquistas almejadas por estas.

Para compreender melhor o papel desempenhado pelas conferências para grupos subalternos no Brasil e para fins da discussão aqui proposta, nos interessa discutir brevemente as características da Conferência Nacional de Política para as Mulheres em suas três edições, apresentando elementos que nos faça compreender melhor a dinâmica desta e os resultados que surgem de seus debates.

## **2.1. As conferências nacionais de políticas para as mulheres**

A história das Conferências de Política para as Mulheres se confundem com a própria história da Secretaria de Política para as Mulheres (doravante, SPM). Criada no primeiro governo Lula em 2003, o objetivo da Secretaria é desenvolver ações conjuntas com todos os Ministérios e Secretarias Especiais, tendo como desafio a incorporação das especificidades das mulheres nas políticas públicas e o estabelecimento das condições necessárias para a sua plena cidadania. A secretaria constituiu uma grande conquista para os movimentos feministas brasileiros e uma mudança incisiva na relação que passam a travar com o estado, um dos sinais do que alguns passaram a denominar de uma nova quarta onda do feminismo brasileiro e latino-americano<sup>6</sup>.

Além de realizar suas atribuições, a secretaria ainda presta suporte ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), órgão criado na década de 1980 e que ganha novo impulso ao ser incorporado à estrutura da SPM. É este órgão que é responsável pela formulação da estrutura interna das Conferências Nacionais de Políticas Públicas para as Mulheres (CNPM's). As conferências de políticas para as mulheres surgem a partir da demanda pela participação maior das mulheres dos movimentos sociais na formulação e implantação de políticas públicas nessa área. As conferências ocorrem com uma frequência trienal. Até este ano foram realizadas três conferências, em 2004, 2007 e 2011.

---

<sup>6</sup> Às interpretações das ondas do feminismo brasileiro apresentadas por Pinto (2003), Matos (2010) adiciona uma quarta onda que representaria o momento recente do feminismo no Brasil e possivelmente na América Latina, e que se caracterizaria por quatro elementos principais: "(1) da institucionalização das demandas das mulheres e do feminismo por intermédio da elaboração, implantação e tentativas de monitoramento e controle de políticas públicas para as mulheres que tenham claramente o recorte racial, sexual e etário, bem como a busca do poder político, inclusive o parlamentar; (2) da criação de novos mecanismos e órgãos executivos de coordenação e gestão de tais políticas no âmbito federal e nos âmbitos estaduais e municipais; (3) os desdobramentos oriundos da institucionalização com a criação das ONGs, Fóruns e das redes feministas, e em especial sob a influência das inúmeras redes comunicativas do feminismo transnacional e da agenda internacional das mulheres e, finalmente e ainda mais importante; (4) um novo *frame* para a atuação do feminismo, desta vez numa perspectiva trans ou pós nacional que deriva daí um esforço sistemático de atuação em duas frentes concomitantes: uma luta por radicalização anticapitalista através do esforço de construção da articulação entre feminismos horizontais, e; uma luta radicalizada pelo encontro de feminismos no âmbito das articulações globais de países na moldura Sul/Sul" (MATOS, 2010, p. 69).



Os participantes da CNPM são delegadas/os divididos em três grupos diferentes. O primeiro e mais importante grupo é aquele formado por representantes das mais diversas unidades federativas, tanto dos órgãos governamentais quanto da sociedade civil. Elas/es são eleitas/os em duas rodadas anteriores de conferências, as municipais e as estaduais, seguindo a mesma lógica das conferências existentes ligadas a outros temas. Nesse processo, delegadas/os eleitas/os na conferência municipal são levadas/os às conferências estaduais e nesta são submetidas/os à outra eleição que decidirá quem serão os/as representantes do estado na conferência nacional.

Este grupo de delegadas/os eleitas/os<sup>7</sup>, por sua vez, se subdivide em três tipos diferentes: (i) delegadas/os nacionais representantes da sociedade civil, que em geral representam 60% das/os representantes eleitos; (ii) delegadas/os representantes do governo municipal (30%) e (iii) representantes do governo estadual (10%). Seguindo esta distribuição, a intenção é dar maior valor à participação da sociedade civil, trazendo-a em maior número, diferente da maioria de outras conferências temáticas, que em geral procuram apenas garantir o critério da paridade de participação entre sociedade civil e estado. Além das/os delegadas/os eleitas/os, há também as delegadas natas, composto pelas integrantes do CNDM, sejam titulares ou suplentes<sup>8</sup>. Composto o quadro ainda há as/os delegadas/os representantes do governo federal que via de regra são indicadas/os pelos respectivos órgãos ou ministérios em que trabalham para participarem da CNPM. Vale destacar que o conjunto de delegadas/os é composto em sua imensa maioria de mulheres<sup>9</sup> (BRASIL, 2004b).

As conferências estão cada vez mais institucionalizadas e representam o principal canal de diálogo entre a SPM e os movimentos e organizações de mulheres brasileiras. Sabendo da importância desse processo, a organização da Conferência buscou abranger um maior número de mulheres, tornando o processo mais inclusivo. Como podemos ver na tabela 1, na I CNPM o total de delegadas/os participantes somavam 1993 indivíduos. Na II Conferência, esse número foi acrescido em pouco mais de 40% em relação à edição anterior, tendo apenas um pequeno decréscimo na III CNPM. É importante notar também que os estados e municípios não são obrigados a realizar conferências municipais, mas com a crescente visibilidade desses espaços entre os movimentos e organizações de mulheres, cada vez mais se tem cobrado a realização das conferências em cidades no interior dos estados.

---

<sup>7</sup> O número total de delegadas eleitas é distribuído proporcionalmente à população de cada estado de acordo com dados do Censo Demográfico.

<sup>8</sup> Com exceção da III Conferência, onde apenas as titulares foram consideradas natas.

<sup>9</sup> Segundo dados coletados na III Conferência, constatamos que a maior parte dos homens que se tornam delegados, são delegados indicados pelos órgãos do governo federal. Também pudemos constatar na observação das conferências estaduais e municipais realizadas no estado de Minas Gerais, que há uma grande rejeição das demais participantes à eleição de homens.

Isso diversifica a composição do conjunto de delegadas, promovendo um processo mais inclusivo.

**Tabela 1: Número de delegadas/os das três CNPM's já realizadas\***

<b>Tipo de Delegado</b>	<b>I CNPM</b>	<b>II CNPM</b>	<b>III CNPM</b>
<b>Representantes da sociedade civil</b>	970	1.383	1383
<b>Representantes dos governos municipais</b>	487	690	691
<b>Representantes dos governos estaduais</b>	173	233	232
<b>Delegadas Natas</b>	63	69	40**
<b>Representantes de órgãos do Governo Federal</b>	300	425	435
<b>Total</b>	1993	2800	2781

Fonte: PETINELLI *et al*, 2011; BRASIL, 2004a; BRASIL, 2011b;

\*Número de delegadas/os previsto pelo regimento interno da CNPM em suas três edições.

\*\*Na III Conferência apenas as integrantes titulares do CNDM puderam se tornaram delegadas natas.

Cada conferência realizada foi realizada tendo objetivos e focos diferentes. A primeira delas tinha como alvo principal formular as diretrizes da Política Nacional para as Mulheres e a elaboração de um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM)<sup>10</sup> que surgiu como o principal resultado da conferência. O tema da conferência foi “Políticas para as Mulheres: um desafio para a igualdade numa perspectiva de gênero”, e o debate seria subdividido em três eixos, a saber, a (i) análise da realidade brasileira - social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade; (ii) avaliação das ações e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres, nas três instâncias de governo, tendo em mente os compromissos internacionais – acordos, tratados e convenções; e por fim a (iii) proposição de diretrizes do I PNPM, apontando as prioridades dos próximos anos. Já a segunda objetivou a avaliação e o aprimoramento do I PNPM, com o foco na perspectiva da participação das mulheres em espaços de poder, buscando chamar a atenção dos debates para o tema da participação política. Já a III CNPM teve como foco discutir e elaborar políticas “tendo como perspectiva o fortalecimento da autonomia econômica, social, cultural e política das mulheres, contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para o exercício pleno da cidadania das mulheres no Brasil” (BRASIL, 2011).

Todavia, as regras não são suficientes para garantir que desigualdades e exclusões não ocorrerão no processo. Desigualdades existentes entre os movimentos feministas, já percebidas em outros espaços de debate e deliberação (ALVAREZ, 1998; 2003), levam a exclusões, hierarquizações que podem prejudicar a deliberação nas Conferências. Alguns

<sup>10</sup> A Política Nacional para as Mulheres são prerrogativas estabelecidas para a atuação da SPM na elaboração e gestão de políticas para as mulheres. É “dotada de caráter mais permanente, fornecendo as linhas gerais sobre a qual os Planos, de caráter mais peregrino e sujeitos a modificações mais frequentes, se constroem. Orienta-se pelos princípios da igualdade e respeito à diversidade, da equidade, da autonomia das mulheres, da laicidade do Estado, da universalidade das políticas, da justiça social, da transparência dos atos públicos e da participação e controle social.” (BRASIL, 2011, p. 27)

representantes de movimentos ou organismos feministas por terem maiores recursos, sejam financeiros, sejam informacionais ou de influência muitas vezes conseguem fazer valer seus interesses e opiniões em detrimento de grupos menos organizados, mais novos ou com menos recursos.

Outro impasse com relacionado às conferências em geral e à deliberação nesse espaço é o fato de que por ser um evento articulado pelo Estado, as formas de atuação dos movimentos e organizações nesse lugar, se tornam limitados, podendo resultar o processo num dispositivo para legitimar políticas governamentais (PINTO, 2006). No entanto, no que tange às CNPM's e a SPM<sup>11</sup>, parte importante do pessoal envolvido na organização do evento é reconhecidamente feminista. Tratam-se de mulheres que já estiveram atuando na sociedade civil em movimentos, mas principalmente organizações feministas que foram a marca da terceira onda, marcadamente nos anos 90.

Como veremos mais a frente, os PNPM's em muito refletem a agenda do movimento feminista em suas três grandes ondas passadas e remetem, a partir dos ciclos de conferências, às novas configurações representadas pela quarta onda. Nesse seu novo momento o feminismo brasileiro passa a engendrar novos relacionamentos e associações com o Estado e cada vez mais se faz presentes em espaços nunca antes ocupados. As conferências acabam sendo um dos espaços mais importantes para o aprendizado de outras abordagens e novas maneiras de se lutar pelos direitos das mulheres. Para discutir os impactos tanto da participação do movimento sobre a produção da agenda de políticas públicas e os obstáculos ainda existentes para a implementação destas, nos propomos agora a proceder a uma análise dos PNPM<sup>12</sup>s e aos relatórios de implementação das políticas para as mulheres.

### **3. Os Planos Nacionais de Política para as Mulheres e alguns de seus impactos sobre as políticas públicas relacionadas a gênero**

---

<sup>11</sup> Importante destacar também que desde sua criação, a SPM é composta por ex-militantes ou acadêmicas que trabalham com as temáticas de gênero em pesquisa, extensão e ensino nas universidades. Hoje compondo a já citada quarta onda do feminismo brasileiro, as feministas no Estado tem um importante papel de manter um vínculo estreito entre Secretaria e a sociedade civil, garantindo que temas centrais feministas sejam abordados nas conferências e transformados em políticas públicas no Estado.

<sup>12</sup> O I PNPM foi redigido por um Grupo de Trabalho, coordenado pela SPM e composto por representantes de órgãos do governo federal, do CNDM e das esferas governamentais estadual e municipal. O texto se baseia nas propostas aprovadas na CNPM e dos debates realizados nos grupos de trabalho. Já o II PNPM é resultado da revisão do I PNPM e das diretrizes elencadas na II CNPM. Levando-se em conta a experiência alcançada pelo Comitê de Monitoramento acerca dos avanços e impasses enfrentados pelo primeiro Plano, este órgão foi escolhido para realizar a revisão do I PNPM e elaboração do II PNPM. A partir desse momento o Comitê passou a contar com mais representantes do CNDM e as reuniões de revisão passaram a ser acompanhadas por membros da sociedade civil convidados pela SPM. O terceiro plano ainda não foi redigido, já que a última conferência ocorreu há apenas três meses. Dessa forma nesse trabalho faremos a análise dos dois planos já redigidos.

Os Planos Nacionais de Política Pública para as Mulheres representam um grande avanço para a luta dos movimentos feministas no Brasil. Pela primeira vez na história do país foram constituídas diretrizes básicas para a realização de uma Política Nacional para as Mulheres, que se tornariam instrumento de demanda e dos movimentos e organismos de mulheres e um esquema de atuação que pudesse nortear tanto os diversos órgãos do governo federal, quanto dos estados e municípios e garantir que políticas de interesse das mulheres fossem colocadas em prática.

Cabe mencionar que em 2005 foi criado um Comitê de Monitoramento dos PNPM's. Este comitê tem como objetivo principal acompanhar o desenvolvimento das ações dos Planos pelos mais diversos órgãos do governo federal. O comitê é constituído por representantes de vários órgãos do governo federal e do CNDM<sup>13</sup>. Na análise que agora faremos dos dois Planos elaborados até o momento utilizaremos os relatórios produzidos pelo Comitê. O primeiro Plano conta com um relatório completo de 2005 a 2007. Já para o segundo plano temos apenas dados relativos à implementação nos dois primeiros anos de vigência do mesmo, ou seja de 2008 a 2009. O terceiro plano ainda não foi redigido, já que a última conferência ocorreu há apenas três meses. Dessa forma nesse trabalho faremos a análise dos dois planos já redigidos.

Para cumprir os objetivos do nosso argumento, focamos em quatro grandes temas e como eles são ou não abordadas pelos PNPMs. Na impossibilidade de aprofundarmos aqui em todos os eixos dos planos, escolhemos quatro temas – violência contra a mulher, saúde sexual e reprodutiva da mulher, educação e representação política – ilustrativos do que consideramos como possíveis chaves de avanços e impasses para o atual movimento feminista brasileiro. Por um lado, a educação e o enfrentamento a violência contra a mulher representam duas áreas na qual percebemos maiores avanços nos âmbitos institucional e cultural. Por outro lado, percebemos impasses nas áreas da saúde sexual e da representação política. Nessa discussão buscamos brevemente discutir os princípios norteadores de cada um dos eixos que vão ao encontro do Plano e posteriormente analisar os alcances e limites das metas e ações implementadas.

### **3.1. O primeiro Plano Nacional de Política para as Mulheres**

---

<sup>13</sup> O comitê é composto por representantes dos seguintes órgãos: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres; Ministério da Educação; Ministério da Justiça; Ministério da Saúde; Ministério das Cidades; Ministério das Minas e Energia; Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria Especial de Direitos Humanos; Secretaria Especial de Políticas da Promoção da Igualdade Racial; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

O primeiro Plano Nacional de Política para as Mulheres (I PNPM) visa a construção de objetivos que disseminarão a igualdade de gênero, orientando-se pelos “princípios da igualdade e respeito à diversidade, princípio da equidade, da autonomia das mulheres, da laicidade do Estado, da universalidade das políticas, da justiça social, da transparência dos atos públicos e da participação e controle social” (BRASIL, 2004c, p. 32). Ao mesmo tempo, é importante ressaltar como o I PNPM busca reconhecer e destacar as diferenças intra-grupo como raça e etnia, gerações, orientação sexual e deficiências. Em termos gerais, o I PNPM constitui uma tentativa de confrontar as desigualdades e estereótipos de gênero a partir de esforços coordenados juntamente com o governo, nos níveis federal, estadual e municipal.

No final da I Conferência, 239 diretrizes foram aprovadas e posteriormente consolidadas em 199 ações que compõem o I PNPM. Essas 199 ações são agrupadas em cinco eixos temáticos, a saber: (1) Autonomia, Igualdade no mundo do Trabalho e Cidadania; (2) Educação inclusiva e não sexista; (3) Saúde das Mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; (4) Enfrentamento a Violência contra as Mulheres; e (5) Gestão e Monitoramento do Plano.

No primeiro eixo, Educação inclusiva e não sexista, o I PNPM trabalha em três frentes principais visando à desconstrução de estereótipos e discriminações no âmbito educacional. Primeiro, o plano visa incorporar uma perspectiva de gênero, bem como de raça, etnia e orientação sexual, nos processos educacionais. Para tanto, foca mais especificamente nos currículos e materiais didáticos e na formação e capacitação de profissionais. Entre as ações estabelecidas neste campo, vale mencionar (1) o curso à distância - Gênero e Diversidade na Escola - que foi implementada em fase piloto, formando 900 profissionais da área da educação em 6 municípios e (2) a criação do Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero.

Segundo, percebemos ações que se voltam para aumentar a inclusão das mulheres no sistema educacional, buscando incorporar mulheres tradicionalmente excluídas do sistema educacional, como negras, índias e idosas. O relatório de implementação destaca as ações que aumentaram os registros de alunos e o número de escolas em áreas de quilombos, apoiaram os programas de formação de professores indígenas de nível superior, melhoraram a infraestrutura e capacitação de profissionais no campo, entre outros (BRASIL, 2009, p. 52-53).

Terceiro, encontramos ações direcionadas a campanhas educacionais que valorizam o papel e conhecimento das mulheres na sociedade brasileira. Com a parceria da SPM com o MinC, SEPIR e SEDH, vale mencionar o programa que criou mecanismos institucionais

regulamentando a veiculação de imagens de mulheres, de negros e homossexuais na mídia a fim de combater a discriminação, bem como os seminários que discutiam o papel da mídia na reprodução desses estereótipos. Nesse mesmo sentido, o relatório enfatiza diversas ações que intervíram em campanhas publicitárias no país que reforçavam a cultura machista e sexista.

De maneira correlata, o I PNPM prioriza o cumprimento de duas metas. A primeira meta visa reduzir em 15%, entre 2003 e 2007, a taxa de analfabetismo entre mulheres acima de 45 anos. Segundo o relatório de implementação do plano, há grande êxito na redução da taxa de analfabetismo no país. Os dados revelam que o analfabetismo se reduziu em 17,3% nesse período, sendo que a meta foi superada com mais de dois pontos percentuais acima do planejado (BRASIL, 2009, p. 49). Mesmo assim, os dados também apontam para a dificuldade de promover políticas de alfabetização entre as mulheres idosas da zona rural, particularmente nas regiões do Norte e Nordeste (BRASIL, 2009, p. 49).

Interessante perceber que apesar da reversão do hiato de gênero<sup>14</sup> na educação (BELTRÃO e ALVES, 2009), principalmente na educação superior, essas conquistas, por si só, não representam a totalidade de uma condição de igualdade alcançada. Existiria ainda uma miríade de facetas de desigualdades vinculadas à questão de gênero, como as desigualdades de raça, no que tange ao fator educacional. Verificamos essas desigualdades quando observamos a média de anos de estudo entre brancos(as) e negros(as) e, especificamente, nas taxas de analfabetismo (PINHEIRO et al., 2008). De fato, as ações do I PNPM buscam remediar essas desigualdades, mas enfrentam barreiras, sobretudo nas questões interseccionais.

A segunda meta estabelecida pelo plano buscava aumentar em 12%, entre 2004 e 2007, o número de crianças entre zero e 06 anos de idade frequentando creche ou pré-escola, na rede pública. Cabe salientar que diante das mudanças na metodologia de coleta de dados, a avaliação dessa meta ficou comprometida devido à necessidade de desagregar as estatísticas por sexo e cor/raça (BRASIL, 2009; ROSEMBERG, 2001). De acordo com o relatório de implementação, a meta de 12% não foi alcançada, mas podemos observar, em geral, que as matrículas de educação infantil no Brasil cresceram 5,84% (BRASIL, 2009). Ao mesmo tempo em que a educação foi a primeira bandeira feminista, já articulada no século XIX, a questão da educação infantil e creches/pré-escola ainda permanece uma questão fundamental

---

<sup>14</sup> A redução do hiato de gênero e o maior acesso das mulheres à educação são objetivos explícitos da IV Conferência da Mulher (1995), do Fórum Mundial de Educação (2000) e das Metas do Milênio (2000). (2000) (BELTRÃO; ALVES, 2009, p. 126). Além disso, os autores atribuem essa reversão aos esforços dos movimentos feministas, ao desenvolvimento econômico no país, aos desafios colocados à cultura sexista e patriarcal e a elaboração de políticas públicas universais desde a década de 1980.

para as mulheres brasileiras.

Como algumas ações que cruzam essa temática não foram implementadas, cabe discutir como esse ponto revela o imbricamento com outros fatores que intensificam a desigualdade de gênero, particularmente as questões que se referem ao cuidado e as duplas e triplas jornadas das mulheres brasileiras. Histórica e socialmente, o cuidado tem sido quase que exclusivamente vinculado à questão feminina, evitando, assim, uma discussão e negociação sobre a divisão do trabalho doméstico. Além disso, as ações não executadas referentes o estabelecimento de creches/pré-escolas, bem como a adequação dos programas educacionais às necessidades das mulheres, em termos de horários e locais de realização, aponta para falta de consciência e problematização das duplas e triplas jornadas que as mulheres brasileiras enfrentam.

É possível ainda notar diversos desafios para cumprir os objetivos delineados pelo plano. Num quadro abrangente como esse, encontramos problemas ligados à avaliação e seleção de material didático, limitações para veicular campanhas educacionais sobre gênero e raça não somente no âmbito escolar, mas também na sociedade brasileira, e o direcionamento de recursos, particularmente para a educação infantil. Ao que parece, as dificuldades de cumprir certas ações se esbarram em questões institucionais, bem como culturais.

Em relação aos obstáculos na avaliação e seleção de material didático e divulgação de campanhas educacionais, cabe salientar que o problema tem duas faces. O primeiro seria uma questão orçamentária, que discutiremos em seguida. E, a outra seria o próprio enraizamento de preconceitos dentro da escola e dos profissionais ligados ao sistema educacional. Cabe lembrar que a escola é uma instituição que (re)produz “diferenças, distinções e desigualdades” através de “múltiplos mecanismos de classificação, ordenamento [e] hierarquização” (LOURO, 2003, p. 57). Esses processos são, em si, um reflexo de como os discursos e as ideias circulando nos imaginários do nosso passado não somente serviram para difundir papéis naturalizados de gênero, mas também para reforçar o mito da democracia racial e uma moralidade fundamentada na heteronormatividade<sup>15</sup>. Assim, encontramos resistência tanto pelos profissionais ligados a educação quanto a sociedade conservadora<sup>16</sup> para modificar a didática e, por sua vez, valorizar a diferença.

---

<sup>15</sup>A heteronormatividade (*heteronormativity*) foi um termo cunhado em 1991 por Michael Warner, com ideias similares às expressas nas obras da Gayle Rubin e Adrienne Rich. O termo demarca como comportamentos e normas se alinham com papéis biológicos e naturalizados de gênero. Sendo assim, a homossexualidade é considerada a orientação sexual “normal” e a homossexualidade como “anormal”.

<sup>16</sup>Cabe lembrar o episódio em que o deputado Jair Bolsonaro criticou publicamente um kit com cartilhas e vídeos distribuída pelo Governo Federal que discutia diversidade sexual. A cartilha ficou conhecida como “Cartilha Gay” ou “Kit Gay”, alcunha de tom pejorativa dada pelo deputado para esse material. Como resultado da pressão dos setores conservadores, a cartilha e o kit foram retirados de circulação. O caso teve ampla repercussão na mídia (FLOR, 2011; BOLSONARO, 2011).

No que tange questões institucionais referentes o direcionamento de recursos, diversas ações contam com a execução de outros Ministérios que têm orçamentos limitados ou orçamentos já reservados para as suas próprias ações, tais como a Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR), o Ministério da Educação (MEC) e a Secretária de Direitos Humanos (SEDH). Ainda em outras circunstâncias, há possibilidades de que certas ações, por serem muito específicas, fogem do escopo de atuação de certo Ministério, ou poderiam ser preteridas em detrimento de ações que atingissem um público maior. Esse seria o caso de ações que visam adequar material ou promover campanhas direcionadas especificamente para mulheres adultas e idosas<sup>17</sup>.

No que se refere o segundo eixo – Saúde das Mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos – é importante chamar a atenção para como o novo enfoque, que definiu a saúde como direito de todos, influenciou não somente a elaboração da Constituição de 1988, mas também a sanção de outras legislações. Podemos notar que o Estado brasileiro criou amplas leis para proteger a mulher durante e após sua gestação<sup>18</sup>. Além disso, o Ministério da Saúde, junto com outros atores governamentais e não governamentais, mais recentemente em 2004, buscaram garantir os direitos humanos das mulheres a partir da “Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher” (BRASIL, 2006, p. 56). Nesse mesmo sentido, o eixo da Saúde do Plano também se volta para prioridades similares.

Entre as principais diretrizes que orientam o eixo, destacamos as seguintes: melhoria da saúde; garantia de direitos e ampliação do acesso aos serviços; avanços no campo dos direitos sexuais e direitos reprodutivos; redução da morbidade e mortalidade; ampliação, qualificação e humanização da atenção integral à saúde da mulher; garantia do acesso a anticoncepção e a exames; ampliação regional dos programas existentes; prevenção e controle do HIV/AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis; atenção obstétrica; e revisão da legislação punitiva que trata da interrupção voluntária da gravidez (BRASIL, 2006, p. 56).

Indo ao encontro dessas diretrizes, o plano estabeleceu 12 metas. O relatório (2009) apresenta os esforços referentes às metas que buscaram melhorar a saúde das mulheres e ampliar o acesso aos serviços, programas e oferta de exames. Contudo, devido o recente estabelecimento de alguns desses serviços, ainda não há dados concretos para serem

---

<sup>17</sup> Esse foi o caso de duas ações agrupadas na prioridade de promover a alfabetização e ampliar a oferta de ensino fundamental para mulheres adultas, idosas, especialmente negras e índias (ver BRASIL, 2004c; 2006).

<sup>18</sup> Dentre algumas dessas legislações podemos citar a Lei n° 8.212/91, que assegura o salário maternidade às beneficiárias da Previdência Social; a Lei n° 8.861/94, que amplia o direito à licença e ao salário maternidade a trabalhadores que não foram antes contemplados; a Lei n° 9.029/95, que proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização à trabalhadora para sua admissão ou permanência no emprego; e a Lei n° 9.799, de 1999, que inseriu na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a proibição de exigência de qualquer tipo de exame que comprove esterilidade ou gravidez para fins de contratação ou promoção (VIANA, LACERDA, 2004, p. 96).



avaliados. Por exemplo, na meta referente o aumento de cobertura de Papanicolau na população de risco (35 a 49 anos), o aumento de cobertura de exames para detecção do câncer de colo de útero foi alcançada em duas regiões, Norte e Centro-Oeste, mas ainda há problemas para coleta de dados em outros estados. O mesmo ocorre para a meta referente ao aumento de 30% no número de mamografias, na qual o treinamento dos profissionais só ocorreu em 2008, impedindo, assim a possibilidade de coleta de dados. O relatório ainda destaca as metas voltadas para o aumento de equipes de Saúde da Família, o estabelecimento de projetos pilotos na área de saúde mental das mulheres em 10 municípios com Centros de Atenção Psicossocial (CAPs), e a oferta de ações para proteger as mulheres trabalhadoras nos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador em um município de cada região do país. Notamos que apesar do aumento desses serviços, não há como avaliar a porcentagem de mulheres beneficiadas nesses programas.

Parte fundamental dessas metas tem o objetivo de alcançar grupos específicos de mulheres como as mulheres indígenas e mulheres encarceradas. Duas metas que visam qualificar e humanizar a atenção integral à saúde da mulher reforçam essa perspectiva. A quarta meta discutida no plano referente ao atendimento às mulheres indígenas foi implementada a partir da capacitação de profissionais da saúde e parteiras dos 34 distritos sanitários indígenas para intervenção imediata (BRASIL, 2009, p. 30). No que se refere à meta para habilitar 35% dos estados para a Atenção Integral à Saúde das presidiárias, observamos que até 2007, 12 estados foram qualificados para execução do Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário.

De acordo ainda como relatório, as metas do I PNPM que foram superadas se referem a garantia do acesso a métodos anticoncepcionais reversíveis para 60% da população de mulheres em idade fértil, a redução do número de complicações de aborto atendidas pelo SUS e a redução na incidência de AIDS em mulheres (BRASIL, 2009).

Entre as ações mais controversas que surgiram no I PNPM e durante a Conferência é a ação 3.6.1. Essa ação trabalha com a constituição de uma comissão tripartite, com representantes do poder executivo, poder legislativo e sociedade civil para discutir, elaborar e encaminhar a proposta de revisão da legislação punitiva que trata da interrupção voluntária da gravidez. A proposta foi enviada à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados em setembro de 2005. Apesar da proposta pela Deputada Jandira Feghali para adicionar um substitutivo ao Projeto de Lei e o agendamento de uma audiência para discutir o tema, a votação do parecer foi adiada para o ano 2006 e teve sua tramitação interrompida em

2007 (BRASIL, 2009, p. 37). Mesmo assim, esse caso ilustra como a conferência pode vir a influenciar a agenda legislativa.

Nesse mesmo sentido, cabe discutir os desafios enfrentados no eixo da saúde. Segundo o relatório, há uma necessidade de humanizar e qualificar a atenção obstétrica, principalmente no que se refere à construção de Diretrizes Estratégicas para a Redução de Cesárias Desnecessárias e de Descentralização do Parto Domiciliar. O relatório ainda enfatiza como é preciso reduzir os índices de mortalidade materna e neonatal, estabelecer uma continuidade na aquisição, distribuição e oferta dos métodos anticoncepcionais e ampliar a qualificação de profissionais da saúde, particularmente os que lidam com mulheres em situação de prisão (BRASIL, 2009, p. 39-40).

Vale a pena chamar a atenção para outras barreiras à implementação de ações relacionadas a questões orçamentárias e de como incorporar a perspectiva de gênero e as diferenças intra-gênero em diversos programas e metodologias. Observamos que existem passos na direção de incorporar as perspectivas das mulheres negras, indígenas, lésbicas e rurais no I PNPM como um todo. No entanto, algumas ações muito específicas não foram desempenhadas neste eixo. Por fim, acreditamos que talvez uma das articulações mais claras do passado no presente seja a forma como os discursos morais e as crenças sobre os papéis das mulheres na sociedade dificultam a discussão sobre a autonomia do corpo das mulheres nas esferas públicas. Tratar a reprodução e sexualidade sob o enfoque de direitos representa uma mudança estrutural na condição de cidadania do coletivo de mulheres, permitindo, assim o desacoplamento da figura da mulher da maternidade obrigatória estabelecida ao longo dos séculos também nos nossos imaginários. Esse ponto é importante, pois demonstra que tais direitos só podem ser alcançados com a contínua pressão e mobilização das feministas. Essas estratégias permitiriam enfrentar os impedimentos culturais e simbólicos, visando, assim, influenciar futuras legislações, para que essas possam lidar com a reprodução e sexualidade não meramente como uma questão de saúde pública, mas como um direito das mulheres sobre seus próprios corpos.

O terceiro eixo da qual analisaremos no I plano se refere à violência contra as mulheres. Mesmo diante das lutas dos movimentos de mulheres e feministas no Brasil, que buscaram tornar visíveis as injustiças por elas sofridas tanto no âmbito privado quanto no público, defrontamo-nos ainda com diversas facetas da violência que coloca em questão a igualdade de gênero no nosso país. Isso fica evidente a partir da análise dos resultados da pesquisa conduzida pela Fundação Perseu Abramo, em 2010, que aponta para o fato de que

18% das mulheres brasileiras espontaneamente disseram ter sofrido algum tipo de violência por parte de um homem. Quando as mulheres foram estimuladas a responder essa pergunta, a partir da menção de diferentes tipos de violência, o percentual subiu para 44%.

Porém, entre os eixos trabalhados até aqui, acreditamos que esse seja o que estabeleceu melhor diálogo democrático entre os diferentes movimentos sociais e o Estado. A violência contra as mulheres não é um fenômeno particular do Brasil. Ao contrário, ela é uma prática presente em todo o mundo. Cumpre salientar que a violência contra as mulheres é, em si, um fenômeno que independe de classe social, origem, região, estado civil, escolaridade ou raça/etnia. Ou seja, as mulheres, malgrado características específicas, são igualmente vítimas dessa forma de opressão de gênero e, por isso, o enfrentamento a ela deve incluir ações conjuntas do Estado e da sociedade civil.

O combate à violência contra as mulheres tornou-se um compromisso do governo Lula a partir de ações voltadas para a ampliação e aperfeiçoamento da rede de atendimento; a revisão da legislação nacional, inclusive o combate à impunidade dos agressores; a aplicação dos tratados internacionais; a promoção de ações educativas e culturais focadas na prevenção da violência; a atenção para a saúde das mulheres em situação de violência; a produção de dados e informações sobre a violência; e a capacitação dos profissionais ligados ao problema, entre outros (BRASIL, 2006, p. 69). Além disso, o Plano reconhece que a implementação da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra a Mulher precisa ser articulada com as demais ações propostas para ter uma eficácia mais ampla (BRASIL, 2006, p. 69).

Associados a essas propostas, o Plano lançou 12 metas das quais a maior parte foi alcançada. O curioso é que para um tema reconhecidamente difícil de tratar, como é o caso da violência contra as mulheres, foi o eixo que teve a maioria das ações executadas em relação à educação e saúde. A primeira meta delineada pelo plano e, de grande importância para vislumbrar a amplitude do problema, bem como disseminar mais informações, se refere ao estabelecimento de um diagnóstico quantitativo e qualitativo de prevenção e atenção às mulheres em situação de violência no país. O relatório discute os avanços nessa área a partir da disponibilização de informações no site da SPM e a criação, em 2005, da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180. Esse serviço nacional e gratuito é relevante para o levantamento de informações, monitoramento dos serviços que integram a rede em todo o país, já que serve como uma porta de entrada de atendimento para as mulheres em situação de violência (BRASIL, 2010). Embora essa meta tenha sido alcançada, o relatório relata a dificuldade de cumprir a meta que visa implantar um sistema nacional de informações sobre

violência contra a mulher diante dos problemas para articular e obter dados dos estados e municípios.

Quanto às metas que influenciariam o escopo de atuação das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM) e dos Centros de Referência, percebemos outros avanços significantes. No período de implementação do plano, normas técnicas para o funcionamento dos serviços de prevenção e assistência foram publicadas. Além disso, o plano constitui um plano de ações e metas que reconhece a necessidade de ampliar os serviços de atendimento e, mais importante, capacitar e treinar profissionais que atuam nos serviços de prevenção e assistência. Entre as metas cumpridas, vale destacar (1) a capacitação de cerca de 8 mil profissionais das DEAMs, Casas-abrigo, Centros de Referência, Defensorias Especializadas e serviços da rede de saúde; (2) o aumento de 22% no número de DEAMs; e (3) e o apoio dado para mais de 260 serviços, entre DEAMs, Casas-abrigo, Centros de Referência, Defensorias Especializadas e Juizados e Varas Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (BRASIL, 2009, p. 39-41).

As ações ligadas a capacitação conseguem revelar as tentativas de disseminar informação sobre violência para profissionais em diversas áreas como a saúde, segurança pública, no Executivo, nas universidades e nas organizações não-governamentais. Paralelamente, uma das ações mais notáveis desse eixo se concentra nas diversas campanhas educacionais, veiculadas na mídia no país inteiro. Duas campanhas reconhecidas são a Campanha dos 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra a Mulher e Homens pelo Fim da Violência contra as Mulheres, sendo que esse segundo sinaliza o compromisso de mulheres e homens com o enfrentamento da violência. A conscientização sobre a face mais violenta da nossa herança patriarcal e machista é um ponto que merece ser destacado, pois traz para o público as questões historicamente ocultadas por fazerem parte do mundo privado. Além disso, o plano também foca na questão da saúde das mulheres que se encontram em situação de violência, oferecendo métodos anticoncepcionais, inclusive a pílula de emergência.

Por fim, as ações implementadas nos conduz em direção ao debate sobre uma das ações mais significantes articuladas pelo plano – a revisão da legislação nacional referente a violência contra a mulher. As discussões iniciaram já em 2004 e depois em 2005 com a articulação entre a Bancada Feminina e a Comissão de Seguridade Social e Família acerca do Projeto de Lei (PL) nº 4.559/04. A partir desse quadro, é possível traçar uma conexão entre a sanção da Lei nº 11.340/06, a Lei Maria da Penha, e os propósitos iniciados pela ação 4.2.4 do

I PNPM. A partir da Lei Maria da Penha, todo caso de violência doméstica e familiar, contra a mulher, deve passar por um inquérito policial e, conseqüentemente, deve ser julgado nos Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher ou nas Varas Criminais (BRASIL, 2009, p. 40).

Contudo, vale discutir as ações e metas que enfrentaram barreiras para sua efetivação. Apesar do enfoque em campanhas educacionais para disseminar informação e prevenir a violência, observamos dificuldades para operacionalizar ações que visavam transferir essas discussões para o âmbito educacional, tanto no ensino básico e médio, quanto no ensino superior, particularmente em cursos de Direito (BRASIL, 2006). Isso pode ser um reflexo, por um lado, da própria autonomia que universidades mantêm. Por outro, pode sinalizar a dificuldade de estabelecer discussões em um âmbito na qual os profissionais não se sintam aptos para lidar com essa temática ou não estejam interessados em trabalhar com esse tema.

Os persistentes desafios apontados pelo relatório de implementação foram relevantes para a construção do II PNPM como veremos em seguida. No que concerne os âmbitos de atuação que precisam ser aperfeiçoados, o relatório refere-se a interconexão entre a melhoria e garantia do monitoramento dos serviços e a implementação de ações e responsabilidades dos municípios e estados. Esse quadro deixa claro a dificuldade de padronizar ou, até mesmo, produzir um sistemático banco de dados e estatísticas nacionais sobre violência contra a mulher, incluindo violência doméstica, tráfico de mulheres, assédio moral, violência instrumental e violência sexual (BRASIL, 2009). A própria ampliação do conceito de violência contra as mulheres pode impactar positivamente a maior cobertura dos serviços.

A partir desse quadro, evidenciamos como as reivindicações e a contínua pressão dos movimentos de mulheres e feminista são essenciais. As lutas contra a violência, como lutas pelo reconhecimento, devem sempre buscar uma transformação dos valores culturais que permeiam os modos de interpretação, comunicação e representação que subordinam as mulheres brasileiras, nos espaços público e privado. Dito de outra maneira, essas lutas revelam a necessidade de atuação do Estado em um assunto que não pode mais ser visto como um problema privado, mas sim político.

### **3.2 O segundo Plano Nacional de Política para as Mulheres**

O II Plano Nacional de Política para as Mulheres (II PNPM) representou uma continuidade do compromisso da SPM com demandas advindas da sociedade civil e que já

havia sido contempladas no I PNPM. O segundo plano, no entanto, expandiu os eixos programáticos de quatro para nove temas, de forma que em sua nova versão os seguintes eixos foram incorporados: (1) participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; (2) desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar; (3) direito à terra, moradia digna e infraestrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais; (4) cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias; (5) enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; (6) enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas.

Como podemos perceber boa parte dos novos eixos incluídos buscam dar visibilidade às diversas interseccionalidades presentes na população feminina brasileira. Também reflete o foco impulsionado pela SPM, principalmente a partir do segundo mandato da ministra Nilceia Freire, na temática das mulheres nos espaços de poder. Como já foi dito, a II Conferência teve como temática principal a discussão de políticas que pudessem promover maiores condições para a participação das mulheres nos espaços de poder de forma igualitária. O próprio interesse da Secretaria reflete por sua vez uma preocupação crescente dos grupos feministas tanto na sociedade civil quanto na academia, já que os estudos sobre participação política de mulheres tem se expandido no país.

A necessidade de se pensar na nova relação com o Estado além da constatação de que o acesso das mulheres aos espaços de decisão no Brasil é restrito – e fonte de imensas desigualdades – fizeram com que as feministas elencassem esse tema como um dos mais importantes na atualidade. Sabendo da centralidade do tema para os estudos de gênero e para as feministas nos movimentos e organizações, na análise do II PNPM abordaremos não só os eixos de Educação, Saúde Sexual e Reprodutiva e Violência contra a Mulher, mas também o eixo de Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão, incluído nesse plano. Vale destacar mais uma vez que a análise se pauta nos relatórios dos dois primeiros anos de implementação do pacto. Os relatórios são disponibilizados através do Sistema de Acompanhamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres<sup>19</sup> organizado pelo Comitê de Monitoramento do plano. As ações prioritárias foram selecionadas por este comitê e representantes de outros órgãos responsáveis conjuntamente pela implantação das ações previstas.

---

<sup>19</sup> Disponível em: <http://www.sigspm.spmulheres.gov.br/>.

O processo de implantação do Segundo Plano como poderemos ver, contou com a vantagem de que várias ações similares já estavam em andamento, facilitando a execução dessas novas ações, seja pela expertise adquirida seja por fazer uso de parcerias já consolidadas com estados, municípios e outros órgãos da administração federal. Além disso, devido às demandas dos movimentos e organizações feministas em todo Brasil e em parte pelo próprio esforço da SPM em fomentar a criação de conselhos de direitos da mulher e órgãos especializados em políticas para as mulheres nas instâncias governativas, houve um crescimento destes nos estados e municípios<sup>20</sup>.

No II PNPM a ampliação dos eixos estruturais da política nacional para as mulheres para o período de 2008 a 2011, se refletiu numa reorganização das ações segundo os eixos temáticos. Dessa forma, no que diz respeito à educação, o primeiro eixo analisado nessa seção, prioridades como a valorização de iniciativas culturais das mulheres e tentativa de combate a imagens discriminatórias ganharam eixos próprios, onde as ações pudessem ser melhor elaboradas e expandidas, englobando aspectos que antes não haviam sido abordados. Estas prioridades cederam espaço para uma nova linha de abordagem acerca das demandas dos movimentos e organizações acerca do ambiente educacional.

Com a mudança do quadro educacional brasileiro, como apontamos na seção anterior, a preocupação que tem se tornado cada vez maior é a de promover uma educação não sexista, não racista, não homofóbica e não lesbofóbica. Assim, as ações que tem por objetivo sensibilizar professores e alunos acerca das questões de gênero, raça e diversidade se tornam a principal atuação da SPM neste eixo temático, estando elencadas em duas das 6 prioridades definidas no Plano e sendo as ações mais executadas nesses dois anos. Além disso, há uma preocupação com a formação de mulheres em carreiras consideradas “masculinas”. Estas ações são uma resposta ao I Relatório Brasileiro do Comitê da ONU responsável pelo monitoramento da implantação da CEDAW<sup>21</sup>. Segundo o relatório é necessário tornar prioritária ações que revertam o problema dos estereótipos de gênero associados à escolha das profissões.

Por fim, vale salientar também que uma atenção maior foi dada neste eixo ao acesso a educação a grupos específicos como negras, indígenas, mulheres do campo, deficientes, entre outras. Esta prioridade é reflexo das demandas crescentes de grupos de mulheres diversos

---

<sup>20</sup> Os conselhos e órgãos são ferramentas fundamentais para a gestão e acompanhamento das políticas do Governo Federal, além de complementarem a atuação da SPM com ações e serviços para a população feminina, ampliando o acesso às políticas.

<sup>21</sup> Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação da Mulher. Ao ratificarem a convenção, os estados se comprometem a zelar pelo cumprimento das recomendações presentes no documento.

dentro das organizações e movimentos feministas e pela constatação de que há grandes desigualdades intra-grupo no que se refere ao perfil educacional. Estas ações evidenciam outro aspecto característico do II Plano, qual seja o aprofundamento do debate e das ações que abordam as diferenças entre as mulheres e entre seus grupos na sociedade civil.

Como falamos, uma das facilidades encontradas na implantação do Plano foi a continuidade de atividades já em curso no período anterior ao II PNPM. Uma dessas ações, por exemplo, é o Curso Gênero e Diversidade na Escola (GDE) para professores na rede pública de ensino. Realizado como um projeto piloto ao longo da vigência do I PNPM, já no período posterior foi ampliado, tendo maior número de vagas e sendo realizados em vários estados. Nesse sentido, ações continuadas como estas nos ajudam a compreender o fato de terem sido realizadas no início da vigência do documento. Período este que abrange a nossa análise. Isso ajuda a explicar o fato de que algumas ações são realizadas e outras não.

A análise da implementação de políticas voltadas à promoção da educação inclusiva, não sexista, também nos revela alguns nós. O primeiro deles é a dificuldade de se realizarem ações voltadas ao Ensino tecnológico e profissional. Uma das características da política educacional do governo Lula foi o crescimento dos investimentos em formação profissional e tecnológica - principalmente com o aumento das vagas e cursos nos IFETS<sup>22</sup> - não há mecanismos que incentivem ou facilitem a entrada de mais mulheres nestes cursos, sendo que nenhuma das duas ações presentes no plano, voltadas para esse tipo de ensino foram implantadas no período analisado.

Um segundo tema que encontra dificuldades é a inserção de temas voltados para o combate à violência doméstica na educação. Levando-se em conta que as ações relacionadas a esta agenda tem sido visivelmente priorizadas pela SPM, seria surpreendente perceber que nenhuma ação pertencente a esse eixo prioritário foi realizado no período. Isso poderia se dar por duas razões: a política nacional de enfrentamento a violência prevê várias ações de conscientização da população, mesmo que não necessariamente realizada no ambiente escolar. Assim, como na maioria das vezes devido à escassez de recursos algumas ações necessitam ser preteridas em detrimento de outras, o cálculo é feito de forma que uma ação que se assemelhe a outras seja escolhida para não ser realizada. Outro motivo disso é o fato de que estas ações devem ser realizadas pelo MEC e não pela SPM, ao contrário da maioria das ações do eixo de enfrentamento à violência. Voltaremos a esse ponto ao falar do terceiro eixo do plano.

---

<sup>22</sup> Institutos federais de educação tecnológica e superior.



Outro impasse são as políticas para formação de grupos específicos de mulheres. Apenas uma ação<sup>23</sup> num conjunto de 19 elencadas na prioridade relacionada às interseccionalidades foi realizada. Um dos motivos para isso pode se dever ao baixo interesse do MEC em realizar ações focalizadas. Estas ações muitas vezes podem implicar num grande investimento que resulta em públicos menores atingidos, como já falamos anteriormente. Por questões políticas e utilizando-se do cálculo eleitoral, um Ministério pode preferir realizar ações que atinjam um número de cidadãos maior. Dessa forma, ao atenderem um público maior, poderão ter um potencial retorno eleitoral maior.

Já o eixo de Saúde, Direitos Sexuais e Reprodutivos é dos eixos com maior número de prioridades e ações do plano, sendo mais amplo do que o I PNPM. No novo documento, questões como o climatério<sup>24</sup>, saúde mental e tentativa de fortalecimento da Política Nacional da Atenção Integral à Saúde das Mulheres e do PAISM, deixam de serem ações para se tornarem prioridades. Sempre, é claro, reforçando as especificidades entre as mulheres. Outras questões como atendimento ao abortamento inseguro e o cuidado e a prevenção da AIDS entre as mulheres permanecem presentes, assim como a revisão da legislação da interrupção da gravidez, agora sendo referenciada no discurso dos direitos sexuais e reprodutivos como um todo.

Essa mudança na abordagem do tema do aborto para alguns representa uma estratégia de ação, de forma que possíveis discussões sobre as alterações na legislação do aborto possam ocorrer mais facilmente caso não se evidencie o debate acerca do aborto proposto. No entanto, algumas parcelas dos movimentos sociais acreditam que desde a instauração da Comissão Tripartite em 2005, a SPM tem recuado em sua postura de defesa da aprovação de uma nova legislação sobre o aborto (JORNADAS, 2011). Essa postura se evidenciaria pela tímida presença nas reuniões e audiências públicas realizadas na Comissão que discute esta legislação, colaborando para mais uma pausa no debate do projeto de lei apresentado pela deputada Jandira Feghali, e elaborado pela Comissão organizada pela SPM.

A maioria das ações está relacionada a novas prioridades trazidas no II Plano e que não estavam presentes no primeiro, com exceção apenas da prioridade que tematiza os tipos de câncer específicos das mulheres. Outras se valem das estruturas já existentes do PAISM e dos determinantes da Política Nacional de Atendimento Integral à Saúde da Mulher, o que facilita sua realização.

---

<sup>23</sup>Formar professores/as, em caráter inicial, na modalidade licenciatura, para oferta das séries/anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio no campo.

<sup>24</sup> O climatério é a fase da vida em que ocorre a transição do período reprodutivo ou fértil para o não reprodutivo, devido à diminuição dos hormônios sexuais produzidos pelos ovários.

É perceptível também a dificuldade em construir parcerias com o Ministério da Saúde nesse período. Tanto no eixo relacionado à educação quanto no de enfrentamento à violência doméstica, as ações que tem como um de seus executores o Ministério da Saúde não saíram do papel. No eixo de saúde e direitos sexuais e reprodutivos isso se evidencia ainda mais. A maioria das ações está relacionada ao Ministério da Saúde, o que pode ajudar a entender os motivos pela baixa implantação das ações deste eixo. Mais uma vez podemos perceber que por mais que o II PNPM tenha tido a preocupação de manter um maior diálogo com as agendas de órgãos parceiros (BRASIL, 2011a), alguns ministérios ainda apresentam obstáculos à promoção de uma agenda de políticas públicas para as mulheres.

Outro aspecto que chama a atenção é o fato de que uma parte importante das ações contempladas nesse plano diz respeito ao papel da mulher na maternidade. Ações dirigidas ao climatério, saúde mental ou câncer de mama e de útero como vimos, não tiveram nenhuma ação concretizada. Isso revela a existência de uma tendência não só de enxergar a mulher apenas em seu papel de mãe, como o de valorizar essa função exercida por elas. Essa ênfase foi reafirmada em 2011 com a criação da Rede Cegonha, que recebeu críticas de movimentos feministas por deslocar a política de atenção à saúde da mulher para a concepção materno-infantil, não fazendo referência à atenção humanizada ao aborto, considerada uma das principais causas de mortalidade materna no país.

Em contrapartida, ocorreram ações ligadas à formação e incentivo à promoção de atendimentos de qualidade às mulheres que desejam interromper a gravidez, que se enquadram dentro das exigências legais e principalmente aquelas vítimas de abortos ilegais, principal problema a ser enfrentado hoje nos serviços públicos de atendimento à mulher. Isto não ofusca a evidência de que houve, como apontamos, um retrocesso no debate com relação à revisão da legislação pertinente, se comparado à implantação do I PNPM. Mesmo que o relatório de 2008 apresente uma atividade que condiz com a ação revista na prioridade 10, esta atividade consistiu na instituição de uma Comissão Interministerial para acompanhar a situação de mulheres em Campo Grande que estavam sendo processadas e ameaçadas de prisão por suspeita de realização de aborto, a partir do fechamento de uma clínica na cidade. Não foi retomada, portanto, as iniciativas de coordenação da Comissão Tripartite criada em 2005, sendo que após 2008, os debates acerca da legislação que abrange a interrupção voluntária da gravidez só voltaram a ser retomados em 2011 por pressão dos movimentos sociais e pela volta da deputada Jandira Feghali à Câmara dos Deputados. Percebe-se então

um retrocesso crescente no que diz respeito ao debate acerca dos direitos sexuais e reprodutivos no Brasil.

As políticas públicas voltadas ao enfrentamento à violência se tornaram a partir do I PNPM, o carro chefe da SPM. A política, realizada e sua maioria pela própria secretaria, é abordada no II Plano de forma a garantir a continuidade das ações realizadas no I Plano, tendo algumas prioridades permanecido as mesmas do documento anterior. Dessa maneira tem-se “a consolidação de um novo patamar de intervenção pública que em muito supera a dimensão estritamente da segurança pública... e que se configura como uma ação de caráter multisetorial” (BRASIL, 2009). A partir do segundo plano as modificações que surgem levam em consideração avanços já existentes como a aprovação da Lei Maria da Penha e visam dar atenção especial a determinados grupos como as das crianças e jovens vítimas de violência e exploração sexual bem como as mulheres encarceradas que não tiveram muito espaço durante o I Plano. Interessante citar também, que nesse segundo momento, houve uma reorganização das ações entre as prioridades e a redução de uma prioridade no plano produzido em 2007.

Assim como ocorreu durante o período anterior, o eixo de enfrentamento a violência contra a mulher é o dos que mais obteve sucesso em termos de ações implementadas e metas alcançadas. Um dos motivos para esse desempenho pode ser atribuído mais uma vez à continuidade da política, tendo sido consolidada ao longo dos anos que se passaram à aprovação da lei Maria da Penha. Somam-se a isso avanços alcançados com o auxílio do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a mulher, garantindo o envolvimento de novos parceiros e a intensificação de iniciativas desenvolvidas através de parcerias já existentes (BRASIL, 2009).

Sendo o enfrentamento a violência uma política quase exclusivamente de responsabilidade da SPM, a realização das ações deste eixo acaba contando com a facilidade de não ter de contar com a colaboração de outros ministérios, que como vimos acabam impondo barreiras a implantação de certas atividades. Isto fica claro ao percebermos que a maioria das ações não executadas era de responsabilidade de outros ministérios, principalmente o Ministério da Saúde. Como apontamos acima, este órgão não tem aberto espaços muito nítidos para a execução de ações que deem um tratamento específico as mulheres e as diferenças intra-grupo.

As barreiras ao cumprimento das políticas de violência ainda se encontram muito ligadas ao despreparo dos agentes das políticas em lidar com os casos que chegam aos serviços de atendimento, mas principalmente pelo sistema judiciário, seja pelas ideias e pré-

conceitos dos policiais – lembrando que grande parte do corpo policial é homem – seja pela dificuldade de se sensibilizar o poder judiciário. Este último aspecto pode ser ilustrado pelos altos índices de arquivamento de processos relacionados à Lei Maria da Penha.

O último eixo por nós analisado foi o de Participação das Mulheres nos Espaços de Poder e Decisão. Como apontamos inicialmente, este eixo adquiriu centralidade na atuação da SPM e foi o tema principal da II CNPM. Dado a esta proeminência, foi definido que um dos eixos do II Plano seria dedicado a esta questão. Como afirma a SPM em suas publicações tal centralidade se justifica pela necessidade e importância da participação das mulheres nos espaços de poder como *ação transformadora das estruturas de poder e das instituições*, tendo o potencial de produzir mudanças nas relações sociais e reduzir as desigualdades de gênero que ainda persistem em nosso país (BRASIL,2009).

Esta postura condiz com as demandas recentes dos movimentos e organizações feministas em todo o mundo, o que pode ser comprovado pelas discussões realizadas nas conferências mundiais sobre a questão da mulher realizadas pela ONU<sup>25</sup>. Destaca-se entre elas a Conferência Mundial sobre Mulheres de 1995, onde se intensificou uma reflexão sobre a distância que ainda persiste entre as mulheres e os espaços de poder. Dessa forma, aponta para a necessidade de formulação de leis e políticas que favoreçam a participação das mulheres nas várias esferas de decisão política.

No entanto as desigualdades ainda persistem. Como apontam estudos realizados sobre a participação política de mulheres de 1995 até hoje, mesmo com as recomendações internacionais muito pouco foi feito ainda para que esta situação se modifique. Mesmo com a aprovação no mesmo ano da Lei de Cotas, os avanços alcançados ainda são tímidos. As mulheres ainda somam uma minúscula parcela dos legisladores no Congresso Nacional (cerca de 9%), fazendo com que o Brasil esteja elencado no ranking mundial proposto pelo *InterParliamentary Union* (IPU), como um dos piores resultados alcançados em todo o mundo, estando abaixo da média dos países considerados extremamente conservadores em termos da questão de gênero, como países de origem árabe<sup>26</sup>. O que ocorre no parlamento nacional brasileiro se repete em todas as outras instâncias de participação política brasileira e representam um dos principais *gaps* de gênero existentes no país.

Entre as prioridades contempladas no Plano para o combate a essa lacuna, destacamos a criação de mecanismos de apoio à participação-político partidária das mulheres, que define a criação de fóruns interpartidários de mulheres, entre outras ações. Essa iniciativa visa o

---

<sup>25</sup> Para uma reflexão mais completa sobre as Conferências, ver ALVAREZ, DAGNINO & ESCOBAR, 2000.

<sup>26</sup> <http://www.ipu.org/>. A média de presença de mulheres nos parlamentos dos países árabes é de 11,3%.

fortalecimento de alianças entre mulheres de vários partidos na tentativa de eliminar barreiras comprovadamente existentes dentro dos partidos políticos, como inúmeras pesquisas salientaram (MATOS, 2005). Outra prioridade importante é a criação e revisão de instrumentos legais que colaborem para o aumento da presença das mulheres nos espaços de poder, como a revisão da Lei de Cotas brasileira que apresenta várias limitações<sup>27</sup>.

O eixo de Participação política é pequeno, mas conta com a vantagem de ser quase todo ele de responsabilidade da SPM, o que facilita a sua implementação. Cerca de 50% das ações propostas foram realizadas no período, número bem maior do que o dos eixos de Educação e Saúde. O estabelecimento do Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos e fóruns correlatos nas esferas estaduais e municipais foi uma das conquistas do Plano. Além disso, apesar de não ter sido possível a aplicação de determinadas alterações favoráveis às mulheres na Reforma Política promovida em 2010, alguns resultados importantes foram alcançados<sup>28</sup>.

Outro facilitador da aplicação do Plano se refere à característica não orçamentária de várias ações, o que elimina inúmeras barreiras de origem financeira que se fazem presentes em inúmeras iniciativas propostas ao longo dos I e II PNPM's. Muitas ações dependem do esforço de articulação da Secretaria e seus funcionários, como é o caso da Comissão Tripartite criada para a revisão da legislação eleitoral. Mas também dispor da expertise de seu quadro técnico especializado para colaborar com os movimentos sociais e suas ações de *advocacy*, entre outras.

Há ainda, contudo, várias barreiras a serem quebradas, grande parte delas pela impossibilidade de interferir em espaços de poder dominados por políticos que não desejam ceder espaço para a participação das mulheres. Há uma grande dificuldade em fazer com que os que já ocupam lugares de poder, cedam espaço ou recursos para que as mulheres consigam se estabelecer nestas esferas de ação. Este tipo de resistência independe do fato de se tratar de mulheres ou não e diz respeito mais ao contexto da disputa política em si. No entanto, o nó não se reduz a esse. Ainda encontramos uma resistência muito grande à possibilidade de atuação das mulheres na esfera pública, principalmente os espaços de decisão política. E essa é a principal causa do pouco alcance de algumas das ações propostas nesse eixo, como o incentivo à criação de Secretarias de Mulheres nos partidos políticos.

---

<sup>27</sup> Algumas destas limitações são apresentadas por CYPRIANO, PRANDINI & REZENDE, 2008.

<sup>28</sup> Com a reformulação da lei eleitoral, os partidos são obrigados a destinar 5% do Fundo Partidário à formação política das mulheres, assim como 10% do tempo de propaganda partidária (fora de anos eleitorais) para promover e difundir a participação feminina. Há punição para o partido que não cumprir a regra dos 5%: se não destinar esse percentual, deverá acrescentar mais 2,5% dos recursos do fundo no ano.

## **Considerações Finais**

Nos anos 2000, com a criação da Secretaria de Política para as Mulheres, estabelece-se novas formas de interação das mulheres organizadas na sociedade civil com o Estado. Pela primeira vez temos um órgão nacional com recursos suficientes para formular e implantar políticas públicas com o foco em gênero. Ao contrário de outras secretarias do Governo Federal, esta conta com uma grande participação dos movimentos e organizações ligadas à temática do órgão, favorecendo a construção de uma agenda de prioridades e políticas que em muito dialoga com os anseios da população e dos grupos que trabalham em defesa dos direitos da mulher. Esse diálogo é intensificado pela ocorrência das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, o canal mais amplo e democrático de interação entre sociedade civil e Estado.

Todavia, apesar de haver um espaço muito maior hoje para a participação, sendo os debates produzidos nas Conferências a base dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, ainda há etapas na elaboração deste que limitam a atuação dos movimentos na definição dos eixos e ações prioritárias. O plano final é redigido por um grupo de trabalho ou comitê de monitoramento. Apesar de contar com a participação de membros do CNDM e organizações da sociedade civil, as ações prioritárias para cada ano são definidas pelos Ministérios. Isso, somado com a crítica feita por alguns setores do movimento feminista de que algumas diretrizes e temáticas são trazidas para as próprias Conferências pela SPM, aponta para as limitações ainda existentes na relação dos movimentos e organizações feministas e a Secretaria.

Não obstante, como avaliam alguns movimentos e organizações feministas, juntamente à SPM, os PNPM's até hoje redigidos foram um passo fundamental para a institucionalização da Política Nacional para as Mulheres e importante instrumento para sua implementação. Sem dúvida houve maior inserção da temática de gênero no processo de formulação de políticas públicas. Foram importantes também para o incentivo à criação de organismos governamentais estaduais e municipais para coordenação e gerenciamento das políticas para as mulheres, entre outros aspectos das políticas públicas para as mulheres que avançaram nesse período. É possível assumir, também que as conferências e os consequentes planos analisados aqui representam lutas por reconhecimento, em um sentido mais amplo. Ou seja, esses espaços e a constituição de políticas para as mulheres buscam, então, remediar

formas de não reconhecimento no âmbito das políticas públicas e restituí-las com padrões e ações de valoração que não impedem a participação igualitária na vida social. Sobretudo, a elaboração dos planos traz visibilidade para desigualdades enraizadas na sociedade brasileira ao convocar o Estado a participar mais efetivamente na sua desconstrução.

Buscamos agora repensar alguns avanços e limitações dos planos, levando em consideração alguns fatores: Reconhecemos que, ao estudar apenas quatro temas apresentados nos planos, estamos perdendo alguma profundidade analítica. Entretanto, esses eixos são importantes para estabelecermos um elo mais próximo com as próprias demandas articuladas pelas feministas brasileiras ao longo da história.

Ao analisar esses quatro eixos, verificamos como há uma prioridade e concentração de ações voltadas para o eixo violência. Em comparação, notamos que as metas e ações referentes à educação e, principalmente, à saúde reprodutiva e sexual e à representação feminina não alcançaram tanto êxito. Tal dificuldade pode ter sua origem nos discursos e representações de gênero que compunham os imaginários do passado que ainda reverberam no presente. Ou seja, a naturalização do papel primordial da mulher na esfera doméstica cria sérios obstáculos para o dismantling de valores e práticas que subordinam as mulheres nas esferas pública e privada. Os planos, de certa forma, refletem esse histórico na incapacidade de (1) articular uma visão mais emancipatória nos currículos e materiais didáticos escolares, cumprir ações que implicariam em uma maior autonomia das mulheres sobre seu corpo e saúde, e, por fim, (3) mudar as dinâmicas de poder para que as mulheres encontrem mais espaço e legitimidade nos espaços políticos.

Assim, é inegável não reconhecer que nos imaginários sociopolíticos, permeados de doutrinas religiosas, as questões associadas ao gênero são e serão influenciadas pela posição moral da Igreja Católica e mais recentemente das doutrinas evangélicas cada vez mais difundidas. Diante dessa influência, não há como não confrontar a pequena capacidade do Estado de se distanciar dessas tradições enraizadas. Vemos claramente, também como as mulheres têm sido historicamente dissociadas do mundo político até o ponto onde é muitas vezes difícil recriar mecanismos legítimos que motivem as mulheres a entrar em tais arenas ainda predominantemente masculinas ou que motivem lideranças políticas masculinas a aderir a estes mecanismos.

Além disso, adiciona-se a esse quadro barreiras relacionadas aos imbrólios da própria dinâmica da administração pública. A SPM ainda encontra dificuldades em realizar a tarefa de promover a transversalização das políticas entre os órgãos do Governo Federal. Por um lado,

ainda pode haver dificuldades técnicas de se construir parcerias com outros órgãos. A burocracia e o engessamento que antigas regras e formas de ação que persistem e se chocam com novas formas de se pensar a criação e execução de políticas, como o próprio conceito de transversalização. Por outro lado, essa dificuldade pode se dever ao fato de que o tema não é prioritário para esses Ministérios. Mesmo que já se tenha criado uma cultura de produção de políticas públicas para as mulheres no âmbito da gestão pública – evidenciado pelo crescente interesse de gestores e outros funcionários da administração pública por uma formação na temática de gênero e política para as mulheres – o tema ainda encontra barreiras, ao vermos que várias ações não são tidas como prioritárias, ou mesmo quando são formalmente ditas primárias, não são realizadas. Esse quadro se evidencia ainda mais quando os planos procuram atender grupos específicos de mulheres, vítimas de um conjunto ainda maior de opressões. As mulheres negras ainda encontram algum alento nas políticas da SEPPIR. O mesmo não ocorre com os outros grupos, nomeadamente aqueles que não conseguem imprimir legitimidade à sua luta com a existência de ministérios ou secretarias ou órgãos federais específicos que possam somar esforços com a SPM ou exercer o poder simbólico de empoderar estes grupos.

O que vemos, portanto, é que apesar de a histórica luta dos movimentos de mulheres por reconhecimento e inclusão política foi fundamental para as mudanças promovidas pelo Estado no que diz respeito à abordagem da temática de gênero nas políticas públicas, mas esse avanço não ocorreu senão, acompanhado de retrocessos ou impasses. Vários destes obstáculos, no entanto, não podem ser endereçados pelo Estado. Há limites claros à atuação do Estado e sua instrumentalização enquanto um agente da transformação social, como se torna evidente pela análise da implementação dos planos, assim como há limites para o uso da linguagem das políticas públicas. Dessa forma, cabe à sociedade civil exercer o papel, hoje um pouco esquecido, de promover mudanças sociais dentro da própria sociedade, sensibilizando a população da legitimidade de sua luta e de suas demandas, desafiando os códigos sociais<sup>29</sup>. Podemos afirmar, portanto, que apesar de existir uma agenda de políticas públicas que em vários sentidos reflete a luta das mulheres por reconhecimento, ainda há muito o que ser feito fora do Estado para que este consiga enfim incorporar e executar ações que valorizem as mulheres e reconheçam os papéis subordinados que ainda ocupam na sociedade brasileira.

---

<sup>29</sup> Parafrazeando aqui a obra de Melucci, 1996.



## Referencias Bibliográficas

ALVAREZ, Sonia. **Advocating feminism: The Latin American feminist NGO 'boom'**. Santa Cruz: University of California, 1998.

\_\_\_\_\_. et al. Encontrando os feminismos latino-americanos e caribenhos. **Revista Estudos Feministas**, v.11, n.2, p. 541-575, 2003.

\_\_\_\_\_; DAGNINO, Evelina & ESCOBAR, Arturo. (2000), **Cultura e Política nos movimentos sociais Latino-Americanos**. Belo Horizonte, Editora da UFMG. 2000.

AVRITZER, Leonardo. (2002), **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton, Princeton University Press.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; ALVES, José Estácio Diniz. A Reversão do Hiato de Gênero na Educação Brasileira no Século XX. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 136, p.125-156, jan./abr. 2009.

BENHABIB, Seyla. Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jurgen Habermas. In: CALHOUN, C. (Ed.). **Habermas and the Public Sphere**. Massachusetts: MIT, 1992, p. 73-98.

BOLSONARO discute na Câmara com deputado e critica “cartilha gay”. **FolhaOnline**. 12 Abr 2011 Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/901859-bolsonaro-discute-na-camara-com-deputado-e-critica-cartilha-gay.shtml>. Acesso em: 22 Mar 2012.

BRASIL, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, 2004(a). Disponível em: [http://www.amavi.org.br/sistemas/pagina/setores/associal/arquivos/Boletim\\_3.pdf](http://www.amavi.org.br/sistemas/pagina/setores/associal/arquivos/Boletim_3.pdf)

BRASIL, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **Anais da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, 2004(b). Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2004/ANAIS.pdf>. Acesso em: 28 Mar 2012.

BRASIL, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, 2004(c), 104p.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – Relatório de Implementação 2005**. Brasília, 2006, 116p. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/pnpm/pnpm-relatorio.pdf>

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **Relatório Final de Implementação do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2005-2007**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/pnpm/relatorio-de-implementacao-final.pdf>

BRASIL, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, 2011(a), 104p.

BRASIL, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, 2011(b). Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/3a-conferencia-de-politicas-para-as-mulheres/cartilha-3a-conferencia.pdf>

BRASIL, Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/indicadores/indicadores-nacionais/central-de-atendimento-a-mulher-ligue-180>. Acesso em 22 de março de 2012.

BRITO, Marina. **Os dilemas da inclusão de minorias no parlamento brasileiro**: a atuação das frentes parlamentares e bancadas temáticas no congresso nacional. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: [http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/BUBD-89GQ33/1/dissertao\\_marina\\_brito\\_pinheiro.pdf](http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/BUBD-89GQ33/1/dissertao_marina_brito_pinheiro.pdf). Acesso em: 28 Mar 2012.

CARVALHO, José Murilo de. *A Formação das Almas: O Imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CYPRIANO, Breno; REZENDE, Daniela; ASSIS, Mariana Prandini. A presença das mulheres brasileiras na política: uma discussão sobre as cotas legislativas sob o enfoque da política da diferença. In: LÜCHMANN, L.; SELL, C.; BORBA, J. (Org.). **Movimentos sociais, participação e reconhecimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. p. 143-164.

DAGNINO, E; OLVERA, A.; PANFICHI, A. *A Disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DRYZEK, John. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2002, p.1-56.

FRASER, Nancy. From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'postsocialist' age. In: FRASER, Nancy. *Justice interruptus: critical reflections on the "postsocialist" condition*. 1.ed. New York, London: Routledge, 1997, p. 11-39.

\_\_\_\_\_. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition and participation. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. 1. ed. London: Verso Press, 2003, p. 7-109.

FLOR, Ana. - Dilma suspende 'kit gay' após protesto da bancada evangélica. **FolhaOnline**. Brasília, 25 Set 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/920652-dilma-suspende-kit-gay-apos-protesto-da-bancada-evangelica.shtml>. Acesso em: 22 mar 2012.

JORNADAS BRASILEIRAS PELO DIREITO AO ABORTO LEGAL E SEGURO. **Aborto: Guia para profissionais de comunicação**. Grupo Curumim, Recife. 2011.

LOURO, Gaucira Lopes. *Gênero, Sexualidade e Educação: Uma perspectiva pós-estruturalista*. 6. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/7275856/Genero-Sexualidade-e-Educacao>. Acesso em: 4 nov. 2011.

MATOS, Marlise. A democracia não deveria parar na porta de casa: a criação dos índices de tradicionalismo e destradicionalização de gênero no Brasil, In: ARAÚJO, Clara; SCALON, Celi (org.) **Gênero, família e trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro, FGV, 2005. p. 89-122.

\_\_\_\_\_. **A Política na Ausência das Mulheres: um estudo sobre comportamento político, carreiras/trajetórias e comportamento legislativo de mulheres**. Projeto para Concurso de Professor Adjunto-DCP/UFMG. Mimeo. 2005.

\_\_\_\_\_. Movimento e teoria feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global?. **Revista Sociologia e Política**, v.18, n.36, pp. 67-92. 2010.

MELUCCI, Alberto. **Challenging codes**. Cambridge: Cambridge University Press.1996.

OGANDO, Ana Carolina. *Feminismo, Justiça e Reconhecimento: repensando a cidadania das mulheres no Brasil*. 2006. 151 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

PETINELLI, V; LINS, I. & FARIA, C. Conferências de Políticas Públicas: um Sistema Integrado de Participação e Deliberação? In: Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR, 4, 2011. Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, UFMG, 2011. Disponível em: [http://www.waporbh.ufmg.br/papers/Cludia\\_Feres\\_Faria.pdf](http://www.waporbh.ufmg.br/papers/Cludia_Feres_Faria.pdf) Acesso em: 19 Mar 2012.

PINHEIRO, Luana et al. *Retrato das Desigualdade de Gênero e Raça*. 3. ed. Brasília: IPEA: SPM: UNIFEM, 2008.

PINTO, Céli. *Uma História do feminismo no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

\_\_\_\_\_. Nota sobre a controvérsia Fraser–Honneth: Informada pelo cenário brasileiro. *Lua Nova*, São Paulo, n. 74, p. 35-58, 2008.

\_\_\_\_\_. As conferências nacionais no governo Lula: limites e possibilidades da construção de uma esfera pública. In: Encontro Anual da ANPOCS, 30, 2011. Caxambu. **Anais...** Caxambu, Hotel Glória, 2006.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, pp. 259-305, 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582011000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000300002&lng=en&nrm=iso). Acesso em 28 Mar. 2012.

## ROSEMBERG, 2001

SILVA, E. R. A. *Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: reflexões sobre avanços e desafios no período de 2003-2006*. IPEA, texto para discussão no 1378, 2009.

YOUNG, Iris. The Impartiality of the Civic Public. In: YOUNG, Iris. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990, p. 96-121.

\_\_\_\_\_. “Unruly Categories: A Critique of Nancy Fraser’s Dual Systems Theory”. **New Left Review**, 222. 1997

\_\_\_\_\_. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.