

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Departamento de Ciência Política

Graduação em Gestão Pública

Giselle Duarte Maia

**A GESTÃO PÚBLICA NA BUSCA PELA TRANSFORMAÇÃO DA VIDA DAS
MULHERES: políticas públicas para as mulheres em Minas Gerais**

Belo Horizonte

2017

Giselle Duarte Maia

**A GESTÃO PÚBLICA NA BUSCA PELA TRANSFORMAÇÃO DA VIDA DAS
MULHERES: políticas públicas para as mulheres em Minas Gerais**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Ciência
Política como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em Gestão
Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Marlise Miriam
de Matos Almeida

Belo Horizonte

2017

Giselle Duarte Maia

**A GESTÃO PÚBLICA NA BUSCA PELA TRANSFORMAÇÃO DA VIDA DAS
MULHERES: políticas públicas para as mulheres em Minas Gerais**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Ciência
Política como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em Gestão
Pública.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Marlise Miriam de Matos Almeida -UFMG/DCP (Orientadora)

Ma. Luciana Vieira Rubim Andrade - UFMG/DCP

Belo Horizonte, 07 de dezembro de 2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que me acompanham ou acompanharam em alguma parte da vida, na busca coletiva e cotidiana por transformar esse mundo, e construir uma nova sociedade.

Algumas pessoas se manifestam importante serem destacadas aqui:

Agradeço a Marlise, professora que inspira as e os estudantes de gestão pública e feminista cabulosa desse Brasil e a Luciana, outra cabulosa da Ciência Política que eu tenho o privilégio de ter na banca. A equipe do Doutorado do DCP-UFMG, em especial a Isabella, que me acompanhou na execução desta monografia e que é parte grande deste resultado. As gestoras que contribuíram como as informações para conclusão do trabalho e que lutam no cotidiano para a construção do feminismo em Minas Gerais. A minha família, minha mãe Susana, minhas irmãs Karla e Fuve, meu pai Auro, que compartilharam comigo a vida e compõe o que eu sou e, a minha avó Felici, que sempre será minha referência. Carol, minha companheira, que compartilha este trecho da vida e o amor. As companheiras e companheiros do Levante Popular da Juventude, e a lutadoras e lutadores do povo, que fazem da militância combustível diário para construção da Revolução Brasileira.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar as políticas públicas de gênero no estado de Minas Gerais, em duas diferentes gestões do executivo estadual, durante o período de 10 anos (2007 a 2017). Discute-se a atuação das mulheres na gestão pública para a conquista de mais direitos e os desafios encontrados na incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas em Minas Gerais, em uma sociedade que tem o racismo e o patriarcado enquanto estruturantes da opressão das mulheres. Para isto, analisei os documentos oficiais, relatórios dos organismos institucionais de mulheres (CEPAM e SPM-MG) e o PPAG 2012-2015 e de 2016-2019. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atoras envolvidas na burocracia do estado no período analisado. Conceitos como intersectorialidade, transversalidade, interseccionalidade, participação social e federalismo são mobilizados para a construção de 4 categorias analíticas: (1) mecanismos institucionais de mulheres; (2) Interação entre o órgão gestor e instituições participativas e deliberativas; (3) Gestão da complexidade e (4) Relações intergovernamentais e o papel do estado. O trabalho visa contribuir para a sistematização dos dados sobre políticas públicas para as mulheres em Minas Gerais, além de levantar alguns apontamentos e desafios que ainda permanecem para a consolidação dessas políticas a nível estadual.

Palavras chaves: políticas públicas para mulheres, feminismo, participação, federalismo.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the public policies of gender in the state of Minas Gerais, in two different administrations of the state executive, during the period of 10 years (2007 to 2017). It discusses the role of women in public management to gain more rights and the challenges encountered in incorporating a gender perspective into public policies in Minas Gerais, in a society that has racism and patriarchy as structuring women oppression. For this, the work analyzed official documents, reports of the institutional bodies of women (CEPAM and SPM-MG) and PPAG 2012-2015 and 2016-2019. Semi-structured interviews were also conducted with actors involved in the state bureaucracy during the analyzed period. Concepts such as intersectorality, transversality, intersectionality, social participation and federalism are mobilized to construct four analytical categories: (1) institutional mechanisms of women; (2) Interaction between the managing body and participatory and deliberative institutions; (3) Complexity management and (4) Intergovernmental relations and the role of the state. The paper aims to contribute to the systematization of the data on policies for women in Minas Gerais, besides raising some notes and challenges that still remain for the consolidation of these policies at the state level.

Key words: public policies for women, feminism, participation, federalism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALEM – Associação de Lésbicas de Minas

ALMG – Assembleia Legislativa do estado de Minas Gerais

CEB's – Comunidades Eclesiais de Base

CEDAW - Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher

CEM - Conselho Estadual da Mulher

CEPAM – Coordenadoria Especial de Política para as mulheres

CEPM - Conferências Estaduais de Política para as Mulheres

CNDM – Conselho Nacional da Condição da Mulher

CNPM - Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

FES – Fundo Estadual de Saúde

GPP GeR – Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça

IP – Instituições Participativas

LOA - Lei Orçamentária Anual

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OS – Organizações Sociais

OSCIP – Organizações da Sociedade Civil e de Interesse Público

PCMG – Polícia Civil de Minas Gerais

PNPM - Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

PEPM - Plano Estadual de Políticas para as Mulheres

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental

PSDB - Partido Social Democrata do Brasil

PT - Partido dos Trabalhadores

SEDA – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário

SEDESE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

SEDIM - Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher

SEDPAC – Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania de Minas Gerais

SEE – Secretaria de Estado de Saúde

SEPPIR - Secretaria de Promoção da Igualdade Racial

SES – Secretaria de Estado de Saúde

SPM - Secretaria de Política para as Mulheres

SPM-MG - Subsecretaria de Política para as Mulheres de Minas Gerais

SUBPAS – Subsecretaria de Participação Social

UAITEC – Universidade Aberta Integrada

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Propostas do PPAG 2012-2015 com o foco em políticas para mulheres...65

Quadro 02: Propostas do PPAG 2016-2019 com o foco em políticas para mulheres...67

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura da Subsecretaria de Política para as Mulheres.....53

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 INCORPORAÇÃO DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O MOVIMENTO FEMINISTA.....	14
1.1 Gênero e desigualdade na sociedade.....	14
1.2 O Estado e o feminismo.....	18
1.3 Agenda de gênero nas políticas públicas.....	20
1.4 Reflexões em aberto.....	28
2 DESAFIOS À GESTÃO ESTADUAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES.....	30
2.1 A complexidade da incorporação de gênero na criação de políticas de gênero.....	30
2.1.1 Intersetorialidade.....	31
2.1.2 Transversalidade.....	33
2.1.3 Interseccionalidade.....	34
2.2 Federalismo, relações intergovernamentais e ente federativo estadual.....	36
2.3 Reflexões em aberto.....	39
3 ANÁLISE DAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES DE MINAS GERAIS.....	43
3.1 Agenda de gênero e política para as mulheres em Minas Gerais.....	43
3.2 Metodologia.....	47
3.3 Análise das variáveis.....	49
3.3.1 Mecanismos institucionais.....	49
3.3.2 Interação entre o órgão gestor e instituições participativas e deliberativas.....	55
3.3.3 Gestão da complexidade.....	61
3.3.4 Relações intergovernamentais e o papel do estado.....	68
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	77
APÊNCIDE A.....	83
APÊNDICE B.....	84

Introdução

A luta das mulheres e dos movimentos sociais por transformação das desigualdades existentes na sociedade foram os principais motivos que impulsionaram a definição do tema, no intuito de contribuir para a sistematização de dados acerca das conquistas estabelecidas para a ampliação de direitos das mulheres no âmbito institucional em Minas Gerais. O objetivo desse trabalho foi analisar alguns dos avanços das políticas públicas para igualdade de gênero no estado de Minas Gerais em duas diferentes gestões do executivo estadual. Resgatou-se, para isso, o debate sobre a relação da gestão pública como a possibilidade de transformação da vida das mulheres, bem como o papel do governo estadual no ciclo das políticas públicas para as mulheres. A organização das mulheres, seja na sociedade civil, seja na burocracia do Estado e também nas mais diversas formas de organicidade compreendem um acúmulo histórico de luta e resistência contra um sistema de opressão.

Analisar o histórico das ações governamentais voltadas para o enfrentamento das desigualdades de gênero, para a garantia dos direitos e de maior autonomia para as mulheres é um tema de extrema importância para a gestão pública e para construir estratégias de resistência, principalmente pelas mulheres, no contexto político atual no país. A atuação das mulheres organizadas dentro dos mecanismos estatais promove transformações nos territórios e representa uma disputa do Estado e de suas concepções. Partindo do entendimento de que o Estado é estruturado por um sistema de hierarquias de gênero e raça, este trabalho busca desenvolver uma análise baseada nas ações e na organização das mulheres no campo estatal por pressão da sociedade civil, a partir da Coordenadoria Especial de Política para as Mulheres (CEPAM) e da Subsecretaria de Política para as Mulheres (SPM-MG) de Minas Gerais.

Pretendemos discutir e analisar aqui até que ponto a gestão pública pode vir a ser uma das ferramentas dos movimentos feministas e de mulheres para transformar as suas próprias vidas. A inserção no aparato estatal para se tentar modificar as estruturas patriarcais no Estado e na sociedade é, desde a Conferência de Beijing (1995), uma orientação internacional. A teorização de uma 4ª onda do feminismo na América Latina (Matos, 2008) trouxe à tona a temática deste trabalho.

Dessa forma, o presente trabalho aborda alguns elementos que contribuem para a análise do desenvolvimento das políticas públicas e de organismos de política para as

mulheres no estado de Minas Gerais. Ele está estruturado em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. Neles, serão abordadas a discussão teórica sobre a incorporação da agenda de gênero nas políticas públicas e os desafios em torno da prática de se construir políticas públicas para mulheres, entendendo sobretudo a sua complexidade. Também é trabalhado o debate sobre o federalismo no Brasil e as políticas sociais, com vista a discutir o papel do governo estadual nesse enquadramento. Quando analisarmos a CEPAM e a SPM-MG serão adotados alguns critérios para se avaliar a influência de tais mecanismos no desenvolvimento das políticas para as mulheres, ao longo do período de 2007 a 2017.

O primeiro capítulo é estruturado em três tópicos, os quais apresentam conceitos que serão a base teórica das análises realizadas no trabalho. Inicialmente, os conceitos de patriarcado e racismo são utilizados para identificar os sistemas de opressão que organizam a vida das mulheres, assim como também as formas de organização e resistência a estes. Em seguida, busca-se a argumentação e problematização do caráter patriarcal do Estado e depois um resgate da atuação das mulheres nos mecanismos estatais e na construção de uma agenda de gênero junto ao Estado.

O segundo capítulo é composto por quatro tópicos que abrangem os desafios da política estadual de mulheres ao organizar a literatura existente sobre os conceitos de intersectorialidade, interseccionalidade, transversalidade e também o debate em torno do federalismo brasileiro. É importante desenvolver os conceitos a partir de um debate teórico-analítico para trazer a complexidade que está envolvida na incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Pretendemos também definir as dificuldades existentes na aplicação de ferramentas que vão buscar incluir a pluralidade das mulheres e provocar uma mudança nos padrões desiguais das relações de gênero. A outra discussão abordada, de forma breve, gira em torno das relações intergovernamentais e do papel do ente federativo estadual. Neste tópico, resgatamos o debate de federalismo no Brasil e alguns elementos para analisar a realidade das políticas públicas de gênero em Minas Gerais. Dessa forma, o governo estadual é identificado como um articulador de políticas, que recebe orientações do governo federal e busca influenciar internamente as concepções de políticas adotadas no governo.

O terceiro capítulo refere-se à descrição do objeto pesquisado, da metodologia adotada e da análise das variáveis definidas. Inicialmente há um resgate histórico da consolidação dos mecanismos de política para as mulheres, tratando da CEPAM, da SPM-MG, do Conselho Estadual de Política para as Mulheres, das Conferências Estaduais de Política para as

Mulheres e dos Planos Estaduais de Política para as Mulheres (PEPMs) identificando os projetos que tem os termos “mulheres”, “mulheres” e “gênero”, como uma forma de apresentação da realidade do estado de Minas Gerais. Nesse capítulo há a introdução da metodologia e da coleta de dados que se deu por documentos dos organismos, consulta aos Planos Plurianuais de Ação Governamentais (PPAG), de 2011 a 2015 e 2015 a 2017, e por entrevistas com as gestoras da CEPAM e SPM-MG. A análise foi baseada em 4 categorias: (1) estrutura dos mecanismos institucionais; (2) interação entre órgão gestor e instituições participativas e deliberativas; (3) gestão da complexidade; (4) relações intergovernamentais e o papel do estado na formulação e implementação.

Por fim, as considerações finais do trabalho representam algumas impressões desenvolvidas ao longo do desenvolvimento da coleta e da análise do *corpus* de dados e reafirmam alguns desafios, não apenas da análise aqui empreendida, mas também da própria construção e efetivação de políticas públicas para mulheres. Nesse sentido, há o reforço da importância dos espaços de participação (incluindo dentro do próprio Estado) e da necessidade de mudanças estruturais para, de fato, se melhorar a vida das mulheres.

Capítulo 1 - Incorporação de gênero nas políticas públicas e o movimento feminista

Este capítulo vai tratar de uma abordagem desenvolvida pelos feminismos que lutam contra a opressão das mulheres na sociedade, expressa pela análise de como o patriarcado e o racismo consolidam no sistema capitalista formas específicas e complexas de opressão e dominação dos homens sobre as mulheres brancas e também sobre negras (os). No segundo ponto aqui discutido, retomo a atuação dos movimentos feministas na construção de um campo crítico de estudos de gênero e na construção da luta pelo rompimento com uma lógica que naturaliza essas desigualdades. Descrita pelas diversas atuações na sociedade civil e no Estado, caracterizando a pluralidade dessa construção, é importante reafirmar que a organização dos movimentos sociais e de mulheres na América Latina permitiu avanços nos debates sobre o feminismo e também no combate às opressões. Assim, resgato leituras teóricas sobre a relação das mulheres com o Estado no Brasil e na América Latina e também a discussão da inserção da agenda de gênero nas políticas públicas, bem como da influência do feminismo no Estado e, por fim, apresento algumas considerações críticas sobre tais fenômenos.

1.1 Gênero e desigualdade na sociedade

A desigualdade de gênero – que trata das relações de poder entre homens e mulheres (Soares, 2004) e refere-se à construção de papéis de gênero os quais determinam oportunidades e direitos tratados de forma natural na sociedade - é articulada no patriarcado em várias dimensões. Patriarcado é o conceito utilizado para explicar “o sistema de estruturas no qual o homem domina, oprime e explora a mulher” (Walby, 1990, p. 20). Sylvia Walby (1990), por exemplo, nos fala de seis estruturas principais do patriarcado: 1) o trabalho remunerado, 2) o trabalho doméstico, 3) a sexualidade, 4) a cultura, 5) a violência e 6) o Estado (WALBY, 1990, p. 16).

Carole Pateman (1993), em o Contrato Sexual, aponta o patriarcado como conceito articulador central para o entendimento das relações políticas e sociais do mundo contemporâneo. Ela faz uma revisão na qual os contratualistas liberais modernos são abordados para evidenciar como a divisão criada por eles entre público e privado aparece ao lado da teorização sobre o estabelecimento do Estado. Aos homens, seres imaginados como racionais por excelência, foi dado o direito participar da esfera pública, igualitária e livre; às

mulheres, vistas como carentes de ação e de racionalidade, caberia permanecer no lugar que lhes seria “natural”: a esfera privada. A desigualdade entre os sexos foi/é um produto da forma especial como se deu a organização das estruturas patriarcais na modernidade (Pateman *apud* Paradis, 2013). Nesse sentido, as mulheres são aprisionadas no espaço privado e, quando ocupam o espaço público, rompendo com determinada norma naturalizada da sociedade, são frequentemente invisibilizadas ou a elas ficam atribuídas funções frágeis ou que remetem ao cuidado, à maternidade e às funções familiares.

O racismo, termo que compreende uma hierarquia entre as raças, e define a construção da sociedade brasileira, também estrutura o sistema de opressão em que vivem as mulheres. As relações raciais também determinam privilégios dos brancos e uma relação de subordinação de negros e negras e indígenas. Como analisa Fernandes (1978), a formação brasileira se deu pela dominação dos brancos, pontuando que a integração do negro foi pautada pela desigualdade e a inserção destes sujeitos em espaços subalternos da sociedade. A escravidão foi um processo que definia o povo negro como propriedade e unidade de trabalho lucrativas (Davis, 2016). Dessa forma, o racismo e o patriarcado estruturam no sistema capitalista uma relação de exploração dos sujeitos marginalizados.

À mulher negra, por exemplo, é determinada uma realidade que marca a exploração e a discriminação racial e de classe. Gonzalez (1984) descreve a relação de dominação que existe para com as mulheres negras por meio de situações que exemplificam como o racismo e o patriarcado moldaram historicamente a figura da mulher negra como objeto de exploração, trazendo termos como “mãe-preta” e “mulata exportação” para marcar esse duplo regime de opressão. Carneiro (2003) resgata que é preciso fazer a leitura da especificidade das mulheres, indicando que a “variável” racial produziu gêneros subalternos específicos, que desenvolvem outra dimensão do problema no tocante a situação de exclusão e marginalização social geral.

O debate acerca da interseção das opressões é feito inicialmente por Gonzalez e Davis. Segundo Barreto (2005, p. 15), “as autoras conseguiram trabalhar com as relações sociais de forma complexa, justamente por terem a compreensão da articulação dessas variáveis, de como as mesmas produziam violências e exclusões”. Dessa forma, o debate apresentado trazia a concepção da complexa relação entre as opressões constitutivas das mulheres. Sendo assim, a relação existente entre gênero, raça e classe é tida como um elemento de análise central da realidade das mulheres. Davis (2016) levanta a centralidade

dessa discussão e é referência mundial na questão das diferenças entre as mulheres e a realidade específica das mulheres negras. Ao se referir ao processo de escravidão, Davis (2016, p. 17) reforça que as mulheres negras “eram vistas, não menos que os homens, como unidade de trabalho lucrativas”, e determinadas para tarefas que não se limitavam somente ao cuidado e a feminilidade, bem como eram submetidas a exploração sexual.

O debate em torno do conceito de interseccionalidade é apresentado por Crenshaw para apontar a interdependência das relações de poder entre raça, classe e sexo. O objetivo é o de apreender a complexidade das identidades e das desigualdades sociais a partir de um enfoque que não hierarquiza as diferentes opressões. Crenshaw (1989) define interseccionalidade como a forma com que as opressões criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Collins afirma a importância do conceito para a luta das mulheres negras para a justiça social, apresentando que a intersecção de raça, classe e gênero são organizadas em uma matriz para produzir injustiça.

Os paradigmas interseccionais nos lembram que a opressão não pode ser reduzida para um tipo fundamental, e que as opressões trabalham juntas na produção de injustiça. Em contrapartida, a matriz de dominação refere-se à forma como estas intersecções de opressões são realmente organizadas. Independentemente das intersecções particulares envolvidas, dominações estruturais, disciplinares, hegemônicas e interpessoais de poder reaparecer em diferentes formas de opressão (Collins, 2009, p. 18).

A construção das epistemologias feministas representam uma forma de produção de conhecimento que coloca em xeque tal posição hegemônica de conhecimento, questionando o espaço da esfera pública tradicional e reivindicando novas metodologias pautadas pela pluralidade e multidimensionalidade (Matos, 2008). As formulações das feministas e a atuação dos movimentos de mulheres vieram no sentido de se contrapor à visão eurocêntrica, branca e masculina, conformando um campo de estudos de gênero e feminista. Souza-Lobo (1991, p. 61), ao descrever o movimento feminista no Brasil afirmava que “as mulheres querem se reapropriar dos fragmentos dessa história sem memória”, construindo a partir das lutas e da prática cotidiana. Sendo assim, as mulheres estiveram sempre secundarizadas dos processos de transformação, ainda que tivessem tido papel relevante na história. Rodrigues (2013) aponta a necessidade da interseccionalidade para essa história visto que

constituí-se em ferramenta teórico-metodológica fundamental para ativistas e teóricas feministas comprometidas com análises que desvelem os processos

de interação entre relações de poder e categorias como classe, gênero e raça em contextos individuais, práticas coletivas e arranjos culturais/institucionais. (Rodrigues, 2013, p. 1)

A atuação das mulheres e do movimento feminista é compreendida em volta de uma disputa de poder e da concepção de transformação cultural da sociedade, que vai romper com as desigualdades naturalizadas descritas acima. Carneiro (2013), por exemplo, cita Nancy Fraser ao trazer as “lutas de gênero como uma das facetas de um projeto político mais amplo que busque uma justiça democrática institucionalizante, cruzando os múltiplos eixos da diferenciação social” (Carneiro, 2013, p.127). Assim, a luta das mulheres contra as desigualdades tem sido pautada de diferentes formas ao longo do tempo, caracterizando as mulheres enquanto sujeito político ativo que coloca para o espaço público contradições que eram alijadas do espaço privado.

Não nos cabe aqui fazer um resgate histórico das diferentes ondas dos movimentos feministas e de sua atuação no Brasil, mas é importante para o desenvolvimento do raciocínio aqui proposto entender que a organização das mulheres é uma ferramenta para se disputar o poder e se questionar a ordem vigente. Alvarez (2014) e Matos (2010) enquadram os feminismos como campos discursivos de ação e afirmam que o movimento feminista se expande para além da sociedade civil - em comparação com os movimentos sociais - por ator e atores individuais e coletivos e de lugares sociais, culturais e políticos por meio de redes. Assim como Souza-Lobo (1991), Alvarez discorre sobre o argumento de que as mulheres feministas que atuaram na burocracia, em ONGs, partidos políticos, tiveram sua militância formada nos movimentos sociais, nos processos de lutas gerais que marcaram o país. Matos (2010) argumenta que o percurso de difusão do feminismo, que se deu de forma desigual e assimétrica, influenciou valores e relações cotidianas de gênero, bem como a transformação de reivindicações históricas em plataformas e intervenções estatais, ao resgatar a luta política das mulheres nos anos de 1970 e 1990. A vista disto, o campo feminista de gênero concretizou avanços multilíneares da construção da luta das mulheres nos diversos espaços da sociedade e por uma pluralidade de sujeitos.

As mulheres negras, como afirma Carneiro (2003), tiveram protagonismo político, marcados por movimentos auto organizados que influenciam na atuação do feminismo no Brasil. Os processos que ocorreram no mundo, tais como as conferências da ONU nos anos 1990 e início dos 2000 – especialmente Beijing e Durban, no caso específico dos feminismos negros – amplificaram ainda mais as teias político-comunicativas e conferiram maior

visibilidade a feminismos cada vez mais plurais e diversos (Alvarez, 2014).

1.2 O Estado e o feminismo

O Estado se articula e se estrutura a partir das opressões de gênero e de raça, mas tradicionalmente estas estão invisibilizadas pelo manto da neutralidade. Os conceitos que tratam da análise do Estado são questionados pelas feministas, visto que eles cumprem um papel de manutenção ou transformação das desigualdades e hierarquias de gênero, por meio da invisibilização e inferiorização e negação da condição de sujeitos das mulheres. Há diversas concepções sobre o Estado que devem ser apresentadas. Elas divergem em alguns pontos de acordo com a corrente do feminismo que as recortam e demonstram estratégias diferentes para se combater as desigualdades de gênero, tais como o feminismo liberal, feminismo radical, feminismo marxista, feminismo socialista e o feminismo pós-estruturalista. Sendo assim, é preciso entender o Estado afinal como um recurso de poder, capaz de mobilizar outros recursos de poder, ou seja, uma ferramenta que pode fortalecer ou enfraquecer o patriarcado (Matos, Paradis, 2014).

O conceito de Estado trazido neste trabalho tem como base as feministas, tais como Matos (2008), que o compreendem a partir de uma instituição masculina e branca que reforça a dominação dos homens sobre as mulheres e de brancos sobre negros. Entretanto, com base na historicidade do feminismo estatal e nos avanços empreendidos pelos movimentos feministas na sociedade é possível perceber, em momentos mais recentes, o Estado mais permeável às demandas das mulheres. Shrin Rai (1996, p. 5 apud Paradis, 2013, p. 37) compreende o Estado de uma forma própria, como “uma rede de relações de poder que existem em cooperação e também em tensão, compostas de formas econômicas, políticas, legais e culturais, que interagem entre si e contra si”. Nesse sentido, o Estado pode ser visto como um terreno fraturado, que oferece tanto perigos, quanto recursos, para os movimentos feministas.

A atuação das mulheres na sociedade para tentar alterar a dinâmica social das desigualdades é pautada pela ação organizada de pressão dos movimentos de mulheres e dos movimentos feministas pela organização massiva e pela influência de organismos institucionais, pressionando-se também o Estado pela outra ponta. A diferença estabelecida entre movimento de mulheres e movimento feminista precisa ser brevemente esclarecida aqui.

Esta divergência fica clara quando compreendemos que os feminismos compreendem um projeto de sociedade onde buscam romper completamente com a sujeição das mulheres e com as desigualdades existentes; já o movimento de mulheres não questiona tais pontos.

A interação e inserção das mulheres na burocracia estatal com o objetivo de influenciar nas definições políticas dos governos traz à tona o conceito de femocratas (Alvarez, 2004 e Mazur, 2005).

Femocratas são feministas que trabalham na burocracia do Estado, influenciando o processo político na formação da agenda pública com os temas de interesse das mulheres, incrementando o debate, enfatizando a sua importância para as mulheres e influenciando nas decisões da burocracia do Estado. (Avelar, p. 7).

Para as mulheres brasileiras, na construção do feminismo de Estado “destaca-se o percurso histórico dos movimentos feministas ao feminismo acadêmico, e dele aos cargos públicos e estatais” (Avelar, p. 7). Mazur (2005) afirma a importância das femocratas e das Agências de Política para as Mulheres na implementação de uma “abordagem de integração na igualdade de gênero e na formação e educação outros atores governamentais sobre as complexidades das disparidades baseadas no gênero” (Mazur, 2005, p.4).

A interpretação de alguns setores do movimento feminista é que “transformar bandeiras feministas em propostas para políticas públicas demanda a participação de quadros do movimento feminista nos aparelhos do Estado” (Mariano, 2001, p. 18). A presença das figuras de mulheres nos mecanismos do Estado representa um rompimento para com a estrutura estatal, que é, como sabemos, majoritariamente masculina. Assim, as femocratas enfrentam cotidianamente o patriarcado institucional, enraizado nas instituições e atuam na contracorrente do Estado (Soares, 2004). De certa forma, essa inserção representa alteração nas representações de hierarquia social e nas representações culturais.

Dessa forma, os movimentos possuem estratégias diferentes que compreendem a atuação “fora” do Estado, por meio de iniciativas de ação direta, autogestão, produções coletivas independentes ou ainda, - e é a esse papel que estamos dando destaque aqui neste Capítulo - pela disputa a partir de “dentro” do Estado, que percorre tanto o Poder Legislativo, quanto a Gestão Pública no Poder Executivo, por exemplo. Entretanto, essa visão dicotômica da atuação das mulheres para com o Estado reduz o campo dos debates, que deve ser ampliado para a visão de que as feministas e os movimentos de mulheres são plurais e agem

em diversas esferas, de forma a construir espaços de produção e de conhecimento que permutam para além dessa divisão. Os movimentos de mulheres exercem influência sobre o Estado e vice-versa, em uma relação dinâmica e dialética (Silva, 2015). Esse dinamismo fica evidente na construção de pressão organizada na sociedade civil e na expansão para inserção também no âmbito do Estado, bem como pelos esforços da articulação dos movimentos nos planos transnacionais. Por muitas vias as mulheres conquistaram espaços e vitórias pontuais, assumindo cargos na alta burocracia do Estado e ampliando arranjos institucionais de participação da população, buscando maior legitimidade ao processo do Estado de *accountability* e também incidindo na formulação de políticas.

1.3 Agenda de gênero nas políticas públicas

A atuação das feministas na institucionalidade estatal, com vistas à construção de medidas para inclusão das mulheres no Estado brasileiro é uma luta que tem ganhado território aqui no Brasil recente. Em meio a uma pluralidade de feminismos há a leitura de que é importante influenciar e ocupar espaços do Estado para se tentar promover mudanças progressistas tendo o horizonte das transformações a partir de uma perspectiva de gênero. Na busca pelo rompimento de barreiras da desigualdade de gênero há uma crescente do “feminismo estatal” (Bohn, 2010), balizado pela entrada de feministas na gestão pública, no controle social, na incidência sobre organismos internacionais e nas lutas pela formalização de direitos e de novas políticas públicas, bem como pela ampliação e fortalecimento dos espaços de participação e deliberação.

Os desafios que decorrem das políticas públicas que adotam a perspectiva de gênero será aprofundado no próximo capítulo. Cabe agora uma análise da incorporação da agenda de gênero nas políticas públicas no bojo da interpretação de Matos (2010) sobre a 4ª onda feminista¹ que também estaria em curso aqui no Brasil, bem como em vários outros países da América Latina desde 2000. Tal teoria nos interessa ser observada, pois reflete sobre aspectos importantes da movimentação de mulheres no Estado, pautada pela criação de órgãos

¹ As ondas do feminismo no mundo são representadas por 3 fases. A primeira onda, no século XX caracterizou-se pelas lutas das mulheres por direitos políticos, educação e trabalho. A segunda onda era pautada na luta pelos direitos reprodutivos e é marcada pela “revolução sexual”, na década de 60 e 70 e pela atuação feminista na oposição a regimes ditatoriais. A terceira onda foi marcada pelas Conferências da ONU e pela proliferação do discurso feminista e no caso brasileiro pela institucionalização e ONGuização dos movimentos sociais. Essa classificação não é consensual ou definitiva. Para uma discussão acerca das ondas ver Celi Pinto (2003).

especializados e promoção das políticas públicas, baseadas na intersectorialidade e transversalidade que buscam incluir as mulheres e combater as formas de desigualdade de gênero como violência, acesso a saúde, empoderamento e autonomia².

Com base na discussão de Mohanty (1984) sobre a necessidade de se

teorizar o lugar de imigrantes, pobres, mulheres de cor na narrativa dos estudos feministas sobre a cidadania, desafiando a narrativa de resgate das feministas privilegiadas norte-americanas, onde quer que esta apareça, como um aspecto crucial da práxis feminista de solidariedade neste momento. (Mohanty, 1984, p. 14).

coloca em evidência um “projeto descolonizado e emancipatório de cidadania” que estaria baseado na criação de culturas democráticas do dissenso em que prevaleçam “as lentes anti racistas, anticapitalistas e não heteronormativas” (ibidem). A atuação conjunta do movimento feminista e de outros movimentos sociais confluuiu para a inclusão da temática de gênero na agenda estatal.

Assim, enquanto no passado, a diferença entre mulheres e homens serviu de justificativa para marginalizar os direitos das mulheres e, de modo mais geral, para justificar as desigualdades de gênero, atualmente a diferença das mulheres indica a responsabilidade que qualquer instituição de direitos humanos teria de incorporar uma análise de gênero em suas práticas e análises teóricas (é a essa difusão teórico-cultural que reputo importância como uma nova fase dos estudos no campo de gênero e feminista) (Matos, 2010, p.87).

Os movimentos sociais questionam o Estado sobre os limites de se endereçar o foco para transformações nas desigualdades e da necessidade de se ampliar as lutas também 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.” (Ogando, 2012, p.1). No Brasil, destacam-se também novas formas de se aproximar do Estado. Além da pressão e diálogo que marcam a história do movimento, passam a ocupar lugar estratégico nas lutas, a presença num renovado arcabouço de participação (Brito, 2016). As ações do movimento feminista se desenvolvem, portanto,

² Entende-se aqui empoderamento e autonomia como “um poder que afirma, reconhece e valoriza as mulheres; é precondição para obter a igualdade entre homens e mulheres; representa um desafio às relações patriarcais, em especial dentro da família, ao poder dominante do homem e a manutenção dos seus privilégios de gênero. Implica a alteração radical dos processos e das estruturas que reproduzem a posição subalterna da mulher como gênero; significa uma mudança na dominação tradicional dos homens sobre as mulheres, garantindo-lhes a autonomia no que se refere ao controle dos seus corpos, da sua sexualidade, do seu direito de ir e vir, bem como um rechaço ao abuso físico e as violações” (Lisboa, 2008, p. 2).

em âmbitos diversos, pautando a visibilidade de temas que não são discutidos na esfera pública e o protagonismo de sujeitos que estão à margem na sociedade, como as mulheres negras, lésbicas, deficientes, jovens etc.

A ampliação dos feminismos no Brasil e a pluralidade dos sujeitos são apontadas por Matos (2010) ao analisar a atuação do movimento feminista na América Latina e nos avanços da inclusão da agenda de gênero no Estado. Alvarez (2014) ao descrever os diversos movimentos que mobilizam discursos diferentes em diversos campos discursivos de ação afirma que

podemos discernir alguns dos elementos que conformam um campo discursivo de ação: 1) atoras/es mais ou menos visíveis, hegemônicos, marginalizados; 2) malhas/teias/redes articuladoras; 3) pontos nodais; 4) dimensões verticais, horizontais, e talvez densidade; 5) discursos definidores; 6) lutas interpretativas/conflitos constitutivos; e 7) paradoxos transformadores (Alvarez, 2014, p 46).

A atuação das mulheres, vinculada a esses elementos do campo discursivo da ação produz a fragmentação dos debates de gênero e também a multiplicação das formas de organização do feminismo, por complexas teias e relações que conectam diversas formas de atuação e visões de mundo (Alvarez, 2014). Com a redemocratização os grupos de mulheres se organizaram em diversas pautas e muito próximo aos movimentos populares, como as Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) . Nos anos 70, a agenda de gênero foi integrada a uma agenda mais abrangente em torno da democratização do país e de ampliação de direitos. Em 1985, a criação do Conselho Nacional da Condição da Mulher (CNDM) (Conselho Nacional da Condição da Mulher) foi uma vitória significativa que contribuiu nos avanços que foram abertamente expressos na Constituição Federal de 1988 (Heilborn, Araújo, Andrea– GeR, 2011). Anteriormente os Conselhos de São Paulo e Minas Gerais, foram marcos de iniciativas de aproximação estatal para com os movimentos feministas no nível estadual. O entrave tido no questionamento da entrada para a disputa na burocracia estatal foi um extenso debate sobre a relação entre preservação da autonomia dos movimentos e a participação nos espaços governamentais (Farah, 2004).

No entanto, com os governos neoliberais, retrocessos na luta feminista tiveram impacto na realidade das mulheres, tanto na concepção econômica e política quanto institucional. Com o avanço das Organizações Não governamentais (ONG's), das Organizações Sociais (OS's) e Organizações da Sociedade Civil e de Interesse Público (OSCIP's), o movimento se institucionalizou e passou a focar diretamente em ações e

atividades junto ao Estado.

Os grupos feministas foram originados nas camadas médias e intelectualizadas, apontando para um modelo de organicidade para a transformação da sociedade como um todo e assim como a trajetória dos movimentos sociais no Brasil era caracterizado pelo enraizamento na experiência cotidiana de moradores das periferias pobres, dirigindo-se ao Estado como promotor do bem estar social (Sarti, 2004). Farah (2004) chama a atenção para o fato de que os movimentos e entidades feministas colocaram em pauta ações de políticas públicas focalizadas, apontado sobretudo o debate acerca da feminização da pobreza no Brasil, uma das reivindicações levadas pelas mulheres que destacava a disparidade salarial e a situação ainda mais vulnerável das mulheres chefes de família, para se descrever e defender a necessidade de políticas focalizadas nos direitos da mulher.

Algumas iniciativas foram marcantes para as orientações da institucionalização da agenda de gênero a nível mundial. As Conferências Internacionais sobre Mulheres, no México (1975), Nairóbi (1985) e Beijing (1995) pautadas em uma nova configuração de articulação de Estados Nacionais, movimento global da sociedade civil, ativistas de direitos humanos das mulheres e grupos étnicos-raciais discriminados formularam propostas de políticas de direitos humanos, gênero e combate ao racismo. A Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (CEDAW) representa um tratado internacional sobre os direitos políticos, econômicos, civis, sociais e educacionais das mulheres, ratificado pelo Brasil em 1984. A adoção em 1999 da Assembleia Geral da ONU pelo Protocolo Facultativo que regulamentou a criação de um sistema mais eficiente de acompanhamento da CEDAW por meio de petição e procedimento investigativo. Também se inclui nesse bojo a II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena (1993) que afirmaram a necessidade da adoção pelos governos nacionais da perspectiva de gênero na legislação e políticas públicas.

Mazur (2005) debate a atuação das Agências de Política para as Mulheres para avançar os direitos das mulheres e derrubar hierarquias de gênero que contribuem para as desigualdades entre homens e mulheres, contribuindo para o processo de democratização. A representação das mulheres nos organismos tende a ser promissora de acordo com o ambiente político em que está inserido e, também de acordo com o nível de prioridade que é dado para a pauta das mulheres e a pressão do movimento de mulheres nas diversas instâncias. Criar condições para a atuação de atoras políticas e movimentos feministas nas arenas regulares de

decisão, assim como a definição orçamentárias e igualmente a conexão com homens e mulheres em posições de decisão superior em partidos políticos, ministérios, parlamentos e governos, é tida como de grande importância para a integração da perspectiva de gênero nas políticas.

Diante de tais apontamentos é importante destacar que os Conselhos de Mulheres inicialmente atuavam com funções de órgãos executivos, executando políticas, captando recursos, etc., visto que o CNDM tinha a finalidade de “promover políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades econômicas e culturais do país (BRASIL, 1985).

Nos governos Lula, o CNDM teve sua estrutura revisada, “democratizando cada vez mais a participação através de seleção e votação” (Pinheiro, 2016), definindo assim um canal de comunicação entre Estado e Sociedade Civil,

Neste sentido, o CNDM desempenha um papel dual. Por um lado, age como uma espécie de advogado da SPM vis-à-vis o governo federal, constantemente lutando pelo aumento do poder da agência e do escopo desta no interior do aparelho de estado. Em maio de 2009, por exemplo, o Conselho publicou uma carta de protesto contra cortes no orçamento de 2009 da SPM e solicitou à equipe econômica do governo federal que liberasse a soma total dos recursos originalmente alocados à agência (CNDM, 2009). Ou seja, por ser composto por representantes da sociedade civil, o Conselho, em certas ocasiões, pode adotar uma postura crítica em relação ao governo federal – algo que a SPM, por ser parte da administração pública federal, não pode fazer (Bohn, 2010, p. 95).

E em 2006, a efetivação da Lei Maria da Penha³ foi uma conquista dos movimentos a nível internacional no combate à violência contra a mulher, que colocou o debate da violência em público de forma institucional e, finalmente, não pautado apenas na culpabilização da vítima. O I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) afirmou o compromisso do Estado com a igualdade e respeito à diversidade, equidade, autonomia das mulheres, laicidade do Estado, universalidade das políticas, justiça social, transparência dos atos públicos e participação e controle social (PNPM, 2005).

³ Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006, que Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.

Nos últimos anos o aprimoramento dos conselhos a nível nacional e o fortalecimento da criação de conselhos a nível municipal, bem como a realização de conferências de políticas para as mulheres nos três níveis federativos no Brasil (I CNPM - 2004 ,II CNPM - 2007, III CNPM - 2011, IV CNPM -2016) corresponde a um fortalecimento das mulheres na 4ª onda. Atuando nos mecanismos institucionais de mulheres, nos parlamentos e nos movimentos sociais, de mulheres, ONGs, partidos, etc., fizeram consolidar debates que dizem do cotidiano da vida das mulheres e caminham para a conquista de vitórias que modificam suas realidades.

Ao nível federal em 2002 há a criação da primeira Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), inserida na estrutura do Ministério da Justiça. A SEDIM foi estabelecida por medida provisória e depois convertida na Lei 10.539/2002, mas não representou a priorização da agenda de gênero no governo federal, então presidido por Fernando Henrique Cardoso, do Partido Social Democrata do Brasil (PSDB). Já em 2003 a criação da Secretaria de Política para as Mulheres (SPM) marcou um avanço institucional no sentido de representar um organismo, com caráter de Secretaria que compõem um sistema de responsabilização institucional sensível a gênero, receptivo a processos continuados de empoderamento das mulheres (Matos, Paradis,2014).

A constituição da agenda de gênero nas políticas públicas se expressa nas diretrizes elencadas nos Planos e documentos oficiais dos organismos, e na consolidação de programas e projetos que têm as mulheres como beneficiárias ou público alvo (Farah, 2004). O agendamento verificado por Ogando e Pinheiro (2012) “como há uma prioridade e concentração de ações voltadas para o eixo violência” visto que há uma orientação das ações, nas quais construiu-se uma Rede de Enfrentamento a Violência, promovendo o Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência (2007), que teve capilaridade e enraizamento em estados e municípios do Brasil. Anteriormente, o debate em torno da violência contra a mulher esteve - como já mencionado - pautado pelos movimentos feministas e institucionalmente a Lei Maria da Penha representa uma conquista para com a luta no Combate à Violência Contra a Mulher.

Com a consolidação das instituições democráticas nos últimos anos, os processos de participação da sociedade civil avançaram até a 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM) no ano de 2016 e a criação de vários mecanismos de participação e representação das mulheres em todo país, sendo descrita por uma estrutura federativa que “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” (Ogando, 2016).

As Conferências (CNPMS) representam uma ferramenta democrática e participativa e de enraizamento nos níveis estadual e municipal, para reforçar e efetivar o debate de demandas dos movimentos para com os governos. “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” (Ogando e Pinheiro, p. 8). Organizadas por um sistema de eleição de delegadas a cada etapa - municipal, intermunicipal, regional, livre, estadual e nacional - as Conferências representam o principal canal de diálogo do organismo institucional com as mulheres. Contudo, todo esse processo dinâmico de democratização e de diálogo entre sociedade civil e Estado não é isento de contradições: é importante lembrar que há verdadeiras formas de exclusão de movimentos que possuem menos recursos e menos capacidade de organização para participar desses debates e também há muitas críticas importantes relacionadas à efetividade dos debates e da implementação dessas políticas para além de as reafirmar como políticas governamentais.

Outra ferramenta de participação, os Planos Nacionais de Políticas Públicas para as Mulheres (PNPMs) representam um grande avanço para a luta dos movimentos feministas no Brasil. A consolidação de diretrizes básicas que vão orientar a formulação de políticas públicas, advindas de um debate amplo e democrático, estabelecido nas Conferências é uma importante iniciativa de institucionalização estatal. No sentido de buscar maior visibilidade institucional das demandas discutidas nas Conferências, os Planos têm importante função, influenciando assim na institucionalização e implementação da Política Nacional de Mulheres. No Brasil há três Planos Nacionais, o primeiro, resultado da I CNPM, foi publicado em 2004, o segundo em 2008, o terceiro em 2013 e a 4ª Conferência não gerou um Plano.

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 (Ogando, 2012, p. 30).

As instituições participativas (IPs), criadas para promover a participação popular nas tomadas de decisão acerca das políticas públicas determinam um importante papel

“seja pelo fato de que os atores sociais começaram a se nomear como representantes da sociedade civil ou porque o Estado começou a abordar institucionalmente uma representação oficial da sociedade civil” (Avritzer, 2008, p. 444).

A vista disso, a literatura que analisa a efetividade das iniciativas de participação, representação e deliberação tem se debruçado sobre a efetividade e inclusividade desses mecanismos. Portanto, a avaliação de Conferências, da atuação dos conselhos, da aplicação dos Planos Nacionais, Estaduais e Municipais é uma forma de se mensurar a capacidade de agendamento de tais órgãos e a também mensurar a maior ou menor efetividade desses importantes mecanismos.

A execução real nas instituições participativas da inclusão da pluralidade dos movimentos e dos diferentes segmentos de mulheres evidencia também a importância do conceito de interseccionalidade (Rodrigues, 2013) para a gestão pública. A determinação de quem ou quais movimentos participam define uma construção de metodologia diferenciada a depender do contexto. Construir a expressão da diversidade das mulheres e dar condições para que elas construam e atuem enquanto sujeitos políticos é ainda um grande desafio. Para compor um processo inclusivo é necessário que o Estado seja responsivo para com a cidadania das mulheres na busca pela garantia de direitos. Deve se dar também pela transversalidade na gestão governamental (Silva, 2015). Ademais, a intersetorialidade das políticas deve existir no intuito de proporcionar um diálogo entre as esferas de governo promovendo a construção da política de gênero para além da agenda de direitos humanos, atingindo assim a perspectiva da igualdade de gênero em outros setores governamentais.

A capacidade de agendamento do movimento feminista nas políticas e na perspectiva do movimento sobre a necessidade da pluralidade de ações e da construção coletiva por mulheres negras, indígenas, brancas, lésbicas, nortistas, nordestinas, urbanas, rurais, sindicalizadas, quilombolas, jovens, pessoa idosa, pessoas com deficiência, de diferentes vinculações religiosas e partidárias teve respostas institucionais (Carneiro, 2003). Os espaços institucionalizados podem ser vistos “como importantes meios de contestação e de lutas por reconhecimento.” (Ogando, Pinheiro 2012, p. 16). O desenvolvimento da democracia e o

fortalecimento de órgãos responsáveis à perspectiva de gênero fez avançar, com a participação de movimentos e organizações, a discussão da agenda de gênero no Estado, o que é acompanhado de limitações e barreiras, tratadas na subseção a seguir.

1.4 Reflexões em aberto

A capacidade de agendamento do movimento feminista, a articulação entre sociedade civil, canais de participação e as mulheres nos órgãos institucionais e espaços legislativos fez avançar políticas e ferramentas que transformaram a vida das mulheres. Entretanto, tensões se manifestam especialmente em relação à fragilidade dessas políticas, às ameaças à autonomia dos movimentos e limites da influência dos mecanismos participativos (Silva, 2015). No último ano, por exemplo, com a ascensão do governo de Michel Temer - detentor de um projeto conservador e neoliberal, expresso pelo programa “Ponte para o futuro”⁴ (Fundação Ulysses Guimarães, 2015) - está havendo um aberto e declarado desmonte de tais iniciativas a nível federal. Podemos evidenciar que já ocorre no país um desmonte das iniciativas consolidadas até então, como a extinção dos órgãos de Direitos Humanos, como o Ministério da Cidadania, criado recentemente criada pela Presidenta Dilma e a não priorização de projetos que buscavam garantir direitos para as mulheres. Sob a ótica de um discurso de “desenvolvimento” e de “controle da crise” há, nos últimos tempos, o fortalecimento de propostas que retrocedem nos avanços até então alcançados e se dissemina o discurso de ódio, inclusive contra as mulheres, na sociedade a nível federal, como exemplo há a Proposta de Emenda a Constituição 181 que altera o inciso XVIII do art. 7º da Constituição Federal para dispor sobre a licença-maternidade em caso de parto prematuro, a retirada do debate de gênero da base curricular nacional.

O giro teórico mobilizado neste capítulo permitiu compreender como o patriarcado e o racismo se articulam no capitalismo e têm sido determinantes para enquadrar a vida das mulheres, negras e negros numa situação de exploração. A exclusão das mulheres dos espaços públicos e a dominação masculina estruturada no Estado são, portanto, ferramentas de

⁴ Programa do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) que “a destina-se a preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento” e que desmancha a estrutura de projetos e políticas existente no país. Tal como afirma a ex-ministra Tereza Campello, que o fim do Ministério de Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos e a retirada de mais de 12 milhões de reais de seu orçamento, vai travar as atividades voltadas à faixa mais vulnerável da sociedade, por pelo menos 90 dias, e como foi apontado também no Fórum Nacional de Direitos Humanos em 2016.

manutenção das desigualdades de gênero e raça. Entretanto, a organização das mulheres e dos movimentos feministas já provou ser possível, ao menos, se construir outras narrativas e formas diferenciadas de lutas que podem romper com a lógica que naturaliza essas diferenças. O resgate aqui feito em torno do agendamento de gênero nas políticas públicas demonstra o fortalecimento da democracia e de iniciativas que vão ao encontro a primeiras tentativas de despatriarcalização do Estado (Matos, Paradis, 2014). Por conseguinte, é importante aprofundar nos desafios que se dispõe para a efetividade e a construção de tais políticas, bem como é importante se compreender melhor qual tem sido o lugar e o papel das mulheres gestoras desses Organismos que enfrentam, no cotidiano, o patriarcado e o racismo institucionais.

Os projetos desenvolvidos no país e nos estados e municípios não se tornaram políticas de Estado, poucas leis foram aprovadas nesse sentido, o que fragilizou a garantia dos avanços. Como as ações estão estabelecidas no campo de políticas e programas de governo, irão sempre depender da boa vontade de alguma gestora e da capacidade de captação de recursos para que as atividades permaneçam e, de fato, aconteçam.

Dessa forma, o próximo capítulo busca expandir a discussão teórica da gestão da complexidade a nível estadual, com o intuito de subsidiar a análise subnacional dos organismos institucionais de mulheres de Minas Gerais, que será feita no 3º capítulo. Promover, na concretude, a execução de políticas que vão criar estruturas para buscar autonomia e empoderamento às mulheres, bem como ter em sua direção mulheres que historicamente construíram no cotidiano a luta pelo combate às opressões é tarefa difícil. Desta forma, a discussão feita anteriormente se articula ao próximo capítulo para tentarmos descrever empiricamente em que medida temos avançado (ou não), aqui em Minas Gerais, nessa dinâmica.

A análise demonstra que por meio de uma articulação dos movimentos sociais e organismos internacionais, a agenda de gênero tem, de fato, se institucionalizado. Não obstante, os desafios se colocam complexos ao passo que as políticas necessitam de recursos, de lidar com o patriarcado e o racismo institucionais e do entendimento do papel de cada instância nesse enfrentamento. Articular o fortalecimento das IPs e a despatriarcalização do Estado pela maior presença de mulheres feministas no Legislativo, Executivo e IPs é, portanto, essencial.

Capítulo 2 - Desafios a gestão estadual de política para as mulheres

Este capítulo vai tratar dos desafios que se apresentam para a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas e a efetivação dessas políticas para as mulheres, articulando uma breve análise de alguns dos desafios envolvidos nessa disputa do Estado. Entendemos que essa incorporação, bem como o desenvolvimento de ações na burocracia estatal podem contribuir para melhorar a vida das mulheres, entendendo e reconhecendo, desde sempre, a sua complexidade. Nesse sentido serão trabalhados os conceitos de intersectorialidade, transversalidade e interseccionalidade, de modo a me aproximar de alguns dos desafios de caráter mais teórico-analítico para se garantir a diversidade das mulheres e também o princípio da igualdade de gênero nas diversas áreas de políticas. Assim como deflagrar processos que possam levar, afinal, a uma transformação da administração pública na direção de maior inclusão e de maior promoção da cidadania para as mulheres.

No segundo ponto será abordada a questão das relações intergovernamentais e também como o federalismo brasileiro pode influenciar a execução de políticas, dando consequência também a um levantamento de questões sobre o papel do ente federativo estadual na execução de políticas públicas. Pretende-se entender nesse contexto problemas nas relações intergovernamentais como um forte desafio para a efetivação das políticas públicas para as mulheres. Por fim, serão levantadas algumas reflexões que elucidam como elementos das abordagens trabalhadas ao longo do capítulo serão utilizados para analisar o caso de Minas Gerais.

2.1. A complexidade da incorporação de gênero na criação de políticas de gênero

As políticas públicas são definidas como um fluxo de decisões públicas, para se manter ou transformar determinada realidade e, podem ser entendidas como um “curso de ação do Estado” (Farah, 2004, p. 47). O processo de criação de uma política pública é composto por alguns estágios, dentre os quais é importante mencionar: a definição de agenda, a identificação de alternativas, a avaliação das opções, a seleção dessas opções, a implementação propriamente dita e, finalmente, a avaliação (Souza, 2007).

Os movimentos feministas, como visto no primeiro capítulo, atuam de forma plural e com uma multiplicidade de atoras em cada uma das fases de criação de uma política pública para se promover a inserção da perspectiva de gênero e do combate às desigualdades de gênero.

É preciso mencionar aqui um problema recorrente: o fato de que a manutenção de políticas públicas exclusivamente setoriais, ainda que necessárias, não são suficientes para se garantir as demandas complexas da cidadania das mulheres

Primordialmente no que se refere ao atendimento das demandas da população e aos recursos disponibilizados para a execução das mesmas. Deste modo, a intersectorialidade passou a ser um dos requisitos para a implementação das políticas setoriais, visando sua efetividade por meio da articulação entre instituições governamentais e entre essas e a sociedade civil (Nascimento, 2010, pág. 96).

Promover a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas requer, então, “assegurar sua transversalidade no conjunto de todas as instâncias e competências institucionais, técnicas-administrativas da governabilidade do Estado Brasileiro” (Bandeira, 2005, p. 6). É de extrema importância também, que haja a aplicação do princípio da interseccionalidade no escopo das políticas, buscando-se implementar o conceito conforme já descrito por Crenshaw (1989), desenvolvido no primeiro capítulo deste trabalho. É necessário pensar conjuntamente as diversas formas de dominação “para avançar no conhecimento da dinâmica e da interdependência das relações sociais e na luta contra as múltiplas formas conjugadas de opressão” (Hirata, 2014).

A imprescindibilidade da utilização dos conceitos de interseccionalidade, transversalidade e intersectorialidade para se analisar políticas públicas de gênero demanda, portanto, um entendimento de como tais conceitos e princípios se articulam, seja na prática, seja na teoria na formulação das políticas e programas. Em vista da complexidade da realidade social das mulheres, a atuação do Estado para construção de maior justiça e igualdade de gênero é desafiadora. A seguir, abordamos, de forma breve, o que a literatura aqui referenciada reúne sobre estes conceitos e princípios.

2.1.1. Intersectorialidade

A burocracia estatal dividida em setores e departamentos não possibilita responder à altura da complexidade da realidade social, havendo assim a necessidade de se considerar uma lógica de gestão que “transcende um único setor da política social; e\ou estratégia política de articulação entre ‘setores’ sociais diversos e especializados” (Maciel, 2015, p. 9). A apresentação das demandas sociais é definida setorialmente e aí estão incluídas as políticas para as mulheres no Brasil. Entretanto, “as respostas a elas dizem respeito à ação de mais de uma política, o que evidencia as relações de interdependência entre os diversos setores” (Heilborn, Araújo, Barreto, 2010, p. 39). Sendo assim, um único órgão governamental enfrenta diversos obstáculos com relação ao atendimento da integralidade da demanda social das mulheres.

Particularmente nas políticas voltadas para a inclusão social, um dos eixos estruturadores de uma nova agenda de políticas sociais, buscaram atuar sobre a multidimensionalidade dos processos de exclusão, configurando-se mudanças nas formas de produção de políticas de inclusão social, com vistas à sua maior efetividade, por meio da articulação intersetorial e da incorporação da dimensão da territorialidade (Menicucci, 2006, p. 4).

Com o objetivo de superar a noção de fragmentação e fragilidade das políticas setoriais, a intersetorialidade surgiu para cumprir o papel de apresentar “mudanças de paradigmas no modo de elaborar, gestar e executar as políticas sociais; exige diálogos, compartilhamentos de ações, acordos e relações horizontais” (Silva, 2015, p. 6).

A intersetorialidade corresponde, assim, a articulação de diversas áreas de intervenção prática e de produção de conhecimento no âmbito da gestão de políticas. Políticas de combate à violência, de acesso à saúde, de educação com o objetivo de combater a desigualdade de gênero devem ser desenvolvidas com a parceria e a influência tanto do órgão responsável pelas políticas para as mulheres quanto das respectivas Secretarias responsáveis por cada área. Essa realidade apresenta a necessidade de interação de vários saberes técnicos, possibilitando “um campo de aprendizagem dos agentes institucionais, mas também como caminho ou processo estruturador da construção de novas respostas, novas demandas para cada uma das políticas públicas” (Nascimento, 2010, p. 101).

A aplicação do princípio da intersetorialidade implica, necessariamente, em mudanças na organização da burocracia estatal e em novas iniciativas que vão proporcionar o diálogo,

novos acordos e ao compartilhamento de pontos de vista entre os diversos setores do Estado. Em termos práticos, a consolidação dessa aplicação é um grande desafio à vista dos obstáculos enfrentados pela “própria cultura, dificuldades político-partidárias e outras questões que vão incidir sobre a execução das políticas, já que vão se defrontar interesses e mecanismos lobistas para a sua existência e importância” (Nascimento, 2010, p. 102).

As políticas públicas para as mulheres, desenvolvidas sob a ótica da participação e nesse período de últimos 20 anos - como abordado no capítulo anterior - tem se desenvolvido orientadas pela intersectorialidade. Com o intuito de buscar alterar as dinâmicas internas do Estado e ampliar o debate de gênero nas diversas áreas as políticas foram tentativamente articuladas a outras Secretarias e tais intenções estão claramente demarcadas nos Planos Nacionais e na construção das Conferências de Política para as Mulheres. Entendemos que a construção da intersectorialidade é fundamental para o fortalecimento da agenda de gênero nas políticas públicas e também para o trabalho colaborativo, com vistas a se resolver problemas de formulação e implementação de políticas. Todavia, ela se depara, no cotidiano, com entraves políticos internos a cada governo e também com a resistência ao debate de gênero em setores que diferem dos setoriais de políticas em direitos humanos ou políticas sociais.

2.1.2 Transversalidade

O conceito de transversalidade de gênero advém da estratégia, designada como *gender mainstreaming*, utilizada na IV Conferência Mundial das Mulheres em Beijing (1995).

Consiste na reorganização, melhoria, desenvolvimento e avaliação de processos de decisão em todas as áreas políticas e de trabalho de uma organização. O objetivo é incorporar a perspectiva das relações de gênero em todos os processos de decisão e fazer com que todos os processos de decisão sejam úteis à igualdade de oportunidades (Stiegler, 2003, p. 7).

A transversalidade é um instrumento de intervenção que incorpora a perspectiva de gênero e raça, apenas para citar um exemplo, como forma de aprofundamento da condição de empoderamento das mulheres.

Assumido o compromisso por todos os Estados Membros da Conferência de Beijing (1995) de implementar a transversalidade de gênero nas políticas públicas, esta se consolidou como central para a promoção da igualdade. A perspectiva de gênero deve, portanto, atravessar as políticas e ações com o objetivo de se garantir efetivamente maior igualdade

entre homens e mulheres em todos os campos da vida social. Para isso, a construção transversal na gestão pública determina a responsabilização dos gestores públicos sobre as assimetrias de gênero nas distintas esferas do governo (Bandeira, 2005). Assim, busca-se garantir “que a problemática das mulheres seja contemplada toda vez que se formular e implementar uma política” (Farah, 2004, p. 135). A transversalidade aponta, entretanto, para alguns dilemas e entre eles destacamos o fato da estrutura da administração pública não possibilitar resolver algumas situações:

(1) demandas sociais ou de políticas públicas que não fazem parte das competências de uma única parte da estrutura orgânica vertical da corporação, mas que implicam toda a organização ou de parte significativa dela; e (2) a necessidade de dispor de uma visão integrada de determinados segmentos de população considerados como prioritários do ponto de vista da ação pública (Menicucci, 2006, p. 5).

A transversalização de gênero nas políticas públicas e nos organismos e programas estatais enfrenta também outros desafios. No âmbito teórico, a conceitualização é bem desenvolvida, no entanto, são poucos os exemplos práticos da efetividade e real aplicação da transversalidade nas políticas públicas, visto que esta demanda esforço e recursos dos órgãos de execução e também de monitoramento de políticas para as mulheres. Assumir a estratégia da transversalidade exige um sólido comprometimento do governo para provocar as mudanças necessárias e assegurar que as políticas implementadas estejam, de fato, absorvidas no *gender mainstreaming*. Estabelecendo uma relação para com a intersetorialidade, a transversalidade pressupõe uma ação intersetorial, que vai influenciar os setores do governo a transpassar a perspectiva de combate às desigualdades de gênero, não considerando a normativa da igualdade entre homens e mulheres. Para isso a transversalidade é um

Instrumento inter organizativo que se orienta a gerir, no seio da organização, um tema não contemplado explicitamente na estrutura orgânica básica, mas que exige, para seu tratamento adequado, o envolvimento de todas, ou pelo menos de várias, unidades verticais (Menicucci, 2006).

2.1.3 Interseccionalidade

O patriarcado, o racismo e o capitalismo estruturam relações desiguais de poder sob a vida das mulheres, como já foi apresentado no Capítulo 1. A opressão das mulheres está articulada em diversas dimensões, as quais não se separam ou se fragmentam. Não se pode interpretar a realidade das mulheres por suas características particularizadas, pois cada sujeito se compõe de um conjunto, em que raça, sexualidade e gênero representam complexamente o que é o indivíduo.

Adotar a estratégia da interseccionalidade nas políticas públicas significa compreender “a complexidade da situação de indivíduos e grupos, considerando a coexistência de eixos de subordinação” (Heilborn, Araújo, Barreto, 2010, p. 40). Requer um olhar atento às vulnerabilidades internas ao grupo de mulheres, com o objetivo de se garantir que todas as mulheres sejam beneficiadas pelas políticas e não permitindo, assim, que grupos de mulheres sejam obscurecidos em meio a categorias mais amplas de gênero.

Assim como é verdadeiro o fato de que todas as mulheres estão, de algum modo, sujeitas ao peso da discriminação de gênero, também é verdade que outros fatores relacionados a suas identidades sociais, tais como classe, casta, raça, cor, etnia, religião, origem nacional e orientação sexual, são “diferenças que fazem a diferença” na forma como vários grupos de mulheres vivenciam a discriminação. Tais elementos diferenciais podem criar problemas e vulnerabilidades exclusivos de subgrupos específicos de mulheres, ou que afetem desproporcionalmente apenas algumas mulheres. Do mesmo modo que as vulnerabilidades especificamente ligadas a gênero não podem mais ser usadas como justificativa para negar a proteção dos direitos humanos das mulheres em geral, não se pode também permitir que as diferenças entre mulheres marginalizem alguns problemas de direitos humanos das mulheres, nem que lhes sejam negados cuidado e preocupação iguais sob o regime predominante dos direitos humanos (Crenshaw, 2002, p. 173).

Platero Mendez (2012), ao discutir as políticas sociais e a intersectorialidade no caso espanhol afirma que há um interesse apresentado pelas políticas de incluir a diversidade. “São políticas cada vez mais capazes de incorporar a ideia de que as mulheres vivem mais de uma situação estrutural de exclusão social. E de que existe uma simultaneidade de fontes de exclusão de social” (Platero Mendez, 2012, p. 163). Nesse sentido, as políticas vão ao encontro da conformação de um desenho institucional que permite reconhecer outras formas de inclusão, caracterizando um exercício de cidadania.

Não obstante, a implementação do conceito de interseccionalidade no escopo teórico e prático das políticas públicas enfrenta diversos desafios no que toca à efetivação dessa perspectiva. Platero Mendez (2012) argumenta que as políticas de igualdade de gênero e adoção da interseccionalidade estão remetidas a governos progressistas, o que aponta, a meu

ver, para a fragilidade dessa construção no nível institucional. A autora questiona se a inclusão das mulheres excluídas seria suficiente ou se deveria se abordar políticas

Que se dirigissem também aos homens, que não gerassem hierarquias de inclusão-exclusão e que pudessem ser de alguma forma mais "transformadoras" em como se entende de identidade, práticas administrativas e relações entre homens e mulheres (Platero Mendez, 2012, p. 163).

O desenho das políticas e a compreensão da realidade de intervenção é um ponto crucial e desafiador para não cair em estratégias que vão priorizar determinadas realidades e invisibilizar e excluir outras. Desenvolver a interseccionalidade nas políticas demanda também articular categorias universais de identidade, bem como ter o enfoque em efeitos individuais. Por conseguinte, é um desafio que exige a presença de gestoras e gestores com firmeza nos objetivos e capacidade técnica de associar a interseccionalidade e a pluralidade das experiências e realidades das mulheres nos organismos e nas políticas. Além disso, para se pensar a análise proposta neste trabalho, outro desafio é a relação do ente federativo estadual e seu papel na execução de políticas públicas, ponto que necessita que façamos um debate, ainda que breve, acerca do federalismo brasileiro e as políticas públicas de gênero.

2.2 Federalismo, relações intergovernamentais e ente federativo estadual

“A produção de políticas públicas é fortemente afetada pelo desenho institucional adotado por cada País” (Abrucio e Franzese, 2007, p. 1). O federalismo no Brasil é estruturado, desde a redemocratização, pela descentralização no desenho das políticas públicas sociais (Coelho, 2015). A união possui supremacia em relação aos governos subnacionais, possuindo autorização para normatizar sobre todas as políticas estratégicas. Assim, a análise do federalismo se mostra de grande importância para analisar o caso de um organismo de política para as mulheres estadual, no sentido de buscar elucidar qual é o debate que gira em torno do papel específico do ente federativo estadual para implementação dessas políticas públicas.

A União assumiu uma função mais de coordenação e regulação do que propriamente de execução dos serviços. Esta última função de execução foi claramente assumida pelos municípios, hoje responsáveis pela provisão da maior parte dos serviços públicos. Já nos estados, a redefinição de papéis é a que nos parece mais incompleta. Atuando em alguns pontos na provisão direta de serviços e com um papel de coordenação regional pouco desenvolvido, os governos estaduais parecem ser os que menos se adaptaram uma forma articulada de provisão de políticas públicas. Prova disso é que

uma série de programas e ações coordenadas são fruto de uma relação direta entre União e municípios – as políticas de transferência de renda são hoje o maior exemplo disso (Abrucio e Franzese, 2007, p. 14).

“A distinção entre Estados federativos e unitários diz respeito às formas de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais” (Arretche, 2002, p. 27). Arretche argumenta que “o que define que o Estado seja federativo é o fato de as relações entre os diferentes níveis de governo serem, ao mesmo tempo, da coordenação e mútua independência” (Apud Coelho, 2015, p. 45). A discussão sobre federalismo nos interessa nessa análise posto que é um dos nossos objetivos entender qual o papel e como se dá a atuação do Organismo de Política para as Mulheres de Minas Gerais. Nesse sentido, alguns questionamentos surgem no que tange ao aspecto de quais seriam as atribuições do ente federativo estadual na articulação e na execução de políticas de modo a se combater as disparidades regionais e se garantir determinadas diretrizes.

Os sistemas federalistas distinguem-se de diversas maneiras no mundo e, no Brasil, este sistema se caracteriza pela descentralização - apontada na literatura que analisa o federalismo e as políticas sociais após o processo de redemocratização (Arretche, 2012) - e forte autoridade da União. “A concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, pois à União cabe o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais” (Arretche, 2004, p. 24). É necessário pontuar uma diferenciação em torno do conceito de descentralização política, fiscal e de competências.

1) descentralização política (relativa a possibilidade de que os governos locais sejam eleitos diretamente e tenham um mandato próprio e, portanto, irrevogável pelos níveis superiores do governo); 2) descentralização fiscal (relativa à participação das receitas e gastos dos governos subnacionais sobre o gasto agregado) e 3) descentralização de competências (relativa à responsabilidade pela execução de políticas públicas (Arretche, 2012, p. 147).

A autoridade da União é definida na regulação do “modo como estados e municípios devem executar suas próprias competências sobre os impostos, políticas e gastos” (Arretche, 2012, p. 48), bem como na regulação das políticas, orientando os governos subnacionais a implementarem políticas prioritárias ao governo federal. Dessa forma, o governo federal tem o papel de regulação e fiscalização que objetiva garantir o alinhamento das políticas com o interesse público, conferindo aos governos municipais - responsáveis pela execução dos serviços - condições de implementar determinadas políticas. Visto que as principais fontes de receita dos governos locais são oriundas de transferências constitucionais, o governo federal

produz incentivos para alinhar as prioridades dos níveis de governo. Para construir tal alinhamento é necessária a cooperação entre os entes federados e a sobreposição de funções é um fator que pode impactar negativamente, ao passo que a ausência de responsabilização entre os entes pelas políticas acarreta uma não efetividade das mesmas.

Partindo desses argumentos, Coelho (2015) faz um resgate da literatura que critica o escopo federativo brasileiro afirmando que este limita a cooperação horizontal ao possibilitar grande autonomia aos governos locais, promove relações intergovernamentais sem coordenação, o que, por sua vez, fragiliza as relações entre as políticas executadas e a filiação partidária dos governantes subnacionais. Seguindo esse raciocínio, Arretche contrapõe o argumento ao dizer de duas dimensões centrais nessa análise, quais são: as desigualdades regionais e a importância das relações entre a União e os governos subnacionais. Dessa maneira o governo nacional precisa criar regras específicas para induzir estados e municípios a aderir a políticas que julgue importantes, criando desenhos e variáveis que sejam atraentes aos governantes subnacionais:

- 1) a certeza de repasse de recursos, condicionada à adesão à agenda do governo federal; 2) a participação dos estados e municípios no processo de formulação da política; 3) a existência de legislações específicas que obriguem a adesão; 4) o legado de políticas prévias e 5) a engenharia operacional de cada política social (Coelho, 2015, p. 59).

As políticas de gênero e de direitos humanos, como já discutido anteriormente, são ainda frágeis em sua consolidação e não têm definição constitucional afinada ou consolidada. Deste modo, as dificuldades de alinhamento na relação intergovernamental para formulação e execução das políticas são ainda maiores. A dificuldade de acesso a orçamento, a ausência de legislação, a participação de estados e municípios no processo de elaboração e o legado de políticas prévias são mecanismos utilizados pela União para adesão dos governos subnacionais. No caso das políticas para as mulheres e políticas de gênero esses aspectos têm pontuação negativa na maior parte das políticas, dada a sua fragmentação estrutural e ausência de recursos e de legislação.

Como foi apresentado no primeiro capítulo, a agenda de gênero se consolidou mais fortemente com relação às políticas de combate à violência contra a mulher, e isso se expressa no Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência, que determina um desenho que condiciona aos governos estaduais e municipais a necessidade de aderir ao Pacto, devido a formulação de execução da política, que constrói uma rede de diálogo e de responsabilidades atribuíveis a cada governo. No caso de Minas Gerais, analisado por este trabalho, para além da

transversalidade, intersetorialidade e interseccionalidade, deparamo-nos também com um desafio de caráter territorial, devido à grande extensão e às disparidades regionais, que demandam do governo estadual lidar com a complexidade de diversas culturas e a relevância de desenvolver mecanismos de diálogo entre os municípios e o governo estadual. Assim, o governo acaba por assumir funções de articulação e de execução, em meio a uma imprecisão e complexificação da relação intergovernamental existente.

O modelo federativo e as políticas para as mulheres condicionam a atribuição ao governo estadual para uma função articuladora, que promove a interseção entre as orientações nacionais – ou repasses financeiros – e a execução nos municípios. Dessa forma, as políticas para as mulheres no nível estadual possibilitam, de acordo com a análise do federalismo no Brasil, pouca autonomia aos governos estaduais. A tarefa de ampliar a conquista de política públicas para as mulheres deve ser, portanto, um esforço dos organismos de política para as mulheres de forma harmônica entre os níveis de gestão.

2.3. Reflexões em aberto

A identificação de programas com perspectiva de gênero indica que quando o curso de ação do Estado é orientado para a transformação da vida das mulheres, tal condição representa um passo adiante na responsabilização do Estado para com problemas concretos. As políticas públicas, como foi apresentado, são uma forma de

Escolhas em um quadro de conflitos de preferências relativas a diferentes questões, como o objeto específico da intervenção governamental, as concepções sobre a ação do Estado, a definição relativa à geração e à alocação de recursos, etc. Esses conflitos são mediados por instituições políticas, sendo, portanto, resultado da atividade política (Menicucci, 2006, p. 3).

Sendo assim, representam uma arena de disputa do feminismo para um projeto de sociedade e de visibilidade da situação de exclusão e discriminação das mulheres, sendo a solução uma questão de Estado.

Políticas públicas com perspectiva de gênero remetem a iniciativas e programas governamentais que visam modificar o padrão de desigualdades existentes entre homens e mulheres que está profundamente arraigado na sociedade (Farah, 2004), conforme foi discutido no primeiro capítulo. A elaboração e implementação dessas políticas deve existir conjugada a uma estratégia de gestão que abarque a complexidade e a pluralidade das

mulheres. Nesse sentido, o debate em torno dos conceitos de intersectorialidade, transversalidade e interseccionalidade são de extrema importância para o enfrentamento desses problemas e o são também na construção de mudanças culturais e institucionais.

A literatura analisada neste capítulo expõe a relevância dos conceitos/princípios e as diferenciações entre cada um, ao passo que destacam as dificuldades existentes na aplicação de ferramentas que busquem incluir a pluralidade das mulheres e provocar uma mudança nos padrões desiguais das relações de gênero. O debate teórico se articula e se entremeia pelas formulações sobre os conceitos, a representação de sujeitos, os desenhos institucionais. Contudo, na prática, os desafios são mais complexos. A presença de gestoras feministas que têm a percepção de que o Estado é uma ferramenta de mobilização de recursos para combater o sistema patriarcal é essencial para a positividade dos resultados, bem como também a priorização da pauta de gênero e de direitos humanos pelo governo em gestão.

Em vista das dificuldades apresentadas é possível determinar que a complexidade da realidade das mulheres deve ser abordada nas políticas públicas de áreas diversas e também que se deve atentar para a caracterização das mulheres como um sujeito atravessado por múltiplas opressões. A conformação da mulher enquanto beneficiária de um programa nunca deve ser tida sem ater-se também à raça e à sexualidade, por exemplo. Em complemento, a política pública de gênero deve também reformular a estrutura burocrática do Estado, combatendo a “neutralidade de gênero” existente na concepção das políticas de modo a forçar uma desestruturação das desigualdades, ou seja, a pauta deve ser transversalizada na gestão pública. Dessa maneira, exige-se a construção e o diálogo entre os setores do Estado que são responsáveis por políticas que afetam a vida das mulheres.

Ademais, a sintonia da necessidade da interseccionalidade para as políticas representarem a pluralidade das mulheres, a transversalidade da pauta nas políticas de governo e a intersectorialidade para se promover a ampliação e o enraizamento do debate podemos concluir que é preciso uma mudança de fôlego na estrutura burocrática do Estado, que busque focalizar na participação, na garantia de repasse orçamentário, e no fortalecimento do organismo para desenvolver tais ações. A discussão deste capítulo teórico buscou, portanto, o levantamento dos desafios da gestão da complexidade das políticas de gênero apontadas pela literatura nacional e internacional.

O desafio da gestão está interligado também ao sistema federativo brasileiro e em sua influência sobre as políticas sociais e as relações intergovernamentais. A literatura analisada discorre sobre a descentralização e a autoridade da União para regular a implementação de políticas públicas nos governos subnacionais. Devido a estruturação do federalismo no Brasil, os governos nacionais devem produzir no desenho da política formas de incentivar ou constringer os governos estaduais e municipais a participarem. Os municípios, responsáveis pela execução dos programas, dependem de repasse de financiamento para execução e o governo federal deve elaborar a política e orientar aos estado e municípios nas formas de mobilização - que vão congregam para uma mobilização única. Ao governo estadual não fica delimitado com clareza qual deveria ser o seu papel: de articulador (com os municípios), de capacitador de habilidades e competências específicas no campo dessas políticas ou, finalmente, de execução? É isso que pretende-se sondar neste trabalho.

Portanto, a efetividade na implementação de políticas públicas está calcada também no alinhamento estabelecido nas relações intergovernamentais. A orientação do governo federal sobre as políticas e suas condições de determinar recursos possibilita delimitar a consolidação de políticas e as prioridades dos governos subnacionais e, por isso, reflete a importância do debate de federalismo e as políticas nacionais, desenvolvidas no segundo capítulo para entender como se dá a atuação do governo do estado de Minas Gerais. A cooperação entre os governos subnacionais para a estruturação das políticas é, portanto, fundamental.

Outro debate que se apresenta na análise sobre federalismo é a questão das desigualdades regionais, o que é central para a leitura nacional, mas também proporciona um bom exame para a realidade de grandes estados, como é o caso de Minas Gerais. Cabe ao estado compreender as disparidades regionais e inserir metodologias que vão incidir nas particularidades, visto que viabiliza o alcance maior de pessoas beneficiadas. Nesse sentido, a relação entre governo estadual e municipal deve ser articulada para favorecer uma rede intermunicipal de colaboração e diálogo, que defina possibilidades de implementação de programas e políticas em territórios diferentes das regiões do estado.

As políticas de gênero e as políticas de direitos humanos enfrentam desafios em seus escopos e na priorização dos governos subnacionais para com a pauta. Tais desafios envolvem a não aplicação da intersetorialidade ou a secundarização das tentativas de execução intersetoriais, da transversalidade, sendo que, se existir a perspectiva da igualdade, esta fica restrita a um único setor. Também temos desafios enormes em relação à aplicação do

princípio da interseccionalidade, visto que as mulheres ainda são vistas como sujeitos fragmentados pela análise de cada política setorial. E também, à nível estadual e municipal é necessário o repasse orçamentário para implementação de políticas, ficando o organismo institucional a cargo de articulação de pautas e atividades de participação.

O próximo capítulo tratará da análise das variáveis coletadas de modo a observar as categorias discutidas nos capítulos 1 e 2 para pontuar o papel do governo estadual - sob o caso de Minas Gerais - na implantação de políticas públicas para as mulheres. Nesse percurso serão observadas quatro categorias principais, as quais: mecanismos institucionais; interação entre órgão gestor e instituições participativas e deliberativas; gestão da complexidade; relações intergovernamentais e o papel do estado na formulação e implementação. Tendo-se em vista o debate referente aos desafios estabelecidos pela literatura para as políticas de gênero e que tem as mulheres enquanto beneficiárias podemos compreender que esse campo específico de discussões representa conteúdo de análises que, por sua vez, podem indicar caminhos e reflexões sobre a organização das mulheres para o combate do patriarcado na sociedade e também na estrutura estatal. A responsabilização do Estado pela vida das mulheres e pela construção de uma sociedade sem hierarquias de gênero e raça é feita pelo protagonismo das mulheres nos órgãos, pela participação dos movimentos organizados e pela efetivação de programas e políticas sensíveis a gênero em todos os níveis de governo.

Capítulo 3 - Análise das políticas para as mulheres de Minas Gerais

Este capítulo abordará a apresentação do objeto de análise, a apresentação da metodologia e coleta de dados e o desenvolvimento das categorias para sistematizar elementos sobre as políticas públicas para mulheres em Minas Gerais. O resgate do histórico das ferramentas de participação e dos mecanismos de políticas para as mulheres, bem como a análise dos projetos de política que adotam a perspectiva de igualdade de gênero são pontos importantes para apresentar dados sobre a realidade da atuação da gestão pública diretamente na vida das mulheres. Em consonância com o debate teórico apresentado anteriormente, será apresentada a prática, de forma a relacionar a discussão teórica à realidade de Minas Gerais. O capítulo conta, portanto com 3 tópicos, que compreendem: a agenda de gênero e políticas públicas para as mulheres em Minas Gerais; metodologia e pôr fim a análise das variáveis, sendo este subdividido em 4 subtópicos, compostos pelas categorias de análise e apresentação dos dados de entrevistas com gestoras em cargos de direção da CEPAM e da SPM.

3.1. Agenda de gênero e política para as mulheres em Minas Gerais

A criação de um órgão gestor de política para as mulheres em Minas Gerais foi iniciada em 2007, no governo do Partido Social Democrata do Brasil (PSDB), cujos governadores foram Antônio Anastasia e Aécio Neves, com a Coordenadoria Especial de Política para as mulheres (CEPAM) “com o objetivo de desenvolver e coordenar as políticas públicas para as mulheres em Minas Gerais, estabelecendo a transversalidade de gênero e a intersectorialidade das políticas, de modo a reafirmar o papel do Estado” (PEPM, 2014, p. 5). Vinculada a Subsecretaria de Direitos Humanos, órgão interno a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), junto com as demais instâncias: a) Superintendência de Políticas de Promoção de Direitos e Cidadania; b) Superintendência de Políticas de Proteção de Direitos; c) Escritório de Direitos Humanos; d) Coordenadoria Especial de Apoio e Assistência à Pessoa com Deficiência - CAADE; e) Coordenadoria Especial da Política Pró-Criança e Adolescente - CEPCAD; f) Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para Mulheres - CEPAM; g) Coordenadoria Especial de Políticas de Diversidade Sexual; h) Coordenadoria Especial de Políticas Pró-Igualdade Racial; e i) Coordenadoria Especial de Políticas para o Idoso;

A CEPAM possuía as seguintes competências: Promover a intersectorialidade e transversalidade entre programas, planos projetos relacionados às políticas públicas para

mulheres; Incentivar, subsidiar e acompanhar a criação de organismo governamentais de políticas para as mulheres nos municípios; Apoiar, promover e acompanhar a implantação de bancos de dados unificado sobre matérias relativas as mulheres; Apoiar e coordenar atividades de formação e capacitação para o enfrentamento da violência contra a mulher; Realizar e apoiar fóruns técnicos e conferências voltados para as mulheres; Apoiar e promover a produção e a divulgação de material educativo e informativo destinado ao enfrentamento da violência contra as mulheres; Subsidiar a elaboração e a implementação de planos estaduais de políticas públicas para mulheres e Coordenar ações de assistência psicossocial e jurídica às mulheres em situação de violência, por meio de centros especializados.

Em 2015, ocorreu uma mudança de governo no âmbito do Estado de Minas Gerais, que passou a estar a cargo do Partido dos Trabalhadores (PT), cujo governador é o Fernando Pimentel, e houve, então, a criação da Subsecretaria de Política para as Mulheres de Minas Gerais (SPM-MG), vinculada à Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC), em conjunto com outras subsecretarias: Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, juventude, Participação Social, Promoção da Igualdade Racial, e Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças. A SPM-MG surge com o propósito de focalização nas políticas de enfrentamento a violência e promoção da autonomia econômica das mulheres, com base nas estratégias de articulação intersetorial, transversalidade de gênero, atenção à interseccionalidade das diferenças das mulheres, descentralização e territorialização das políticas públicas. Em termos de estrutura organizacional do governo, a SPM-MG e CEPAM têm posições distintas, sendo a Coordenadoria uma instância dentro de uma Subsecretaria, inserida na Secretaria e a SPM tem, portanto, maior grau de autonomia. Ainda que um grau de autonomia baixo, com relação a Secretaria.

O avanço que se observa em termos de mecanismo institucional, com a transformação de uma Coordenadoria para uma Subsecretaria, não se refletiu na questão orçamentária. Apesar de certa ampliação da infraestrutura do órgão, com a criação de diretorias nas Superintendências de Combate à Violência contra a mulher e Empoderamento e Autonomia Econômica, não ocorreu a definição de um orçamento específico para o órgão. Por outro lado, além da falta de dotação orçamentária própria, o órgão também enfrenta problemas em relação aos recursos humanos. A definição de um corpo técnico, assim como um local específico para sua instalação e orçamento próprio poderiam proporcionar melhores

condições para que o órgão realizasse suas funções, e conseqüentemente, não ocorresse uma menor fragilização do mesmo. E isso, como veremos, não ocorreu.

Importante destacar que a SPM-MG possui papel estratégico não somente como um órgão executor de tarefas, mas sim, como um órgão inserido no conjunto de ações que objetivam combater um sistema de desigualdades historicamente enraizado: o patriarcado e buscando-se ainda a construção da democracia no estado pelo combate às desigualdades estruturais baseadas nas diferenças de gênero, raça, geração, orientação sexual, território, deficiência e origem socioeconômica.

A atuação da SPM-MG é pautada pelo alinhamento com a Política Nacional para as Mulheres - ao contrário da CEPAM - e com a proposta do governo estadual de criar vínculos de proximidade entre todas as regiões do estado, por meio dos 17 Territórios de Desenvolvimento de Minas Gerais, que, por sua vez, tem o objetivo de facilitar o diálogo entre o estado e os municípios, por meio por exemplo de Fóruns Regionais e compreende uma metodologia implementada pelo governo de Pimentel. A política para as mulheres no Brasil foi definida pelo governo federal, cabendo aos estados a articulação entre os entes governamentais, ficando o papel de execução a cargo de alguns projetos pontuais que buscam eliminar desigualdades ou promover a ampliação de um serviço.

No que tange ao aspecto da participação social, Minas Gerais tem uma construção histórica importante. O Conselho Estadual da Mulher (CEM) de Minas Gerais foi o segundo a existir no Brasil (o primeiro tendo sido o Conselho da Condição Feminina, criado em 1982 em São Paulo), em 1983, e representa um marco na história da luta feminista no estado. É um espaço de controle social, com interlocução e representatividade da sociedade civil organizada e do governo, na proposição e avaliação de políticas públicas voltadas para a promoção de todas as mulheres. Atualmente é vinculado à SEDPAC e foi reestruturado em 2017, com 34 delegadas mulheres empossadas em um processo de reativação feito pela SPM-MG em conjunto com a Subsecretaria de Participação Social (SUBPAS).

A organicidade do CEM tem se alterado desde 1983, bem como a relação com a CEPAM e SPM-MG se deram de formas diferenciadas. No período analisado o CEM esteve sempre vinculado à Secretaria a qual a pasta de política para mulheres está vinculada. Portanto, o CEM anteriormente era vinculado a SEDESE e atualmente é vinculado a SEDPAC, entretanto a relação de ocupação dos cargos do conselho difere ao longo do tempo,

tendo o movimento social e governo ocupado posições diversas ao longo dos anos. A relação histórica realizada entre o CEM e a CEPAM e a reestruturação feita na SPM-MG representa a importância da construção coletiva e da participação para a construção de políticas públicas para mulheres.

As funções determinadas para o Conselho foram modificadas com a criação da CEPAM, visto que anteriormente o conselho cumpria, por vezes, o papel Executivo na proposição, monitoramento e avaliação das políticas para as mulheres. A gestão do CEM 2007-2010 foi composta pela representação paritária entre governo e sociedade civil, sendo 10 representantes de cada esfera e o mesmo possuía funções de estabelecer parcerias para execução de ações, monitoramento das políticas, incentivo a participação dos municípios - pela criação de conselhos municipais de política para as mulheres, pela elaboração de campanhas e outras funções. Após a criação da SPM-MG, o CEM passa a ser vinculado a SUBPAS, e em consequência a SEDPAC. Com a reestruturação do conselho, consolidada em 8 de março de 2017, o CEM tem agora como presidenta a Subsecretária da SPM-MG Larissa Amorim e, uma representação de 10 para a sociedade civil e 9 para o governo estadual. Teve seus trabalhos e reuniões periódicas retomadas e ocorreu uma incorporação de novos movimentos sociais que ocupam cadeiras, pautada pela pluralização das sujeitas que participam desse espaço.

Outro aspecto importante que define a agenda de gênero nas políticas públicas estaduais são as Conferências de Política para as Mulheres. Anteriormente à etapa nacional, os debates perpassam pelos municípios no escopo das Conferências Municipais que se aprofundaram na realidade de cada município e elegem delegadas para representar seus respectivos municípios e estados nas etapas subsequentes. Em Minas Gerais foram realizadas 4 Conferências Estaduais de Política para as Mulheres (CEPM) que envolveram grupos de trabalho, plenárias como espaços de debates e construção de propostas, sobre os temas definidos para cada ano de realização das Conferências de Políticas para as Mulheres, a saber: 2004, 2007, 2011 e 2015.

O objetivo da Conferência é promover um amplo espaço de participação das mulheres que vai avaliar as políticas existentes, discutir diretrizes e propor encaminhamentos e proposições sobre políticas públicas relacionadas aos temas trabalhados na Conferência. O resultado advindo desse espaço determina a orientação para o Poder Executivo acerca das políticas públicas para as mulheres que, por sua vez, é expressa pelo Plano de Política para as

Mulheres. Em Minas Gerais foi desenvolvido um Plano Estadual, resultado da pressão dos movimentos feministas e de mulheres na 3ª CEPM, e está em elaboração o 2º PEPM, que vai avaliar o 1º Plano e apresentar também a síntese das discussões feitas na 4ª CEPM.

As Conferências que ocorreram no período de análise, correspondem a 2ª, 3ª e 4ª Conferência, de responsabilidade das Secretarias às quais os órgãos eram vinculados. A 1ª Conferência Estadual foi realizada em 2004 e foi construída pela sociedade civil, tendo mobilizado delegadas para formular diretrizes das políticas estadual e nacional para as mulheres, discutir prioridades para os próximos anos e de eleger delegadas(os) para a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. A 2ª Conferência, assumida pela CEPAM, ALMG e SEDESE contou com etapas municipais e regionais, cujo objetivo era analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados na I Conferência e avaliar a implementação do I PNPM. A 3ª Conferência, sob responsabilidade da CEPAM, que ocorreu em 2011, buscava aprovar uma plataforma de propostas de políticas públicas para as mulheres como base para a elaboração de seu Plano Estadual e na perspectiva da criação e fortalecimento de organismos de políticas para as mulheres e teve uma maior centralização da organização na CEPAM. A 4ª CEPM, organizada pela SPM-MG aconteceu em 2015 e tinha a temática “Mais direitos, participação e poder para as mulheres”, em consonância com a Conferência Nacional de Política para as Mulheres (CNPM), que ocorreu em 2016, representou um dos eixos centrais adotados pela SPM-MG.

A partir da apresentação descrita é possível construir um percurso histórico sobre a construção de políticas para as mulheres e a relação do estado de Minas Gerais com o contexto nacional. A seguir, será apresentada a metodologia de coleta de dados, de forma a demonstrar os caminhos percorridos para execução do trabalho e explicar a idealização de cada categoria desenvolvida.

3. 2. Metodologia

Para construir a análise dos mecanismos institucionais estaduais de política para as mulheres foram coletados dados qualitativos e quantitativos que orientaram as reflexões desenvolvidas por este trabalho sobre o papel dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas para as mulheres no estado de Minas Gerais.

Os dados coletados correspondem a documentos publicizados em sites oficiais, da ALMG, do CEM, da SPM-MG e também documentos internos fornecidos pelas gestoras responsáveis. Foram analisados neste trabalho monográfico: os projetos no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) de 2011 e 2015, buscando-se aqueles que possuíam as palavras “igualdade de gênero” ou “mulheres”, o I PEPM e os relatórios das Conferências Estaduais. Além da análise documental, foram realizadas seis entrevistas semiestruturadas, no período de julho a setembro de 2017, com gestoras (coordenadoras e superintendentes) que ocuparam cargos de destaque tanto na CEPAM quanto na SPM-MG, a fim de complementar as informações obtidas através dos documentos supracitados.

As entrevistas - cujo quadro especificando nome/cargo/data estão no Apêndice A - foram fundamentais diante da realidade encontrada que é, antecipamos, a da existência de poucos dados sobre os órgãos em questão e mesmo sobre a construção da própria política para as mulheres no estado de Minas Gerais. Sendo, portanto, muito importante destacar a necessidade da construção de uma memória e mesmo da ampliação de trabalhos que tenham como foco a análise subnacional das políticas para as mulheres, como é evidenciado nas palavras de uma das atrizes-chaves desse contexto:

a gente quando chegou a gente não encontrou uma documentação organizada, um histórico. Eu imagino que isso deve ter sido feito, mas se perdeu em algum lugar, então a gente teve que recomeçar toda uma história, então assim e isso também eu acho que foi um dificultador. Haviam coisas iniciadas, mas você não tinha uma memória institucional adequada que te permitisse dar continuidade, então a gente teve que começar de novo (Entrevista 4 - SPM).

As variáveis de análise definidas buscaram pontuar sobre os desafios envolvidos na estruturação do mecanismo institucional e da política para as mulheres estaduais, tendo o federalismo como parte desse desafio, além da participação e da relação dos movimentos de mulheres e feministas na construção dessa agenda de gênero.

Sendo assim, foram definidas quatro categorias de análise para se desenvolver o trabalho proposto, que são: (1) mecanismos institucionais; (2) relação com instituições participativas, de deliberação e representativas; (3) gestão da complexidade e (4) relações intergovernamentais. Nesse sentido adotou-se neste trabalho a leitura de que a aplicação prática dos conceitos de intersectorialidade, transversalidade e interseccionalidade são desafios postos à política de mulheres e a relação entre os entes federados é um desafio para a gestão estadual.

A categoria “mecanismos institucionais” pretende demonstrar como a estrutura burocrática, a capacidade orçamentária, a infraestrutura e a trajetória das gestoras influenciam na capacidade do órgão. A segunda categoria “relação com as instituições participativas” percorrerá a análise do CEM, das Conferências e do Plano para apontar a relevância da participação e a organicidade do movimento de mulheres em Minas Gerais, identificando de que forma se dá a representação dos movimentos de mulheres e observando também a Comissão Extraordinária de Política para as Mulheres da ALMG como um espaço de atuação dos movimentos de mulheres e a sua relação com a SPM-MG.

As categorias “gestão da complexidade” e “relações intergovernamentais” compreendem uma análise dos desafios desta vez especificamente voltados para a gestão estadual das políticas para as mulheres, abordando os projetos estaduais de articulação que buscaram promover a intersectorialidade, transversalidade e interseccionalidade. Dessa forma, serão observados os programas descritos no PPAG que evidenciam a pluralidade da realidade das mulheres, trazendo a questão de raça e da sexualidade, bem como da aplicação da pauta da igualdade de gênero em outros setores que não somente o de direitos humanos, evidenciando-se também em que medida o estado é executor ou articulador.

As entrevistas complementam o que foi buscado em cada categoria, a partir da análise documental, de forma a exemplificar experiências e elencar desafios.

3.3. Análise das variáveis

As variáveis de análise vão acumular componentes para ser possível observar em que medida se desenvolveram as políticas públicas de gênero e para as mulheres em Minas Gerais, bem como os organismos de política para as mulheres, em três diferentes gestões do executivo estadual. Sendo assim, este sub tópico tratará da análise dos dados descritos anteriormente. A existência dos documentos é essencial para avançarmos na sistematização das políticas e consolidarmos as formas de atuação no Estado que afetam diretamente na vida das mulheres.

3.1 Mecanismos institucionais

Segundo a documentação consultada e as entrevistas realizadas, a criação da CEPAM MG foi oriunda da construção feita pelo Comitê Feminino durante a campanha eleitoral de

2006 e foi pautada a partir da sinalização da importância feita pelos movimentos sociais, que no Fórum Técnico convocado pelo Legislativo mineiro e que ocorreu em 2006 na ALMG, pontuaram a necessidade (senão a urgência) da criação de um órgão institucional de política para as mulheres em Minas Gerais - assim como foi um percurso adotado em vários estados do Brasil, após a criação da SEDIM e a consolidação da SPM-BR.

A CEPAM foi vinculada inicialmente ao gabinete da SEDESE e, posteriormente, à Subsecretaria de Direitos Humanos da SEDESE, instituída pelo Decreto 46576 de 06/08/2014, que dispõe sobre a organização e funções da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. Entre as funções atribuídas estavam as de “desenvolver e coordenar as políticas públicas para as mulheres em Minas Gerais, estabelecendo a transversalidade de gênero e a intersectorialidade das políticas, de modo a reafirmar o papel do Estado” (I PEPM, p. 5).

Em 2015, criou-se a SPM-MG, por uma pressão dos movimentos sociais e feministas organizados na campanha eleitoral do PT, que demandaram uma Secretaria específica para a pasta de Política para as Mulheres no estado. A criação dessa secretaria era entendida à época como uma forma de alavancar o feminismo no estado de Minas, além de fortalecer a participação e a luta das mulheres mineiras.

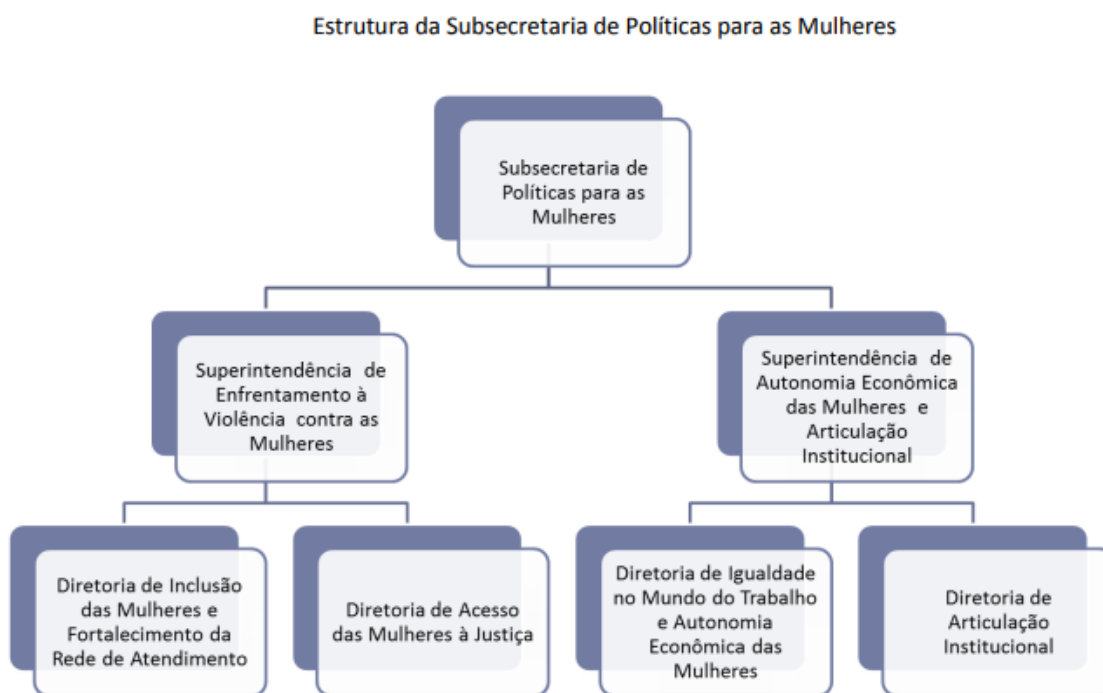
A resposta do Estado se deu com a efetiva a estruturação da SPM-MG, por sua vez vinculada à Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Social e Cidadania (SEDPAC), com grau maior de autonomia e legitimidade interna do que a CEPAM, entretanto esta criação ocorreu com diversas limitações. A Lei 21693 de 26/03/2015, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, apresenta a SPM-MG inserida na estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Direitos Humanos.

No que tange à estrutura organizativa dos órgãos, se manteve as mesmas instâncias nos dois momentos, sendo elas: uma coordenadoria ou subsecretaria, duas superintendências e duas diretorias. Contudo, a CEPAM era composta pela Superintendência Especial de Políticas de Apoio e Assistência à Mulher e pela Superintendência de Articulação com os movimentos sociais. Na SPM-MG, por sua vez, há Superintendência de Políticas do Trabalho e Autonomia Econômica e de Articulação Institucional e a Superintendência de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, seguindo as mesmas diretrizes da SPM/BR, diferente da CEPAM.

O organograma atual da SPM-MG é apresentado abaixo (Figura 1), entretanto, o organograma da CEPAM não foi encontrado. As entrevistas esclareceram que havia mesmo uma ausência do próprio dado naquela época.

A concepção dos partidos que criaram cada um desses órgãos define também muito do que significou o desenvolvimento das suas atividades, sendo a gestão do PT marcada pela presença de gestoras advindas dos movimentos sociais (especialmente dos movimentos negros, jovens e de periferia), enquanto que na CEPAM as gestoras que ocuparam a coordenação tiveram sua trajetória marcada pelo percurso parlamentar e partidário. Podemos analisar o perfil das gestoras como um reflexo do projeto político de cada partido e da concepção da disputa do Estado, bem como da atuação das mulheres mineiras nos espaços políticos.

Figura 1



Fonte: SPM-MG/SEDPAC

Ambos organismos foram criados em meio, sobretudo, dos esforços orquestrados durante a construção de Conferências Estaduais e do acompanhamento de Conferências Municipais de Política para as Mulheres, nos anos de 2007 e 2014, que direcionaram toda a estrutura e demanda de organização do organismo naquele período, posto que se tratou de um processo que exigiu forte mobilização de recursos e deslocamentos por todo o estado. Dando

seguimento às atividades após a realização da II Conferência Estadual, a CEPAM se debruçou na consolidação, junto ao governo federal - na época do PT - do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, em articulação com a Rede de Enfrentamento a Violência que já existia no estado. Este foi um processo orientado pelo governo federal e que protagonizou grande parte das ações realizadas no período pela CEPAM. E a SPM-MG focalizou - após a realização da IV Conferência Estadual - seus trabalhos voltados para os 5 eixos de atuação pautados na CEPAM, quais sejam: enfrentamento a violência; autonomia e empoderamento; articulação e transversalidade; formações e capacitações; comunicação, divulgação e informação.

A criação da Subsecretaria representou um avanço para com a autonomia interna e também no que tange à capacidade de influência das mulheres junto ao governo estadual, mas foi frisado pelas gestoras que a forma como foi criado esse mecanismo não foi exatamente aquela inicialmente desejada pelos movimentos sociais. Nas palavras das entrevistadas:

As mulheres, o movimento de mulheres de Minas reivindicou uma Secretaria e alcançou uma subsecretaria, então esse espaço institucional tem suas limitações. É, a nossa subsecretaria tem uma certa herança que é da CEPAM, que era essa coordenadoria, que era um órgão mais frágil na estrutura governamental, uma coordenadoria é mais frágil que uma subsecretaria. Então teve um certo empoderamento, mas não o almejado pelos movimentos sociais (Entrevista 4-SPM).

Enfim, eu penso que da forma como ela... como eu te disse, ela começou a ser pensada lá na campanha do Pimentel, quando todos os partidos compunham a frente, tinha uma outra perspectiva, ela não chegou com a cara que nós, feministas, com uma trajetória de luta em BH já imaginávamos (Entrevista 6 - SPM).

Na gestão da CEPAM, o orçamento para execução das atividades era originado quase majoritariamente do repasse do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher e da aprovação de outros projetos bastante pontuais, tal como a capacitação de técnicos de atendimento as mulheres lésbicas, realizado em conjunto com a Associação de Lésbicas de Minas (ALEM); a capacitação de técnicos e professores da rede estadual de educação e um projeto - citado pela gestora entrevistada - sobre a obesidade de mulheres, na visão dos direitos humanos, que possibilitaram condições da Coordenadoria atuar para além da região metropolitana. Esse repasse de recurso via a União foi uma das características da

política para as mulheres no Brasil que evidencia o quanto essa política é ainda determinada pelo governo federal. Sendo assim, a política para as mulheres varia em cada estado do Brasil de acordo com a concepção do governo e também de acordo com a capacidade das gestoras em fazer aprovar projetos para se conseguir os recursos, principalmente do governo federal e, assim, desenvolver as suas atividades. No estado de Minas Gerais, a participação ativa - descrita nas entrevistas - na construção do Plano Nacional de Enfrentamento a Violência representou, de fato, a principal iniciativa da gestão da CEPAM, ou seja, a política para as mulheres se mostrava bem restrita ao combate e enfrentamento à violência.

Dessa forma, a gestão orçamentária da CEPAM ficava sob responsabilidade da coordenadora, ou seja, sem nenhuma previsão orçamentária própria, o órgão precisava lutar pela conquista e aprovação de recursos e projetos de outras instâncias e organismos.

Você não identificava onde é que você estava em termos de recursos, no meu caso, como eu estava te falando, como eu captei muito recurso, eu passei a trabalhar com recurso do pacto. Então eu tinha sempre que buscar contrapartida, o que também não era pouco, captava muito aí vinha tanto e tinha que buscar aqui no estado (Entrevista 2-CEPAM).

Em relação ao orçamento da Subsecretaria, não se registra um orçamento próprio, mas ocorreram variações nas metodologias de obtenção de recursos, em 2017. Entretanto, até 2017, a SPM-MG atuava com recursos de projetos não executados pela gestão anterior. Portanto, os projetos desenvolvidos pelo órgão, neste momento mais recente, costumam ser disputados no âmbito do PPAG e da Lei Orçamentária Anual (LOA) - como será analisado adiante – e, como exemplo, há em 2017 a Campanha Orçamento Mulher, construída pelo Comitê de Transversalidade para Igualdade de Gênero, parceiros governamentais e não governamentais, que elenca diretrizes para serem priorizadas nos espaços de participação e de pressão ao orçamento. Essa campanha contém materiais de divulgação de uma logomarca própria, bem como um panfleto que explica o ciclo orçamentário das políticas públicas, a importância da transversalidade de gênero nesse escopo e apresenta as propostas organizadas em eixos, para serem discutidas na ALMG. Tal campanha é uma estratégia clara para mobilizar as mulheres a participarem da agenda de construção e de revisão do PPAG com foco no aumento dos recursos orçamentários para a pauta.

A partir das entrevistas e da análise documental, observamos que os dois organismos analisados mantiveram uma estrutura organizativa parecida, a mesma ausência de um orçamento próprio e ambas encontraram dificuldades de atuação. Contudo, algumas diferenças determinaram a forma de atuação desses diferentes mecanismos.

Dentre essas diferenças, destaca-se o projeto político dos governos que estiveram no poder durante a criação e atuação desses dois mecanismos. Como é apresentado na plataforma online do PSDB, a luta das mulheres no partido se dá pela ocupação de espaços políticos e pelo combate à violência contra a mulher. A atuação das mulheres responsáveis pela pauta vem também de uma abordagem mais institucional e pela arena da política partidária.

O PSDB-Mulher, desde então, venceu inúmeros desafios para conquistar espaço político dentro da legenda e no cenário nacional. Com o compromisso de avançar nas conquistas de lutas pelas causas das mulheres tucanas e de todas as brasileiras, – tais como uma maior ocupação dos espaços de poder pelas mulheres em todas as instâncias, seja pública ou partidária; o combate à violência contra a mulher e a conquista da igualdade salarial de gênero – bandeiras vistas como instrumentos fundamentais para a construção da igualdade no Brasil (Plataforma online do PSDB Mulher último acesso em 28 de novembro de 2017).⁵

A atuação do PT para com os movimentos de mulheres demonstra um viés participativo e, também, a adoção de um projeto político embasado em discurso para transformar as estruturas do patriarcado no Estado, entendendo a arena estatal como uma ferramenta da luta das mulheres. A atuação das mulheres no partido é no sentido de combater a estrutura que oprime as mulheres e assim ampliar a luta das mulheres. A trajetória das gestoras - superintendentes e diretoras - que assumiram a SPM-MG advém de movimentos sociais e feministas do Brasil.

A Secretaria Setorial Nacional de Mulheres do PT organiza as discussões e ações das mulheres no partido na perspectiva feminista e socialista. Também articula com os governos petistas espalhados pelo Brasil e seus parlamentares a promoção, criação e implementação de políticas públicas voltadas para a proteção e valorização das mulheres. A secretaria participa do grupo de mulheres do Foro de São Paulo e da Copppal (Conferência Permanente dos Partidos Políticos da América Latina) (Plataforma online do

⁵ <http://www.psdb.org.br/conheca/segmentos/mulher-psdb/>

O fortalecimento da política para as mulheres em cada gestão dependeu não somente do discurso e do projeto político dos respectivos partidos, visto que a não priorização da pauta das mulheres nos governos foi/é um grande dificultador para a formulação e implementação de políticas públicas de gênero e reflete, com certeza, a hierarquização e o patriarcado no âmbito do Estado. Assim, as mulheres enfrentam no cotidiano diversos empecilhos para a consolidação de ações e pela visibilidade do organismo internamente à burocracia estatal. As falas a seguir elucidam bastante sobre esses desafios:

Se os governos quisessem bancar, aí obvio que tem que enfrentar o conservadorismo, que tem que enfrentar a disputa por recursos, quem quer controlar o poder econômico no Estado, então é isso, se a gente tivesse feministas decidindo em todos os níveis a gente estava em outra situação. Porque as decisões dependem muito desse engajamento dos agentes públicos (Entrevista 1 - SPM).

Na verdade, o investimento é muito baixo, a disponibilidade de recursos é sempre muito menor do que a necessidade real... e isso não é diferente... e existe também uma dificuldade muito grande dos governos eles compreenderem a importância da política para a garantia dos direitos das mulheres, entendeu, eles acham que tudo é uma coisa só, que é direito para todo mundo e tal, então eles não conseguem entender a especificidade disso e também não querem muitas vezes entender isso né. Mas né tiveram avanços nesses processos todos que foi incorporar isso na agenda, os movimentos sempre intervindo e pressionando pra que alguma coisa saísse e algumas coisas avançaram né, principalmente na questão da violência e do enfrentamento a violência contra a mulher né, que foram criados órgãos, que foram criadas leis né, ganhou muita visibilidade essa discussão, mas é sempre assim quando, toda vez que tem uma crise uma discussão de um problema é nessas políticas que eles vão tirar recurso (Entrevista 5 - CEPAM).

Por fim, é preciso destacar que a mudança de Coordenadoria para uma Subsecretaria significou, então, alguns avanços para a luta das mulheres em Minas Gerais, mas ainda perseveram grandes desafios para as mulheres que atuam nessa institucionalidade estatal.

3.3.2. Interação entre o órgão gestor e instituições participativas e deliberativas

⁶ <http://www.pt.org.br/secretarias-e-setoriais/mulheres/>

Até a criação da CEPAM, o CEM cumpria uma função múltipla de órgão de execução e também de monitoramento da política, adotando o papel do órgão executivo que ainda era inexistente. Quando se criou a CEPAM, houve conflitos entre as gestoras e as conselheiras sobre quais seriam as atribuições específicas a cada organismo.

Havia um ciúme, uma incompreensão do que que era nosso papel e o que que era deles e isso gerou um certo... tanto é que, quando foi criada a coordenadoria da mulher, a coordenadoria não fazia parte do conselho, aquela coisa. (Entrevista 2 - CEPAM).

O CEM inicialmente foi vinculado à Secretaria de Estado do Governo e Coordenação Política e no período de criação da CEPAM era vinculado e presidido pela SEDESE. Em 2008, o CEM era paritário e composto pela Presidência, Vice-presidência e 20 conselheiras, sendo 10 da sociedade civil e 10 do Poder Público Estadual.

Quando ao governo do PT assumiu a gestão do executivo estadual, o CEM passou por um processo de reestruturação e recomposição organizado pela Subsecretaria de Participação Social (SUBPAS), que levou dois anos e teve seu empossamento apenas em 8 de março de 2017. O processo de recomposição é descrito pelas gestoras entrevistadas:

o conselho estadual ele teve um hiato, quando nós entramos no governo, em 2015, ele, já tinha vencido né, o modelo de elaboração do Conselho e ele ficou um ano sem está sendo efetivado, porque a legislação não permitia a eleição de um modelo sem que fizesse uma nova configuração (Entrevista 3 SPM).

Então a gente combinou com o movimento social, vamo fazer a conferencia, que já estava próxima aí da data da Conferencia Nacional e... feita a conferencia a gente recompôs o conselho. E aí a gente criou um grupo de trabalho e assim foi feito e aí quando... a gente recompôs o conselho agora em março, depois de um processo né, de diálogo com os movimentos sociais, com eleição aberta, a gente recompôs o conselho a posse foi em 8 de março desse ano, o governador deu posse, foi uma cerimônia muito legal (Entrevista 4 - SPM).

Além da reativação do CEM, ocorreram também as Conferências Estaduais de Política para as Mulheres, legitimadas como espaços de encontro dos movimentos feministas e de mulheres para debater as pautas em cada território. As Conferências foram desenvolvidas em debates sobre as demandas das mulheres de cada município e do estado, sob a orientação do roteiro desenvolvido para a Conferência Nacional de Política para as Mulheres (CNPM). Pautada por uma metodologia que proporcionava um encontro dos diversos movimentos de mulheres e feministas, as Conferências, às vezes, acabava por apresentar um debate distante

da realidade das mulheres de muitos municípios pequenos do interior do estado, o que representava um grande desafio com relação a unidade na linguagem e também na efetividade para se gerar resultados em termos de políticas públicas.

A I CEPM⁷ ocorreu em 2004 e foi organizada pelos movimentos sociais, em caráter de preparação para Conferência Nacional de Política para Mulheres (CNPM), já a II CEPM, em 2007 teve sob responsabilidade a CEPAM, que em seu início de estruturação auxiliou na organização de Conferências Municipais e da Conferência Estadual, em conjunto com a ALMG e a SEDESE. O relatório final da II CEPM descreve as propostas elaboradas com relação aos seguintes pontos: (1) análise da realidade brasileira - subdividida nos grupos de autonomia e igualdade no mundo do trabalho; educação inclusiva e não sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e reprodutivos; enfrentamento a violência contra as mulheres (2) avaliação do Plano Nacional de Política para as Mulheres e participação das mulheres nos espaços de poder. A construção da II CEPM ensejou debates entre o movimento de mulheres e levou 183 delegadas mineiras para a etapa nacional.

A III CEPM foi realizada em 2011 e contou com 957 delegadas, eleitas nas etapas municipais ou regionais e possibilitou a construção do I Plano Estadual de Política para Mulheres (PEPM). Neste processo houve o avanço da criação de critérios regionais para as delegadas, definidos pela Comissão Organizadora composta pela CEPAM e por outros movimentos (Articulação de Mulheres Brasileiras – AMB; Associação Lésbica de Minas – ALEM; Conselho da Mulher Empreendedora da Associação Comercial e Empresarial de Minas - ACMinas; Estado, Profissionais da Área de Segurança e Sociedade Organizados por um Brasil Melhor – ESPASSO CONSEG; Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais – FETAEMG; Marcha Mundial das Mulheres – MMM; Movimento Popular da Mulher – MPM; Rede Feminista de Saúde; União Brasileira de Mulheres – UBM) e órgãos do poder público (ALMG; CEM; Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher de Sabará; Empresa de Assistência e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER; Secretaria de Estado da Educação - SEE; Secretaria de Estado da Saúde - SES; Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS; Secretaria de Estado do Trabalho e Emprego - SETE; Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG).

⁷ Não foram encontrados dados sobre delegadas e número de participantes da I CEPM.

A IV CEPM foi organizada pela SPM-MG, em 2015, elaborada a partir da orientação nacional com o tema “Mais Direitos, participação e poder para as mulheres”. Debateu-se segundo 4 eixos, os quais:

I - Contribuição dos conselhos de direitos da mulher e dos movimentos feministas e de mulheres para a efetivação da igualdade de direitos e oportunidades para as mulheres em sua diversidade e especificidades: avanços e desafios; II - Estruturas institucionais e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres no âmbito municipal, estadual e federal: avanços e desafios; III - Sistema político com participação das mulheres e igualdade: recomendações; IV - Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres: subsídios e recomendações (RESOLUÇÃO SEDPAC Nº 04/2015. p. 1).

Os critérios de eleição das delegadas avançaram para critérios de regionalidade e segmentos étnico-racial; mulheres do campo e da floresta; geracionais - mulheres jovens e idosas; mulheres com deficiência e diversidade sexual; de acordo com número de habitantes de cada município.

É possível pontuar avanços com relação a metodologia das CEPMs, a participação de mais segmentos diversificados de mulheres. Entretanto ainda é um obstáculo a efetivação das discussões, como afirmam as gestoras entrevistadas

Muitos gestores agem como se a conferência fosse o cardápio do qual você escolhe o que que você vai querer fazer, na verdade a conferência deveria ser a orientação do que vai ser feito. (Entrevista 4 - SPM).

Assim as propostas elaboradas nas CEPM raramente se tornam políticas públicas e representam a fragilidade do planejamento dos organismos, visto que a sistematização e análise da realidade se desloca da formulação e implementação. As CEPMs têm o objetivo de elaborar um espaço de troca de experiências dos diversos movimentos para culminar em um processo que fortaleça, na prática, a Política para as Mulheres e não somente na teoria e este parece ser o principal desafio.

Houve em 2007 a construção de um Plano, entretanto ele teve problemas devido a metodologia de construção adotada, tal como descrito pelas gestoras:

Nós tivemos um plano, que foi feito nessa primeira conferência que eu me referi, quando nós chegamos em 2007, que estava... na verdade ele não era um plano...a SEPLAG, ela apanhou todas as ações, que ela identificou que eram uma ação que estava voltada para a mulher, consolidou aquilo num documento e transformou aquilo em Plano...ok? Então na verdade não teve discussão...ele foi sempre, ele compilou todas as informações e ponto, era aquilo (Entrevista 2 - CEPAM).

Foi um pouco depois da discussão desse Plano que eu cheguei no Conselho. Então foi um Plano que a coordenadoria criou uma equipe, ela foi nos órgãos e pesquisou quais as políticas para as mulheres direcionadas para as mulheres, que tinha em cada órgão, compilou isso, e aí organizou como um Plano Estadual, entendeu, só que do ponto tecnicamente falando assim, um plano tem que ter algumas características né, ele tem que ter, primeiro, ele tem que ter participação social né, ampla, ele não pode representar só um mapa do que tem no estado, ele tem que ir adiante. E ele tem uma coisa fundamental que é, o Plano ele tem que está vinculado a recursos né, prazos e num processo de consulta um pouco mais amplo, então eu acho que foi feito um Plano, mas que do ponto vista técnico eu não posso chamar concretamente de Plano, entendeu (Entrevista 5 - CEPAM).

Aí veio a construção do documento denominado Plano Estadual de Política para as Mulheres (PEPM). O PEPM de Minas Gerais foi apresentado em 2014, com vigência até 2015, como resultado da III CEPM e foi elaborado de acordo com as diretrizes da Política Nacional para as Mulheres.

Dividido em 10 eixos estratégicos, que representam a luta das mulheres por direitos e igualdade, o Plano foi executado pelo Instituto Alban, órgão que fez com o contrato com a CEPAM. A verba para execução foi originada da aprovação de um edital do governo federal. A metodologia adotada para construção foi baseada na consulta a documentos oficiais e a aplicação de questionários para mapear as ações relacionadas às mulheres, buscando manter as orientações do II PNPM e complementando com objetivos estaduais. Dessa forma, os 10 eixos estão subdivididos em uma apresentação, objetivos gerais, objetivos específicos, prioridades, metas e um Plano de Ação, que aponta em cada linha de ação o órgão responsável, a região, os segmentos beneficiados e a origem do orçamento. O monitoramento do I PEPM estava sob responsabilidade do CEM, contudo o Conselho estava desativado, ou seja, não havia um órgão responsável pelo monitoramento do Plano.

O PEPM, resultado da IV CEPM está em construção sob a responsabilidade do CEM e do Comitê de Transversalidade para Igualdade de Gênero. Após a consolidação do relatório, a perspectiva da SPM-MG foi estruturar o Plano que tivesse vigência até 2030, dialogando com a LOA, o PPAG, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) – atualmente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) - e com as demandas apresentadas na IV CEPM. A construção do próximo PEPM determina uma continuidade na sistematização das demandas das mulheres em Minas Gerais e um avanço na construção de uma memória institucional acerca das políticas de gênero.

Outra instância de intervenção das mulheres e de parceria da SPM-MG é a Comissão Extraordinária das Mulheres da ALMG que surgiu em 2015 e está ainda em vigência em

2017. A Comissão é composta por 5 parlamentares e seus respectivos suplentes, sendo destes 4 membros mulheres e uma suplente. Tal apontamento reflete um debate sobre a participação das mulheres em órgãos representativos, visto que na ALMG há um total de 77 parlamentares e somente 6 mulheres. A Comissão tem um importante papel de convocar audiências públicas, fóruns, seminários legislativos, propor projetos de lei que vão ao encontro com a luta das mulheres, promovendo avanços para com relação à institucionalização direitos. A interação entre a Comissão e a SPM-MG, portanto, é de extrema importância para a consolidação de leis que estejam alinhadas ao planejamento do Poder Executivo estadual e de debates que vão fortalecer e ampliar o movimento feminista e de mulheres em todo o estado.

O diálogo e o relacionamento entre os movimentos sociais e feministas e o Estado ocorre não somente por estes espaços, mas também pela relação cotidiana. Na CEPAM, esta construção se dava principalmente pelos cursos de capacitação, tal como a Associação de Lésbicas de Minas Gerais (ALEM) na capacitação aos servidores do Centro de Atendimento Risoleta Neves (CERNA) e também de outros movimentos que buscavam recursos para execução de projetos.

Tinha recursos, que a SPM proporcionou e que a coordenadoria ela geria esse recurso no estado, ela geria esse recurso no estado e ela articulava com os movimentos para que os movimentos apresentassem projetos e financiava, e financiava esse projeto. Então tem vários movimentos, principalmente agora, que tem vários desses movimentos novos, que vem um pouco da universidade, um pouco de outros setores e que não atuam com projetos assim, né. Então os movimentos que atuavam com projetos, principalmente na área de violência e saúde da mulher, eles tinham esse espaço, eles procuravam esse espaço de interlocução e tinham, eram recebidos e participavam das questões (Entrevista 2 - CEPAM).

A participação dos movimentos sociais nos espaços institucionais é restrita a determinados movimentos, que dialogam com o campo de atuação e que são mais institucionalizados e apresentam maiores condições de pautar o governo estadual.

Assim, a SPM atualmente enfrenta o desafio de articular e dialogar com os movimentos do interior do estado e com os novos movimentos que tem surgido e se organizado na 4ª onda do feminismo (Matos, 2010). Como debate Matos (2010) e Alvarez (2014), os movimentos atuam de forma plural que se expande para outras arenas de atuação e nesse aspecto é possível verificar que o Estado tem uma dificuldade de chegar.

3.3.3. Gestão da complexidade

A revisão do PPAG feita em 2012, com vigência até 2015, nos revela que o governo Anastasia, teve aprovado cinco projetos que continham o termo “mulher”, “mulheres” ou “gênero”. Enquanto que no PPAG de 2016 a 2019, no governo de Fernando Pimentel, há 10 programas, o que representa um grande salto em termos quantitativos de projetos que objetivam a alcançar maiores patamares de igualdade de gênero ou que têm as mulheres como seu principal público alvo.

Os programas de responsabilidade da Secretaria a qual os organismos são vinculados diferem com relação às políticas públicas de gênero, visto que no PPAG de 2012 os programas da SEDESE possuíam uma amplitude maior do que as políticas de direitos humanos, e na SEDPAC, no PPAG em vigência, os projetos são prioritariamente voltados para a participação social e os direitos das mulheres, negras, LGBTs.

Quadro 01 – Propostas do PPAG 2012-2015 com o foco em políticas para mulheres

Programa	Órgão Responsável	Ação	Finalidade/objetivo
003 - Melhor emprego	SEDESE	1296 - Com licença, vou à luta	Concretizar ações voltadas à erradicação do analfabetismo e ao incremento da escolaridade, bem como à capacitação e à qualificação do público alvo, visando à ampliação de seu acesso ao mercado de trabalho ou às atividades formais de geração de renda, de forma a assegurar o empoderamento e a autonomia financeira das mulheres.

011 - Assistência Social e Direitos Humanos	SEDESE	4640 - Consolidação e aprimoramento do sistema estadual de direitos humanos - abrigo/acolhimento provisório	Promover, garantir, proteger e restaurar os direitos humanos por meio da oferta do serviço de acolhimento inst. de abrigamento e do cofinanciamento junto aos municípios, p/ mulheres em situação de violência , crianças e adolescentes sob medida de proteção, adultos e famílias em situação de rua e desabrigo, idosos que não dispõem de condições em permanecer com a família e jovens e adultos com deficiência, conforme as especificações da resolução nº109 de 11/11/2009, do CNAS.
036 - Travessia	SES	4208 - Viva vida - atenção as gestantes e crianças	Promover a saúde da mulher e da criança, assegurando atendimento integral, universal, humanizado e especializado em diferentes condições, visando a redução da mortalidade materna e infantil
726 - Acesso à justiça	Defensoria pública	1099 - Implantação de núcleos de assistência jurídica especializada	Implantar núcleos de assistência jurídica especializada, tendo em vista o atendimento aos públicos considerados prioritários por sua vulnerabilidade social, como mulheres , idosos, crianças, adolescentes, consumidores, portadores de deficiência, inclusive deficientes mentais e autistas.

107 - Rede de capacitação e promoção da cultura da paz nas escolas	SEE	4045 - Convivência na diversidade	Promover, por meio de projetos específicos, a discussão entre os integrantes da comunidade escolar sobre a diversidade no ambiente da escola, de forma a conscientizá-los para a importância de reconhecer e respeitar as peculiaridades de cada segmento, em suas características físicas, étnicas, socioculturais, etárias e de gênero .
--	-----	-----------------------------------	---

Fonte: Elaboração própria a partir do PPAG 2012-2015

Tendo em vista os projetos descritos no PPAG é possível observar que entre 2012-2015, estes se voltavam para a saúde da mulher - por meio de um projeto de combate à mortalidade infantil - combate ao analfabetismo e atividades de geração de renda para as mulheres; atendimento jurídico a grupos em situação de vulnerabilidade; serviços de acolhimento a vítimas de violência. Para além de tais projetos de responsabilidade de outros órgãos – pode-se dizer que tais projetos não continham premissas de uma atuação intersetorial - há aqueles projetos de responsabilidade da SEDESE que eram atividades voltadas para a manutenção e capacitação dos espaços de participação os conselhos, vinculados a SEDESE; campanhas de direitos humanos; de ampliação do serviço de assistência social. Os projetos de atendimento às mulheres vítimas de violência e de educação apresentaram o público alvo de forma a compreender a complexidade dos sujeitos e da realidade das mulheres. Os outros projetos vinculados a saúde e educação tiveram a leitura das mulheres como um sujeito universal. Em apenas um dos projetos abordou-se a relação entre raça e gênero, e este se deu no campo da educação.

Quadro 02 – Propostas do PPAG 2016-2019 com o foco em políticas para mulheres

Programa	Órgão Responsável	Ação	Finalidade/objetivo
----------	-------------------	------	---------------------

127- Inclusão produtiva para o mundo do trabalho	SEDESE	4423 - Qualificação Profissional	Potencializar a inserção do trabalhador e do jovem no mercado de trabalho, especialmente jovens em situação de vulnerabilidade social, além de mulheres , por meio da sua qualificação e formação em competências específicas de acordo com as demandas por profissionais qualificados apresentadas por empresas ou segmentos sociais e econômicos, bem como apoiar a gestão dos cursos do Pronatec
086 - Garantia dos Direitos Humanos, diversidade e Inclusão Social	SEE	-	Promover por meio de projetos específicos, a discussão entre os integrantes da Comunidade Escolar sobre a diversidade e os direitos humanos no ambiente da escola, de forma a conscientizá-los para a importância de reconhecer e respeitar a todos, em suas características físicas, étnicas, socioculturais, etárias e de gênero . Construir ações educativas que contribuam para a promoção dos direitos da pessoa humana, fortalecendo a integração entre escola e comunidade. Potencializar o desenvolvimento de trabalhos com os temas transversais na perspectiva da defesa e promoção da inclusão e dos direitos humanos. Combater a violação dos direitos humanos e incentivar a reflexão do tema, no contexto escolar, buscando construir atitudes positivas e ações afirmativas que transformem o cenário da escola e do território que está inserida
086 - Garantia dos Direitos Humanos, diversidade e Inclusão Social	SEE	4632 - Direitos Humanos, convivência Democrática e Participação Social	Construir ações educativas de promoção e defesa dos direitos humanos na E.E., fortalecendo a participação e a integração da escola com a comunidade, incluindo a promoção do respeito à diversidade de gênero no ambiente escolar, o combate à evasão escolar em decorrência das violações de direitos humanos, e possibilitar condições de igualdade para homens e mulheres no processo de aprendizagem. Garantir o direito a educação de qualidade aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa
036 - Promoção da cidadania e Participação Social	SEDPAC	-	Promover a educação em direitos humanos de forma a contribuir para a construção da cidadania, o conhecimento dos direitos fundamentais, o respeito a pluralidade e a diversidade sexual, étnica, racial, cultural, geracional, de gênero e de crenças religiosas

179 - Redes de atenção à saúde	FES	4494 - Apoio e fortalecimento da rede cegonha	Promover assistência integral à saúde da mulher , recém-nascido e criança até 2 anos, estruturar o fluxo entre os pontos de atenção da rede de atenção à saúde e qualificar a assistência à saúde da mulher nos diversos ciclos de vida e a criança de 0 a 24 meses, assegurando o direito ao nascimento seguro e ao crescimento e desenvolvimento saudáveis a fim de reduzir a mortalidade materna e infantil
726 - Acesso à justiça	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais	1099 - Implantação de Núcleos de Assistência Jurídica Especializada	Implantar núcleos de assistência Jurídica Especializada, em particular núcleos itinerantes, tendo em vista o atendimento ao público considerado prioritários por sua vulnerabilidade Social, como mulheres , idosos, crianças, adolescentes, consumidores, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, LGBTs, quilombolas, negros, índios, povos e comunidades tradicionais, pessoas privadas de liberdade e egressos do sistema prisional
059 - Apoio à produção sustentável, agregação de valor e comercialização - do campo à mesa	SEDA	4209 - Apoio a inclusão	Contribuir para a emancipação produtiva e econômica e melhoria da qualidade de vida das mulheres do campo , considerando os problemas históricos relacionados a questão de gênero
022 - Política de proteção de Direitos Humanos	SEDPAC	-	Igualdade de gênero. Eliminar todas as formas de discriminação e violência contra mulheres, jovens, população negra, povos e comunidades tradicionais, crianças e adolescentes.
4540 - Prevenção e mediação de conflitos	SEDPAC	4544 - Operacionalização da Casa de Direitos Humanos	Garantir de os direitos humanos sejam defendidos e preservados por meio da presença ativa do estado nos conflitos sociais, econômicos, de gênero , raça e geração protagonizados por entes públicos ou sociedade civil, sejam estes no meio urbano ou rural
004 - Infraestrutura e Logística da Polícia Civil	PCMG	2003 - Gestão da Infraestrutura Predial	Proporcionar melhores condições de trabalho aos servidores da polícia civil, como forma de melhorar o atendimento à sociedade e a efetividade do enfrentamento a violência e criminalidade, assegurando também a criação de estrutura específica voltada para o atendimento às mulheres vítimas de violência , com instalação predial e posto pericial para cada território

Fonte: Elaboração própria a partir do PPAG 2016-2019

O PPAG com vigência até 2019 apresenta outros apontamentos que, como podemos observar, ampliam as áreas de atuação dos projetos que contemplam as mulheres e a igualdade de gênero no estado, tal como a inserção do conceito de igualdade de gênero no objetivo de vários projetos e programas. O número de projetos duplicou, mantendo-se a perspectiva da educação, saúde e violência, incluindo-se afinal a intersectorialidade com o desenvolvimento agrário e os projetos específicos da SEDPAC de promoção dos direitos humanos. A tentativa de garantia da interseccionalidade nas ações foi feita pela SEDPAC, por meio dos projetos que trazem a concepção da complexidade da realidade de vida das mulheres, afirmando já nos objetivos das ações, a necessidade de se contemplar para além da questão de gênero, a questão racial e da sexualidade, por exemplo.

Nota-se também uma evolução para com a estrutura da SPM inserida na SEDPAC para aprovação de projetos que vão destinar recursos à manutenção da estrutura responsável pela política das mulheres no estado, como exemplo a manutenção da Casa de Direitos Humanos, entre a viabilização de outras ações, que não estão presentes no quadro por não cumprirem com os quesitos dos termos definidos, mas que estão representados em projetos no PPAG. Com o objetivo de buscar a transversalidade de gênero nas políticas públicas o movimento de mulheres atuou para ampliar essas ações. Nesse sentido, a SPM teve o papel de estabelecer uma orientação baseada na tática da pressão social sobre o estado para com a aprovação de cada projeto.

A análise permitiu identificar que houve um grande avanço sobre a inclusão de políticas públicas que afetam a vida das mulheres a nível estadual, algumas estruturadas finalmente de forma regionalizada, visto o desafio de se desenvolver políticas em um estado tão abrangente. Entretanto, as dificuldades de criar políticas e de aprová-las no PPAG ainda existe e advém também da ausência de intersectorialidade entre diferentes órgãos gestores. Nesse sentido, a ausência de diálogo entre os setores e de maior respaldo institucional impedem uma maior efetivação de políticas, conforme ilustram as falas de algumas entrevistadas a seguir:

Então eu acho que isso perpassa pela não prioridade da pauta das mulheres, pela coisa da não autonomia né, porque se a gente fosse secretaria a gente mesmo definiria isso... pelo machismo institucional também, né, no sentido

de compreender que isso é importante, que isso precisa ser priorizado também (Entrevista 4 - SPM)

O Estado de um modo geral, tem uma cultura década um na sua caixinha, o Estado como um todo, o Estado eu não falo esse ou aquele, ele não sabe trabalhar de forma intersetorial, cada um quer segurar o seu, essa pastinha aqui é minha então isso aqui não é de mais ninguém. Se as pessoas não se abrem para o diálogo e para a construção coletiva não existe significado para esse tipo de órgão entendeu. (Entrevista 5 - CEPAM)

A interseccionalidade nas políticas para as mulheres, como vimos, é de extrema importância, e se depara com o patriarcado e o racismo institucionalizados quando se pretende a construção de políticas públicas. O entendimento da realidade interseccional das mulheres representa a necessidade de trazer à tona as suas diferenças, ao invés de invisibiliza-las, ao buscar o empoderamento das beneficiárias. Nesse sentido, os projetos desenvolvidos pela Superintendência de Autonomia Econômica das Mulheres e Articulação Institucional cumprem o papel de incluir, finalmente, a interseccionalidade na execução das ações no âmbito da SPM-MG. Por meio de convênios, projetos e pela inserção de mulheres negras, lésbicas e bissexuais as gestoras buscaram romper com a barreira que impede a inclusão dos segmentos marginalizados nos espaços de decisão, objetivando capacitar mais mulheres a ocuparem tais espaços. Portanto, para desestabilizar o patriarcado e o racismo - estruturas que oprimem as mulheres - é preciso intencionalizar no planejamento do mecanismo institucional a perspectiva interseccional.

A transversalidade foi/é buscada de forma interna no governo à medida que o mecanismo de política para as mulheres tem iniciativas para tentar influenciar a criação de políticas de gênero em outras áreas de políticas públicas. Na SPM-MG existe o Comitê Interinstitucional para a Igualdade de Gênero, cuja função é desenvolver ações para transversalizar e institucionalizar a utilização de recursos do estado para a construção de Políticas para as Mulheres. Dessa forma, esse Comitê enfrenta o grande desafio do convencimento interno da importância da pauta das mulheres, bem como da construção de atividades que vão pressionar por maior orçamento para as mulheres, como é o exemplo da “Campanha Orçamento Mulher” desenvolvida para os espaços de participação do PPAG em 2017.

A transversalidade de gênero demanda um esforço de duas vias, visto que a tarefa de mobilizar as outras áreas de gestão é do mecanismo de política para as mulheres, mas é preciso uma contrapartida e o diálogo para se obter algum resultado favorável. Isto posto,

podemos apontar que a mobilização do movimento de mulheres, a disputa interna e a não priorização da pauta como elementos dificultadores de melhores resultados no que tange à transversalidade. Com vistas a promover a transversalidade nos municípios o governo estadual precisa ter uma estrutura técnica – por exemplo, bases de dados voltadas para a temática de mulheres, e recursos humanos - para estabelecer uma relação com os municípios, para dialogar com os movimentos sociais que lutam pelas pautas das mulheres, mas também para influenciar os poderes legislativo e executivo.

3.4. Relações intergovernamentais e o papel do estado

As políticas públicas de gênero no Brasil estão estabelecidas sob uma forte centralização do governo federal, cuja responsabilidade tem sido de induzir orientações e recursos - tal como o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência - para os governos subnacionais. Os projetos e políticas analisadas neste capítulo evidenciam que as boas relações entre os entes governamentais são importantes para a formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas de gênero. Cabe, assim, ao governo estadual o papel de articulador, promovendo uma indução entre as demandas municipais e a proposta nacional.

O avanço na legislação das políticas para as mulheres advém da pressão dos mecanismos internacionais e feministas, já descritos no capítulo 1. Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 incorporou algumas questões que deram abertura a ao fortalecimento dos argumentos dos movimentos feministas e de mulheres acerca da necessidade de políticas públicas, ao apresentar no texto constitucional por exemplo a afirmação de que “homens e mulheres são iguais em direitos e deveres” (art. 5, Constituição Federal, 1998).

Entretanto, não há regras institucionais específicas ou responsabilidades definidas para cada ente federado quando se trata dessa nova agenda, o que coloca em questão a autonomia de cada governo para desenvolver os projetos da área específica de política pública analisada por este trabalho. Como no caso da Saúde e Assistência Social, não há obrigatoriedade para estados e municípios em cumprir com políticas para que recebam verbas para tal.

Outro exemplo, que evidencia essa ausência de competência predeterminada dos entes federados, se encontra na própria Lei Maria da Penha. Essa lei não estabelece competências

dos entes federados ou cria obrigações orçamentárias para implementação das políticas públicas nela propostas. Na percepção de uma das entrevistadas sobre a relação entre os entes federados para atuar nas políticas públicas para as mulheres é pontuado que:

o governo estadual nesse pacto federativo do Brasil. ele fica num lugar meio complicado assim, que eu acho que ele não tem tanto poder como o governo federal e também não alcança as pessoas como a cidade. É, mas o Estado sendo intermediário ele poderia ajudar na articulação por regiões, sabe, ele teria esse papel um pouco mais aproximado do que o governo federal de identificar tendências regionais, né... e facilitar serviços regionais, então a discussão de uma rede de equipamentos pra atender as mulheres no Vale do Aço, bom as vezes os municípios não tem condição de cada um ter uma casa de referência pra mulher em situação de violência, então poderia ter uma Casa dessa na região do Vale do Aço, isso seria um trabalho por governo estadual organizar né, de enxergar ali a necessidade típica de uma região, tem a diferença de arrecadação de impostos, de aplicação disso... (Entrevista 1 - SPM)

A atuação do governo de estado representa, portanto, uma possibilidade de correção de algumas das desigualdades regionais em um território como Minas Gerais. A assimilação de demandas por região, que possam vir a apresentar soluções intermunicipais, deve ser um problema que o ente federativo estadual precisa lidar, visto que é o mais capacitado para apresentar uma solução para tal. Sendo assim, a relação entre os níveis de governo demanda também a priorização da pauta em todos os níveis. Em um contexto que, infelizmente, é o atual, de desmonte da estrutura federal de política para as mulheres, as feministas do governo de Minas têm buscado sustentar o Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência no estado:

porque depois do golpe, quem está defendendo o pacto são os estados. Porque o governo federal, um governo golpista, você não tem garantia de nada e não tem compromisso com nada real, toda política... com um golpe que foi um golpe machista e misógino, né, foi um estupro político que a gente viveu e todas nós fomos é, todos os nossos direitos estão ameaçados, todas as mulheres foram agredidas e todas as políticas para as mulheres também foram rebaixadas, né, todos direitos humanos foram atacados com esse golpe, né, então tá perdendo direitos trabalhistas, tá perdendo previdência, tá perdendo a possibilidade de falar numa plenária, porque por exemplo outro dia aqui uma deputada foi chamada de vaca, na assembleia, veja bem, um deputado com uma postura dessa, o outro lá no governo federal falando que a mulher deveria ser estuprada... a gente chega nesse

ponto! Assim é desesperador, assim, eu acho que os machistas tão desesperados, eles não estão dando conta dos avanços das mulheres e aí eu acho que mais ainda se torna fundamental a gente avançar com nossos discursos, com nossas práticas feministas, eu falo com as mulheres, essa é uma gestão feminista, essa é uma gestão feminista, feminista negra e feminista interseccional, feminista decolonial, essa é uma gestão feminista! Porque senão não muda, ou a gente assume isso e vai para cima ou então a gente vai perder mais ainda (Entrevista 4 - SPM).

No caso analisado por este trabalho, a indução positiva do governo estadual é dificultada pelas condições de acesso aos 853 municípios mineiros, o que impede o diálogo e a influência nas diversas regiões, sem os recursos humanos, materiais e financeiros para se ultrapassar essa barreira. Contudo, uma tentativa de ampliar os debates feitos pela SPM-MG é a realização de videoconferências, promovidas nas unidades de UAITEC - polo de tecnologia e salas de informática em vários municípios do interior. As videoconferências visam capacitar gestoras dos serviços municipais sobre temas relacionados a política estadual de direitos das mulheres. Entretanto, não há uma análise acerca da efetividade desta proposta.

O pacto federativo brasileiro orienta também os mecanismos de participação, possibilitando uma interlocução entre as discussões, tal como foi desenvolvido na IV CEPM, que abordou os temas da IV CNPM adicionando temas relacionados a realidade estadual e municipal. A elaboração do I PEPM também se deu orientada pelas diretrizes do I PNPM e a conformação da SPM e da SPM-MG representou um apoio e uma referência a consolidação de ferramentas municipais, tanto de gestão, como as Coordenadorias, de participação social, como os Conselhos de Política para as Mulheres.

Considerações Finais

Este trabalho se propôs a analisar o processo crescente de implementação de mecanismo institucional de políticas públicas para as mulheres em Minas Gerais, sua atuação e seus desafios, bem como levantar elementos para o debate sobre o papel do ente federativo estadual, observando-se os organismos de política para as mulheres existentes no Estado, em duas gestões que estiveram a cargo de diferentes partidos políticos. A inserção das mulheres em determinadas instituições tem significado transformações nas estruturas estatais e aumento efetivo de iniciativas que influenciam a vida das mulheres, que são e devem ser consideradas como sujeitos plurais. O enraizamento do patriarcado nas instituições estatais e na sociedade é um componente importante a ser considerado nesta análise. Portanto, a construção de políticas públicas que transformarão a vida das mulheres enfrenta muitos desafios.

A estruturação de dois mecanismos institucionais, com atuação em momentos diferentes, que funcionam como receptores das demandas das mulheres e como órgãos estatais que sensibilizam para a importância de se pensar o recorte de gênero na formulação das políticas públicas, ou seja, a criação da a Coordenadoria Especial de Política para as Mulheres (CEPAM - MG) e da Subsecretaria Estadual de Política para Mulheres (SPM-MG) representou, com certeza, um avanço significativo para a luta das mulheres em Minas Gerais.

A análise dos dados permitiu observar que, a partir da conquista da SPM-MG - ainda que não fosse exatamente o organismo o que os movimentos de mulheres reivindicaram - houve a ampliação em atividades que trouxeram a concepção de igualdade de gênero para além da temática do enfrentamento à violência. A consolidação de campanhas, de cursos de capacitação, a utilização de estratégias de vídeo conferências traduzem alguns exemplos de atividades desenvolvidas que foram para além da criação e manutenção de espaços participativos, como as Conferências Estaduais de Política para as Mulheres e da gestão do Pacto de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher.

Como grandes desafios é importante mencionar a questão da autonomia do organismo de política para as mulheres e a não priorização da pauta das mulheres pela estrutura interna do próprio governo estadual são pontos que foram evidenciados durante a análise que ressaltam a necessidade de maiores mudanças estruturais nas instituições para construir de fato políticas públicas que vão transformar a vida das mulheres. A SPM-MG apresentou maior autonomia do que a CEPAM, apresentando maiores condições institucionais inclusive

para pautar determinadas questões internamente ao governo. Entretanto, esse organismo também esbarra na resistência à pauta das mulheres por determinados órgãos gestores internos ao próprio governo, o que dificulta o diálogo sobre a importância da transversalidade de gênero nos desenhos das políticas públicas e a transformação desse diálogo em ganhos reais. Temos ainda graves problemas de financiamento desse organismo e, também, por via de consequência de suas ações de políticas públicas.

O projeto político de cada partido que estava a cargo da gestão do executivo estadual também trouxe alguns apontamentos importantes para analisar os mecanismos estudados. O governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) representou primordialmente uma política (neo)liberal, que buscou pautar a luta das mulheres em torno da ocupação dos espaços políticos, do combate à violência contra a mulher e da luta pela igualdade de salários. Diferentemente, em relação ao Partido dos Trabalhadores (PT), a partir da análise da gestão da SPM-MG, foi possível identificar, como uma das características, o foco também na promoção da autonomia econômica das mulheres e em ações que objetivaram modificar determinados empecilhos existentes nas estruturas e se enfrentar, de modo mais aberto, o patriarcado, trazendo uma perspectiva interseccional para as políticas públicas.

Da CEPAM à SPM-MG identificamos um avanço no que se refere à autonomia do órgão, apesar de poucas mudanças na própria estrutura governamental, o que influenciou a atuação desses órgãos, ao mesmo tempo que refletiu, em parte, a resistência à pauta das mulheres, não sendo essa pauta uma prioridade nas pastas governamentais em nenhum dos dois mandatos aqui analisados. A carência de uma dotação orçamentária própria, e até mesmo de recursos de outras naturezas e de atribuições claras para cada ente federativo em relação as políticas para mulheres são questões que comprometem a atuação dos organismos/mecanismos institucionais de mulheres, visto que estes precisam contar com esforços e recursos, tais como: mais tempo e melhores argumentos para dialogar com outros setores de governo ou para efetivar os projetos.

Sendo assim, a consolidação das políticas para as mulheres no estado de Minas Gerais, é um reflexo mais do engajamento de cada atora (ou ator) presente em determinado órgão estatal, e está ainda diretamente em débito para com a sensibilidade de cada gestora e gestor para a necessidade de estabelecer políticas que pautem, de fato, a igualdade de gênero e a cidadania das mulheres.

A resistência a intersectorialidade e os obstáculos a construção da transversalidade são descritos, tanto pela literatura quanto evidenciados na análise do que ocorre na prática, ao passo que as tentativas desenvolvidas se depararam com entraves internos, os quais vêm sendo lidados cotidianamente pelas gestoras que trabalham com as pautas das mulheres. Entraves esses que estão ligados ao enraizamento do patriarcado nas instituições, visto que, como é apontado pelas entrevistas, não há uma priorização da pauta das mulheres nos governos e o diálogo entre as secretarias é uma tarefa difícil de ser consolidada.

Dentre os apontamentos desenvolvidos no desenvolvimento deste trabalho podemos trazer a necessidade de mudanças culturais na gestão das instituições, determinadas pela criação de mecanismos institucionais - como exemplo o Comitê Interinstitucional para Igualdade de Gênero - que possibilitam o controle das atividades e a organização interna sobre os projetos desenvolvidos, pois dessa forma a transversalidade e a intersectorialidade com a perspectiva interseccional vão operar para além da vontade e empenho das gestoras. Por meio do desenvolvimento de argumentos teóricos em torno dos conceitos de interseccionalidade, intersectorialidade e transversalidade diferenciamos os desafios igualdade de gênero ser ampliada e efetivada na formulação e implementação de políticas públicas. A construção da transversalidade, por exemplo, é buscada, portanto pela pressão dos movimentos sociais e feministas, tendo o organismo um papel de impulsionador e organizador das ações, como exemplo a Campanha Orçamento Mulher para a revisão do PPAG em 2017.

A adoção da concepção interseccional na instituição - para além da concepção individual de cada gestora - também é uma questão importante de ser levantada. Como abordado no início desse trabalho, a complexidade da realidade das mulheres deve ser identificada na formulação e implementação das políticas públicas e representa um grande desafio ao feminismo institucional. Observar as mulheres em sua pluralidade e as estratégias necessárias para beneficiá-las são vistos como elementos que têm avançado com a ocupação do espaço político por mulheres negras e a existência de projetos que descrevem tais sujeitos como público alvo, sendo que ambos representam, em parte, o reconhecimento desse aspecto.

Outro ponto a ser reforçado é o fortalecimento dos espaços de participação e a construção conjunta dos movimentos sociais, feministas e de mulheres para enfrentar o sistema patriarcal-racista-capitalista. A literatura que analisa o desenvolvimento das estruturas responsáveis pelas políticas públicas para as mulheres (Mazur, 2005; Ogando, 2002; Soares,

2004; Farah, 2004; Matos, 2010) mobilizado no Capítulo 1 identifica uma orientação internacional de ocupação das estruturas estatais e reforça que a inserção das mulheres na burocracia estatal foi uma movimentação organizada em várias esferas. A 4ª onda do feminismo na América Latina (Matos, 2008), brevemente debatida no Capítulo 1, traz alguns elementos para elucidar a pluralidade da atuação dos movimentos feministas e de mulheres, conforme a ampliação das formas de organização desses movimentos, bem como o protagonismo das mulheres nas lutas recentes do país. Nesse sentido é importante reconhecer que o movimento feminista é plural e adota pontos de vista diferenciados sobre a organização das mulheres, a atuação no Estado e a função deste e as formas de luta. Dessa maneira, a relação do organismo de política para as mulheres com os movimentos organizados na sociedade civil diz muito sobre a construção, do alcance e até mesmo da legitimidade das atividades voltadas para as mulheres em cada território do estado.

Em relação aos espaços participativos existentes é importante pontuar que as Conferências Estaduais de Política para as Mulheres (CEPMs) configuram-se como espaços de compartilhamento de experiências, de ampliação e fortalecimento do debate das mulheres nos diversos territórios. É importante ressaltar a vista disso, que a existência de um órgão mais estruturado é significativa para a construção e realização das CEPMs, posto que possibilita o acompanhamento dos municípios, a elaboração de critérios para debates e escolhas de delegadas, e de forma geral, traz um respaldo institucional para o processo conferencista. Não obstante, essas Conferências devem servir de base para a construção dos Planos Estaduais de Política para as Mulheres (PEPM) e no caso de Minas Gerais há uma desatualização do PEPM, o que vai demandar uma grande força tarefa futura da SPM-MG.

Outro espaço participativo analisado foi o Conselho Estadual de Política para as Mulheres (CEM) que teve um papel histórico no Brasil, que deve ser reconhecido, e recentemente foi reestruturado. Em relação aos organismos institucionais analisados, o CEM apresentou um bom relacionamento com esses órgãos, apesar de alguns conflitos relatados pelas entrevistadas quando do surgimento da CEPAM, quanto às atribuições de cada instituição. É relevante assinalar que todos estes mecanismos de participação são de extrema importância para a construção de políticas públicas para mulheres, para propiciar diálogos entre a sociedade civil e o governo, sendo assim, é necessária a boa relação entre esses e os organismos de política para as mulheres.

A construção da agenda de gênero no estado de Minas Gerais é orientada pela pressão do movimento de mulheres, seja nos espaços de participação, partidos políticos ou dentro dos próprios espaços de gestão do estado. A elaboração de estratégias em conjunto dos movimentos feministas e dos organismos de políticas para as mulheres determinou de modo claro a inserção da agenda de gênero no Estado. Como podemos observar, a captação de recursos, a ampliação do debate de igualdade de gênero e cidadania das mulheres dependeu da pressão dos movimentos organizados e da inserção das mulheres com um perfil militante nas instituições, em espaços decisórios, ou seja, foi fundamental ocupar os postos de poder.

A análise de Minas Gerais evidencia outro ponto marcante da realidade estadual que são as desigualdades regionais, destacando-as como um grande desafio e evidenciado o difícil papel do organismo de política para as mulheres em tanto alinhar a sua atuação com as orientações do governo federal quanto em dar condições aos municípios para a execução destas políticas.

Também pudemos constatar que o avanço nas políticas públicas que focalizam as mulheres enquanto beneficiárias caminhou em conjunto com as orientações da Política estabelecida no órgão nacional, mas na conjuntura atual o que tem garantido a existência dessas políticas no Brasil são os governos estaduais, visto a desestruturação dos mecanismos, no âmbito federal, que cumpriram este papel e assim, descrevemos a complexidade da relação federativa para a efetiva garantia de sustentabilidade para as políticas para as mulheres.

A presença de gestoras com trajetória de militantes nos movimentos feministas e nos movimentos negros na burocracia estatal traz à tona o debate do machismo e racismo institucional e sobre a necessidade de se construir ferramentas mais concretas para combater o sistema de exploração capitalista-racista e patriarcal, evidenciando-se a importância do debate sobre a disputa do Estado por estes novos atores e atoras.

O federalismo no Brasil e as políticas sociais e de direitos humanos deveriam ser debatidas de forma a contribuir concretamente para que as estratégias das mulheres em efetivar mais as políticas públicas com enfoque de gênero. Como a consolidação das políticas de direitos humanos ainda não foi estabelecida concretamente como políticas de Estado (e sim como políticas de governo), o que se materializa em Minas Gerais, e em geral no Brasil, são estruturas institucionais mais frágeis e vulneráveis - que estão sendo desestabilizadas, desde

2016 - e sem atribuições orçamentárias próprias e nem uma definição estabelecida de políticas básicas para serem implementadas em cada nível de governo.

O governo estadual de Minas Gerais, todavia, vem cumprindo o seu papel articulador, de forma que internamente ao governo tenta ampliar a pauta das mulheres para outros eixos de governo, tenta reconstruir uma memória das movimentações já feitas e buscar mais conquistas para a luta das mulheres. Não cabe ao governo estadual a função de execução e implementação de políticas, cabendo, assim, a implementação quando pretender combater desigualdades regionais, tais como a ausência de algum serviço em determinada região do estado. Cabe aqui, a análise que diferencia a atuação da CEPAM, identificada enquanto um órgão gestor do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher e executor de alguns cursos, com pouca inserção no governo, e a SPM-MG, que buscou prioritariamente desenvolver instâncias de articulação intersetorial e apresentou um papel bem mais articulador, tanto internamente ao governo, quanto externamente em diálogo com os movimentos.

A discussão sobre políticas públicas de gênero e sobre as estratégias dos movimentos feministas para enfrentar o patriarcado devem se ampliar cada vez mais, e esse trabalho tem sua importância na medida em que é uma tentativa para contribuir com a sistematização, pelo menos mínima, dos dados existentes e disponíveis sobre a realidade dessa agenda em Minas Gerais. Importante ressaltar, que a ausência desses dados, como por exemplo, dados sobre a CEPAM, foi um dificultador para a análise proposta por este trabalho, inclusive, apontado como um obstáculo pelas próprias gestoras entrevistadas. A consolidação dos dados remonta a uma importante tarefa das mulheres de Minas Gerais para se ter registros das ações institucionais na busca da conquista de mais direitos para as mulheres.

O combate às desigualdades de gênero, ao racismo e ao heterossexismo também se relacionam na gestão pública e devemos investigar e escrever cada vez mais sobre essas questões, buscando-se o fortalecimento da autonomia das mulheres, historicamente excluídas e invisibilizadas também dos documentos. A transversalização das políticas e a adoção da perspectiva interseccional é ainda, com certeza, um grande desafio a ser posto em prática e que vai se desenvolver à medida que a diversidade das mulheres esteja, de fato, presente nos espaços decisórios e de poder, mas o será ainda mais, quando elas, de fato, tiverem voz nas instituições e na construção das políticas, buscando colocar no centro os /as sujeitos/as marginalizados/as.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrucio, Fernando Luiz, Franzese, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo, v. 1, 2007, p. 13-31.

Alvarez, Sonia E. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. **Cadernos Pagu**, Campinas, 2014, p. 13-56.

Alvarez, Sonia E. Falas do Estado ou o estado das falas sobre as mulheres. **Políticas públicas e igualdade de gênero**, São Paulo, Coordenadoria Especial de Política para as Mulheres, 2004, p. 103-110.

Arretche, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. In: **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Fiocruz, 2012.

Arretche, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.** Campinas, v. 23, n. 80, 2002, p. 25-48.

Arretche, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspect.** São Paulo, v. 18, n. 2, 2004, p. 17-26.

Avelar, Lúcia. **Movimentos, redes, feminismo de Estado: a representação extraparlamentar das mulheres brasileiras**. Acesso em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=movimentos+redes+feminismo+e+estado&btnG=, p. 1-17.

Avritzer, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464.

Bandeira, Lourdes. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Política para as Mulheres avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas**. Convênio Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL Secretaria Especial de Política para as Mulheres - SPM. Brasília. Jan, 2005.

Barreto, Raquel de Andrade. Enegrecendo o Feminismo 'ou' Feminizando a Raça: Narrativas de Libertação em Ângela Davis e Lélia González. **Mestrado em História (Dissertação)**. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

Bohn, Simone R. Feminismo estatal sob a presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, 2010, p. 81.

Brasil, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

Brasil. **I Plano Nacional de Política para as Mulheres**. Secretaria de Política para as Mulheres. 2005. Brasília.

Brasil, **Lei nº7.353**, de 29 de agosto de 1985, 1985.

Carneiro, Sueli. Mulheres em movimento. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 17, n. 49, 2003, p. 117-133.

Coelho, Carolina Marra Simões. Políticas Sociais no Estado Federativo – Delineamentos Técnicos para análise do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. In: Adesão dos estados ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres: desafios da institucionalização de políticas públicas de gênero no contexto federativo brasileiro. **Doutorado em Ciência Política - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas**. Belo Horizonte. 2015.

Collins, Patricia. ***Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness and the Politics of Empowerment***. New York: Routledge, 2009.

Costa, Ana Alice Alcântara. O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política. **Revista Gênero**, Niterói, v. 5, n. 2, 2013.

Crenshaw, K. **Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist Politics**. University of Chicago Legal Fórum, 14, 1989, p. 538–54.

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

Davis, Ângela. O legado da escravidão: parâmetros para uma nova condição da mulher. In: Davis, Ângela. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016, p. 15 – 44.

Farah, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Estudos feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47 2004.

Fernandes, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes: no limiar de uma nova era**. Globo Livros, 2008.

Gonzalez, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, Anpocs, 1984, p. 223-244.

Heilborn, Maria Luiza; Araújo, Leila, Barreto, Andreia(org.) Unidade 1 – Conceitos de interseccionalidade, intersetorialidade e transversalidade. Módulo 5–Gestão de Políticas Públicas. In: **Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça (GPP-GER)**. Rio de Janeiro: CEPESC.2010.

Hirata, Helena. Gênero, classe e raça Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. **Tempo social – Revista USP**, São Paulo, v. 26, n. 1, 2014, p. 61-73.

Lisboa, Teresa K. O empoderamento como estratégia de inclusão das mulheres nas políticas sociais. **Seminário Internacional Fazendo Gênero: Corpo, Violência e Poder**, Florianópolis, v. 8, 2008, p. 1 – 6.

Maciel, Heloísa Helena Mesquita. Transversalidade e intersetorialidade das políticas públicas: desafios da gestão social. AT6. **GESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS. I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**. Brasília, 2015, p. 1-13.

Mariano, Silvana Aparecida. Feminismo e Estado: desafiando a democracia liberal. **Mediações-Revista de Ciências Sociais**, Londrina v. 6, n. 22001, p. 1-26.

Matos, Marlise. Teorias de gênero e teorias e gênero? Se e como os estudos de gênero e feministas se transformaram em um campo novo para as ciências. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, n. 16, v.2. 2008, p. 333-357.

Matos, Marlise. Movimento e Teoria feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global? **Revista de sociologia e política**. Curitiba. v. 18, n. 36, 2010, p. 67-92.

Matos, Marlise. Paradis, Clarisse. Desafios a despatriarcalização do Estado brasileiro. DOSSIÊ O GÊNERO DA POLÍTICA: FEMINISMOS, ESTADO E ELEIÇÕES. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 43, 2014 p. 57-118,

MAZUR, Amy. The impact of women's participation and leadership on policy outcomes: A focus on women's policy machineries. In: **Expert Group Meeting on Equal participation of women and men in decision-making processes, with particular emphasis on political participation and leadership**. 2005, 1-18.

Menicucci, Telma Maria Gonçalves. Gestão de Políticas Públicas: estratégias para construção de uma agenda. **IX Congreso Nacional de Recreacion Coldesportes**. FUNLIBRE. Bogotá. D.C. Colômbia. 2006.

Minas Gerais. **Plano Estadual de Política para as Mulheres**. Belo Horizonte. 2014.

Minas Gerais. Resolução SEDPAC N°04/2015. Belo Horizonte, 2015.

Mohanty, C. T. 1984. **Under Westerns Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourses**. **Boundary 2**, Durham, v. 12, n. 3, p. 333-358.

Nascimento, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serv. Soc. Soc.** São Paulo, n° 101. 2010, p. 95-120.

Ogando, Ana Carolina. Pinheiro, Marina Brito. Os impactos dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres nas políticas públicas no Brasil. In: **I Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades**, 2012, Brasília. Anais do I Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades, 2012.

Paradis, Clarisse. Entre o Estado Patriarcal e o feminismo estatal: o caso dos mecanismos institucionais de mulheres na América Latina. **Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas**, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2013.

Partido, do Movimento Democrático Brasileiro. Uma ponte para o futuro. **Brasília: Fundação Ulysses Guimarães**, 2015.

Pateman, Carole. **O Contrato Sexual**. São Paulo, Paz e Terra. 1993.

Pinheiro, Marina Brito. Feminismo e sua trama de relações: sobre os desafios à transformação do Estado. **10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Belo Horizonte. 2016.

Pires, Roberto Rocha C. Introdução. In: Silva, Eduardo Moreira; Soares, Leonardo Barros (org.) **Políticas públicas e formas societárias de participação**. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte. 2013, p. 11-16

Platero Méndez, Raquel. ¿Son las políticas de igualdad de género permeables a los debates sobre la interseccionalidad? Una reflexión a partir del caso español. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 52 2012, p. 135-172.

PSDB MULHER < <http://psdb-mg.org.br/psdb-mulher/>> Acesso em: 24 de novembro de 2017.

Rodrigues, Cristiano. Atualidade do conceito de interseccionalidade para a pesquisa e prática feminista no Brasil. **SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO**, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Centro de Comunicação da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2013.

Sarti, Cynthia Andersen. O feminismo brasileiro desde os anos 1970: revisitando uma trajetória. **Estudos feministas**, Florianópolis, 2004, p. 35-50.

Secretaria Setorial Nacional de Mulheres. < <http://www.pt.org.br/secretarias-e-setoriais/mulheres/>> Acesso em: 24 de novembro de 2017.

Silva, Aurea Carolina de Freitas. Ampliando os limites do estado: conflito e cooperação entre agentes estatais e da sociedade civil na luta por inclusão de mulheres na agenda governamental. Dissertação (**Doutorado em Ciência Política**). **Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte. 2015.

Soares, Vera. Políticas públicas para igualdade: papel do Estado e diretrizes. **Políticas públicas e igualdade de gênero**. Coordenadoria Especial da Mulher. São Paulo.2004, p. 113 a 126

Souza, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz. 2007, p. 65-86.

Souza-Lobo, Elizabeth. **A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência**. Editora Fundação Perseu Abramo. 2ª edição. São Paulo. 2011.

Stiegler, B. Gênero, poder e política. Dez perguntas e respostas sobre o conceito de “Gender Mainstreaming”. **Bonn: Fundação Friedrich Ebert**, Alemanha, 2003.

Walby, Sylvia. **Theorizing Patriarchy**. Oxford. Basil Blackwell. 1990.

Apêndice A – Relação de entrevistas

Quadro Entrevistas		
Entrevista	Cargo	Data
1	Subsecretária de Política para as Mulheres MG 2015	14/09/2017
2	Coordenadora de Política para as Mulheres 2010-2014	25/07/2017
3	Superintendente de Enfrentamento a Violência Contra a Mulher 2015-2017	01/08/2017
4	Subsecretária de Política para as Mulheres MG 2015-2017	08/08/2017
5	Superintendente de Articulação com os Movimentos Sociais 2010-2014	22/08/2017
6	Superintendente de Autonomia Econômica das Mulheres e Articulação Institucional 2015-2017	27/07/2017

Apêndice B – Roteiro de Entrevista Semi Estruturada

1 – Para começarmos nossa conversa gostaria de pedir que você me conte um pouco sobre sua trajetória profissional (profissão, principal área de atuação, se teve atuação no movimento de mulheres – destacar data que iniciou a gestão).

2 – Você poderia me dar um breve panorama de como você percebe e avalia a atuação da Coordenadoria Especial de Política para as Mulheres (CEPAM) /Subsecretaria de Política para as Mulheres (SPM) na implementação de política pública para as mulheres?

2.1 – E do Conselho Estadual?

2.2 – Qual a relação entre as duas instituições? Quais aspectos positivos e negativos dessa relação?

2.3 – Qual sua avaliação com relação às conferências de política para as mulheres? Houve a construção do Plano Estadual de Política para as Mulheres?

3 – Como você percebe a atuação dos movimentos sociais junto CEPAM/SPM? Quais participam? Como você avalia essa participação? Quais desafios e conquistas você pode apontar?

3.1 – Como você percebe a atuação do Poder Legislativo na CEPAM/SPM? Quais parlamentares e partidos participam? Como você analisa essa participação? Quais desafios e conquistas você pode apontar?

4 – Como você percebe (se percebe) a relação da CEPAM/SPM em termos de intersetorialidade? De que forma ela foi viabilizada? Quais os desafios e boas práticas?

5 – Como você entende que ser o papel da unidade federativa estadual na implementação de política pública para as mulheres?

6 – Você se considera feminista? O que você entende por feminismo?

7 – Sobre os temas discutidos, há algo que você gostaria de acrescentar?