



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR**

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação

Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania

**ALINE RAMOS MOREIRA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES:  
UMA ANÁLISE DE SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO NO BRASIL**

**SALVADOR  
2018**

**ALINE RAMOS MOREIRA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES:  
UMA ANÁLISE DE SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Julie Sarah Lourau Alves da Silva.

SALVADOR  
2018

Ficha Catalográfica. UCSal. Sistema de Bibliotecas

M838 Moreira, Aline Ramos

Políticas públicas para as mulheres: uma análise de sua institucionalização no Brasil/ Aline Ramos Moreira . – Salvador, 2018.  
105 f.

Orientadora: Profª Drª. Julie Sarah Lourau Alves da Silva.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania.

1. Institucionalização 2 Políticas Públicas 3. Políticas para as Mulheres  
4. Mulheres Negras 5. Feminismo Negro 6. Interseccionalidade I. Silva, Julie Sarah Lourau Alves da – Orientadora II. Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação III. Título.

CDU 316.347-055.2

**TERMO DE APROVAÇÃO**

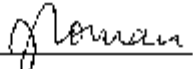
**ALINE RAMOS MOREIRA**

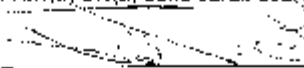
**“POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES: UMA ANÁLISE DE SUA  
INSTITUCIONALIZAÇÃO NO BRASIL”**

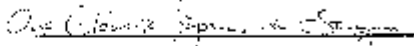
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em  
Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 31 de agosto de 2018.

Banca Examinadora:

  
Prof. (a) Dr. (a) Julie Saraí Loureiro Alves da Silva - UCSAI (orientadora)

  
Prof. (a) Dr. (a) Maria do Fátima Pessoa Lepikson - UCSAE.

  
Prof. (a) Dr. (a) Ana Cláudia Gomes de Sousa - UNILAB

A Sabrina

E Luisa.

Vó Vadinha e Vó Alzira.

## AGRADECIMENTOS

Uma dissertação escrita por mim, mas que tem as digitais de muitas pessoas que contribuíram com ideias, escuta, trocas e afeto. Antônio Bonfim e Arlene Maria, *pai e mãe, ouro de mina*, cuja paciência foi testada exaustivamente durante esse período, os maiores incentivadores de todos os meus projetos. Que me ensinaram a importância de estudar e se sacrificaram para me oferecer as melhores oportunidades e condições para que possa seguir, e sonhar e seguir.

Elder namorado, marido, companheiro afetuoso, que todos os dias me dizia “se acalme, vai dar certo Preta!”.

A toda a minha família que acompanhou de perto, sobretudo os acontecimentos recentes, numa demonstração de afeto e solidariedade imensurável. Tia Lena e Vó Avany. Ednara Rita Conceição, minha prima, a primeira pessoa de minha família a ingressar na pós-graduação, se tornou mestra em Letras e Linguística no ano 2006, desbravando esse árido caminho e nos mostrando que esse lugar também é nosso.

Às Secretárias de Políticas para as Mulheres do Estado da Bahia Olívia Santana (2015-2017), e Julieta Palmeira (2017-2018) sensíveis e generosas e a todas as colegas da SPM/BA.

Às colegas da turma de 2016.1 do PPG pelos debates e reflexões.

Às colegas do(s) Grupo(s) de pesquisa NEVIDE e AFEC.

Ao corpo docente do PPG.

Aos movimentos de mulheres negras de Salvador, e às companheiras de militância pela possibilidade de aprendizado cotidiano do significado político e social de ser mulher negra, insubmissa, me dando régua e compasso.

Professora Dra. Márcia Calazans pelo estímulo ao ingresso na pesquisa e na pós-graduação.

Minha orientadora Professora Dra. Julie Lourau pela paciência, compreensão, parceria e confiança.

Os ombros e ouvidos amigos de Angélica Martins, Renata Maria, Daniele Costa, Karla Ramos, Sarah Nascimento, Mel Trindade, Vera Helena, Natália Gonçalves, Ângela Guimarães, Uiara Lopes, Ana Carla Sacramento. Tio Léo e Jeferson Braga.

A todas as pessoas cujas palavras me encorajaram a prosseguir.

Do fundo do nosso quintal, obrigada!

[...] ou a liberdade é indivisível ou não é nada além da repetição de slogans e avanços temporários, míopes e passageiros. Ou a liberdade é indivisível e trabalhamos em conjunto por ela ou você estará em busca de seus próprios interesses. (JUNE JORDAN, 1992, p. 190 apud COLLINS, 2017, p. 8).



## RESUMO

Marcado por profundas desigualdades sociais, de gênero e raciais com raízes desde o período colonial, em 2003 o país deu início à implementação de políticas para as mulheres, com o intuito de combater às desigualdades de gênero. Por outro lado, a participação das mulheres na esfera pública, sobretudo nos movimentos sociais e instâncias de poder aumentou e com isso o seu poder de mobilização e força coletiva. Os feminismos estão na ordem do dia, com o surgimento de diversas abordagens e formas de organização e engajamento de mulheres dos mais diversos movimentos. Mulheres negras, gordas, indígenas, idosas, lésbicas, com deficiências, urbanas, rurais e das periferias levantam suas vozes denunciando as violências sofridas nas mais variadas dimensões. Coletivamente se mobilizam e exigem dos poderes instituídos uma postura para a eliminação das barreiras criadas pela subordinação de gênero e racial, e o enfrentamento às desigualdades. As políticas públicas são o meio utilizado pelo Estado para responder a tais demandas. Esta pesquisa se dedica a analisar o processo de institucionalização dessas políticas, considerando o contexto social e político, bem como em que medidas as políticas desenvolvidas respondem às necessidades das mulheres.

**Palavras-Chave:** Institucionalização. Políticas Públicas. Políticas para as mulheres. Mulheres negras. Feminismo negro. Interseccionalidade.

## ABSTRACT

Marked by deep social, gender and racial inequalities with roots since the colonial period, in 2003 the country started implementing policies for women, with the aim of combating gender inequalities. On the other hand, women's participation in the public sphere, especially in social movements and instances of power, has increased it, then, their power of mobilization and collective force. The Feminisms are on the forefront, with the emergence of diverse approaches and forms of organization and engagement of women of the most diverse movements. Black Women, fats, indigenous, elderlies, lesbians, women with disabilities, urban, rural and from the peripheries raise their voices denouncing the violence suffered in the most varied dimensions. Collectively, they mobilize and demand of the powers that be a position for the elimination of the barriers created by the gender and racial's subordination, and the confrontation to the inequalities. The public policies are the means used by the State to respond to such demands. This research focuses on the process of institutionalizing these policies, considering the social and political context, as well as the measures in which the policies developed respond to the needs of women.

**Keywords:** Institutionalization. Public Policies. Policies for women. Black women. Black feminism. Intersectionality.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Problemas que buscam soluções .....	70
Figura 2 - Comparações sucessivas limitadas .....	71
Figura 3 - Comparações sucessivas limitadas .....	72

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de escolarização líquida no nível de ensino médio, de acordo com sexo e cor/raça - Brasil, 1995 a 2015.....	40
Gráfico 2 - Taxa de escolarização líquida no nível do ensino superior, de acordo com o sexo, segundo cor/raça e nível de ensino - Brasil, 1995 a 2015 .....	41
Gráfico 3 - Diferença Salarial (R\$/Hora) por cor e Situação de Violência Doméstica	45

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Agências de Políticas para as Mulheres vinculadas ao poder executivo .....	83
Quadro 2 - Histórico das Agências de políticas para as mulheres no Governo Federal e tempo de duração .....	87
Quadro 3 - Organismos de Políticas para as Mulheres por Estado.....	90
Quadro 4 - CNPM realizadas e resumo dos objetivos.....	97

## LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Média de anos de estudo da população, por sexo, segundo cor/raça e faixa etária - Brasil, 1995 a 2015.....	37
Tabela 2 - Taxa de escolarização líquida, por sexo, segundo cor/raça e nível de ensino - Brasil, 1995 a 2015.....	39
Tabela 3 - Taxa de desocupação das pessoas com 16 anos ou mais de idade, por sexo, segundo cor/raça e grupos de anos de estudo - Brasil, 1995 a 2015.....	41
Tabela 4 - Femicídios de mulheres por cor/região – 2003-2013 .....	43
Tabela 5 - Média de anos de estudo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por sexo, segundo cor/raça e localização do domicílio - Brasil e Regiões, entre os anos de 1995 a 2015 .....	62

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CRAM	Centro de Referência de Atendimento a Mulher em Situação de Violência
DEAM	Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher
FNOPM	Fórum Nacional de Organismos de Políticas para as Mulheres
MMIJDH	Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos
MS	Ministério da Saúde
ONG	Organização não governamental
OPM	Organismos de Políticas para as Mulheres
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
SEDIM	Secretaria de Estado de Direitos da Mulher
SIM	Sistema de Informações de Mortalidade da
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres
SPM/MJC	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SPM/PR	Secretaria de Políticas para as Mulheres
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SVS	Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>2. EPISTEMOLOGIAS FEMINISTAS: CONTRIBUIÇÕES PARA O ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>24</b>
2.1 Pelas lentes do gênero: influência feminista na/para a produção do conhecimento .....	26
2.2 A interseccionalidade como categoria de um pensamento insubmisso .....	28
<b>3. A VIDA DAS MULHERES NEGRAS NO BRASIL.....</b>	<b>34</b>
3.1 Ser mulher negra no contexto da colonialidade brasileira .....	34
3.2 Fragmentos das condições de vida das mulheres negras .....	37
3.2.1 O acesso à educação, ocupação e renda das mulheres negras.....	37
3.2.2 Violência doméstica, sexual e feminicídio .....	42
<b>4 POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA BREVE REVISÃO TEÓRICO - BIBLIOGRÁFICA</b>	<b>47</b>
4.1 Noções históricas e conceituais .....	47
4.2 Tipos de políticas públicas.....	52
4.2.1 Tipologia de Lowi .....	53
4.2.2 Tipologia de Wilson .....	56
4.2.3 Tipologias de Gormely, Gustafsson, Bonzeman e Pandey .....	56
<b>5 PERSPECTIVAS FEMINISTAS SOBRE O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AS POLÍTICAS PARA AS MULHERES NO BRASIL .....</b>	<b>60</b>
5.1 Definição do problema (as desigualdades de gênero, raça e, classe) .....	60
5.2 Formação da agenda: o contexto internacional e o movimento de mulheres no Brasil .....	64
5.3 A construção de alternativas .....	67
5.4 A tomada de decisão.....	69
5.5 Implementação da política pública .....	72



<b>5.6 Avaliação e extinção da política pública .....</b>	<b>75</b>
<b>6 INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES NO BRASIL.....</b>	<b>78</b>
<b>6.1 Surgimento das agências de políticas para as mulheres contexto político e social .....</b>	<b>79</b>
<b>6.2 Agências de políticas para as mulheres .....</b>	<b>82</b>
6.2.1 Secretaria de Políticas para as Mulheres .....	84
6.2.2 Organismos de Políticas para as Mulheres uma invenção do movimento feminista .....	88
6.2.3 Conselhos de Direitos das Mulheres .....	91
6.2.4 Conferências de Políticas para as Mulheres .....	95
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>99</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>103</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos 15 anos o Brasil vivenciou a intensificação da institucionalização das políticas para as mulheres. Marcado por profundas desigualdades sociais, de gênero e raciais com raízes desde o período colonial, em 2003 o país deu início à implementação de políticas para as mulheres, com o intuito de combater às desigualdades de gênero.

Nas últimas décadas o Brasil passou por mudanças profundas, orientadas pela Constituição Federal de 1988, que no plano jurídico-formal estabelecia a igualdade entre homens e mulheres e sedimentava o princípio da não discriminação. Do ponto de vista real, a mudança não se concretizou efetivamente, e as diferenças entre homens e mulheres tem persistido.

Ao longo dos anos a sociedade brasileira, não isoladamente, construiu atribuições sociais distintas para homens e mulheres, negras/os e brancas/os e as representações sociais com base em suas características físicas constituem a base onde se alicerçam as relações de desigualdade com consequências negativas na vida das mulheres negras, sobretudo (GONZALEZ, 1988; BENTO, 1995; WERNECK, 10; BONFIM; 09).

Tal situação exige a intervenção do Estado através de políticas públicas (FARAH 2004; SECCHI 2014) que combatam as desigualdades e assegurem efetivamente as mulheres negras, indígenas, brancas, quilombolas e diversas, condições de vida dignas, igualdade de oportunidades no mercado de trabalho, acesso à renda, educação e participação em todos os espaços da sociedade.

Por outro lado, a participação das mulheres na esfera pública, sobretudo nos movimentos sociais e instâncias de poder aumentou e com isso o seu poder de mobilização e força coletiva. Os feminismos estão na ordem do dia, com o surgimento de diversas abordagens e formas de organização e engajamento de mulheres dos mais diversos movimentos. Mulheres negras, gordas, indígenas, idosas, lésbicas, com deficiências, urbanas, rurais e das periferias levantam suas vozes denunciando as violências sofridas nas mais variadas dimensões. Coletivamente se mobilizam e exigem dos poderes constituídos uma postura para a eliminação das barreiras criadas pela subordinação de gênero e racial, e o enfrentamento às desigualdades.

As questões das mulheres têm ganhado visibilidade mais do que nunca e as políticas para as mulheres tem sido pautada como instrumento de combate às desigualdades sociais, raciais e de gênero e garantidor de cidadania plena. Ao longo desses 15 anos muito tem sido feito para promover a justiça social e construir a igualdade de gênero. São muitos avanços e ainda há muito a ser feito.

Em meio à institucionalização das demandas, aprofundamento da participação e diálogo com os movimentos de mulheres e feministas a conjuntura política e econômica no país mudou. Em 2016 sofremos um golpe de Estado camuflado num processo de impeachment e a presidenta Dilma não terminou seu mandato. O ciclo fora interrompido de forma abrupta e as políticas para as mulheres viriam a ser atingidas.

O objeto da nossa pesquisa também mudou. Ingressei no mestrado movida pelo desejo de construir conhecimento a partir de outros saberes, que não apenas os tradicionais.

Em 2016 havia um esboço de pesquisa, o encantamento com criminologia crítica e a descoberta da criminologia feminista como lugar teórico possível, o desconforto com a perspectiva punitivista como principal, quando não única resposta exigida por parte do movimento feminista a violência contra as mulheres a respeito das mulheres, as notícias a respeito da morosidade no julgamento dos feminicídios, o aumento do encarceramento feminino, as visitas ao Conjunto Penal Feminino de Salvador, a conversa com algumas internas, dentre outras situações e inquietações, despertaram o interesse em pesquisar o comportamento do Sistema de Justiça Criminal diante das mulheres que cometeram crimes contra vida, sobretudo no tocante àquelas que vivenciaram a violência doméstica, como vítimas diretas ou indiretas. Se as evidências orientavam para um pacto patriarcal no sentido de flexibilizarem a morte de mulheres por seus parceiros e afetos e por outro lado, dados a respeito do encarceramento feminino<sup>1</sup> indicavam a severidade das penas aplicadas às mulheres, sobretudo no que dizia respeito ao crime de tráfico.

Notando que os estudos sobre violência contra a mulher, quase sempre a abordagem era realizada na perspectiva da vitimização, conformando um tipo de

---

<sup>1</sup> Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN Mulheres- MJ <http://www.justica.gov.br/noticias/estudo-traca-perfil-da-populacao-penitenciaria-feminina-no-brasil/relatorio-infopen-mulheres.pdf>

mulher-vítima-padrão que tem na inércia o comportamento esperado. E no mesmo sentido eram os estudos acerca do envolvimento das mulheres com o tráfico de drogas: passivas, sem autonomia, onde seu envolvimento dar-se-ia através do parceiro. Então o interesse era investigar a resposta ofertada pelo Sistema de Justiça às mulheres que reagiram à violência. A ideia era abordar a violência contra as mulheres negras a partir das mulheres vítimas de violência doméstica que desafiaram o patriarcado e suas instituições, colocando-se como protetoras da própria vida, para enfrentar seus agressores e romper com o ciclo da violência a qual estavam submetidas.

As dificuldades foram maiores que as possibilidades e condições de prosseguir. Como mulher negra, feminista, atuando na Secretaria de Políticas para as Mulheres do Estado da Bahia, que acompanhava de muito próximo a implementação de políticas para as mulheres decidi restringi a elas o objeto de pesquisa.

As políticas para as mulheres no Brasil são objeto antigo de estudos. Marta Farah (1998; 1999; 2001; 2002; 2004) tem estudado a incorporação da questão de gênero nas políticas públicas desde a década de 1990 pelo menos. A institucionalização das políticas para as mulheres por sua vez tem despertado o interesse de pesquisadoras, contudo as maiorias das pesquisas na área revelam maior preocupação com a análise das políticas públicas em si e a incorporação do gênero.

A preocupação com as condições de vida das mulheres negras e a possibilidade de sua melhora através das políticas públicas desde o primeiro dia foi alvo de preocupação. Já em 2015, com a publicação do Mapa da Violência 2015 – Homicídio de Mulheres no Brasil a inquietação fora plantada e o contato com as pesquisas seguintes, que demonstravam as desigualdades de gênero e apontavam para a maior vulnerabilidade das mulheres negras só a aumentava.

Reconhecendo e conhecendo uma experiência de gestão em política pública com diversos resultados positivos para as mulheres, o interesse se voltou para analisar o processo pelo qual as políticas públicas para as mulheres se institucionaliza no Brasil e de outro norte verificar em que medida as políticas para as mulheres desenvolvidas no Brasil atenderiam as mulheres negras, ou seja quando os problemas vivenciados pelas mulheres negras são objeto direto da intervenção estatal através das políticas públicas.

Com o objetivo geral de analisar a institucionalização das políticas públicas para as mulheres, a pesquisa foi guiada também por alguns objetivos específicos. O primeiro objetivo específico consistiu em investigar em que medida as políticas para as mulheres desenvolvidas até então no Brasil atendem às necessidades das mulheres negras. Do ponto de vista teórico, um outro objetivo foi delinear aquilo que se entende como política pública e como elas podem ajudar a enfrentar as desigualdades de gênero, raciais e sociais. Constituir o processo de construção de uma política pública e como elas se desenvolvem no Brasil, além de analisar o processo de institucionalização das políticas para as mulheres, o espaço onde elas são desenvolvidas e quais os instrumentos para a sua implementação, também foram objetivos com os quais a pesquisa teve preocupação.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, cuja objetividade tem relação com o ponto de vista da pesquisadora. A racionalidade desta pesquisa é localizada e o conhecimento produzido é situado como proposto por Donna Haraway (1995), construída a partir do lugar social e político de uma jovem pesquisadora negra, feminista, moradora de um dos bairros mais violentos de Salvador que passou por diversas ocupações das forças de segurança do Estado e que em apenas um final de semana teve nove mortes de jovens negros. Trabalhadora e ativista, filha de uma família de trabalhadores inserida no espaço acadêmico.

Politicamente orientada pela perspectiva feminista e antirracista, me posiciono na trincheira do feminismo negro para contribuir com um projeto de conhecimento engajado na luta e na busca pela realização de uma justiça social (COLLINS, 2017).

Nesse sentido, dentre 50 (cinquenta) intelectuais e acadêmicas/os referenciados, a pesquisa se utiliza de conceitos e conhecimentos produzidos por 40 (quarenta) mulheres, estudiosas, pesquisadoras nas mais diversas áreas que transversalizam com o objeto. Uma decisão consciente de visibilizar e valorizar a produção acadêmica e intelectual de mulheres e demonstrar que não só é possível como necessário construir conhecimento, desenvolver pesquisa e argumentos a partir de nossos saberes. Seja de forma direta ou indireta os saberes feministas se fazem presentes. A intersesscionalidade utilizada nas reflexões de Davis (2016) para analisar as questões de gênero, raça e classe na sua obra clássica, a *escrevivência* descrita nas narrativas de Evaristo (2016), o pensamento sobre a intelectualidade negra (

HOOKS, 1995; GOMES, 2010) possuem papel fundamental para o desenvolvimento do trabalho.

Utilizo como método nesta pesquisa a análise documental e a revisão bibliográfica. Os documentos analisados são, em sua maioria oriundos do poder executivo federal, notadamente políticas nacionais orientadoras, legislação federal, decretos e outras normas.

O texto está dividido em sete capítulos: três teóricos e dois descritivos, sendo que em todos eles com exceção do primeiro realizo análises, além do introdutório e das considerações finais. No capítulo 2 apresento alguns “aportes teóricos” que considero importantes para pensar o meu objeto de pesquisa, discuto as contribuições feministas para o estudo de políticas públicas a partir das críticas à objetividade racional e distanciada da ciência moderna e do engajamento de intelectuais negras. Estabeleço assim interseccionalidade (CRENSHAW, 2002; COLLINS 2017) e gênero (MACHADO, 2000; HARDING, 1993) como as categorias analíticas para as condições de vidas das mulheres negras e as políticas públicas desenvolvidas no Brasil.

No capítulo 3, apresento parte das condições de vida das mulheres negras no Brasil, resgatando a incidência do racismo na construção da imagem da mulher negra a partir da experiência da colonialidade e da escravização, na primeira seção. Na segunda seção apresento fragmentos das condições de vidas das mulheres negras a partir de dados relativos ao acesso a educação, ocupação e renda, violência doméstica, sexual e feminicídio. Em ambas as seções analiso os dados apresentados.

No capítulo 4, apresento uma revisão bibliográfica acerca das políticas públicas, seu conceito, seus tipos e onde se inserem as políticas para as mulheres e como elas podem contribuir para enfrentar as desigualdades sociais, raciais e de gênero. Analiso os tipos mais utilizados nas políticas para as mulheres e políticas com perspectiva de gênero. No capítulo 5, apresento e discuto o ciclo de políticas públicas a partir de uma perspectiva feminista, ou seja, os processos pelos quais ela é construída e como as políticas para as mulheres têm sido desenvolvidas no Brasil.

No capítulo 6 a análise se concentra no processo de institucionalização das políticas para as mulheres no Brasil, o surgimento das agências de políticas para as mulheres, apresento os principais espaços institucionais onde as políticas para as

mulheres são desenvolvidas e o arcabouço institucional disponível para sua implementação. Nas considerações finais, capítulo 7, elaboro uma síntese dos achados da pesquisa, articulando-os com os debates teóricos e retomando os objetivos e as questões iniciais, realizando uma análise crítica a respeito do objeto principal.

## 2. EPISTEMOLOGIAS FEMINISTAS: CONTRIBUIÇÕES PARA O ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A epistemologia moderna se constitui a partir da valorização da razão, característica dos seres humanos, em contraponto às crenças autoritárias do período histórico da idade das trevas. Com o advento da modernidade, a busca por um conhecimento seguro, racional e objetivo se encorpa e transforma-se no padrão de saber considerado científico. É que até a modernidade, todo conhecimento válido tinha a religiosidade cristã como fundamento. A modernidade rompe com esse modelo de construção de saber, partindo para a busca de verdades científicas e objetivas.

A atuação de mulheres feministas na academia é o que impulsiona a discussão entorno da existência de epistemologias que permitam a utilização de métodos e justificações para validar outros saberes, e suas formas de construção e existência.

Sobre a noção de epistemologia Longino (2008, p. 505) aponta como sendo “[...] um campo de pesquisa [...] que investiga o significado das afirmações e atribuições do conhecimento, as condições e possibilidades do conhecimentos, a natureza da verdade e da justificação”.

A crítica ao sujeito cartesiano, que embora descorporificado é capaz de agir racionalmente “[...] base da razão e da vontade, da cognição e da ação [...]” (LONGINO, 2008, p. 514) denuncia este como mero mecanismo e possibilita a emergência do conhecimento enquanto e também como empreendimento coletivo e não mais individual.

Desafiando o conceito de objetividade da ciência moderna, Donna Haraway apontada para a tradição androcêntrica no fazer científico, localizando-o como explica,

A questão da ciência para o feminismo diz respeito à objetividade como racionalidade posicionada. Suas imagens não são produtos de escapatória ou transcendência de limites, isto é, visões de cima, mas sim a junção de visões parciais e vozes vacilantes numa posição coletiva de sujeito que promete uma visão de meios de corporificação finita continuada, de viver dentro de limites e contradições, isto é, visões desde algum lugar. (HARAWAY, 1995, p. 33).

A proposta de Haraway é de grande importância para o desenvolvimento dos estudos realizados por e sobre as mulheres, por que instrumentaliza de um saber



feminista a produção permitindo uma prática política-científica com essa perspectiva, mas também situa as demais tradições científicas e sua proximidade indissociável com quem a produz, ou seja não apenas as pesquisas realizadas por feministas são politizadas, também as pesquisas realizadas por pesquisadores pretensamente centrados em *critérios objetivos* carregam o caráter político, ainda que não revelado expressamente por seus realizadores.

A epistemologia feminista integra um campo de pesquisa da epistemologia social que considera as dimensões sociais do conhecimento. Para a epistemologia feminista o sujeito cognoscente e suas facetas é de relevância substancial pois esta perspectiva feminista o transforma e de sua individualidade surge uma pluralidade epistemológica feminista.

Não existe uma epistemologia feminista única. O que existe é uma superabundância de ideias, aproximações e argumentos que têm em comum somente o comprometimento de seus autores com a exposição e a derrogação das mulheres e dos preconceitos de gênero das formas tradicionais. (LONGINO, 2008, p. 513).

O questionamento das premissas das pesquisas científicas a partir da atuação de feministas acadêmicas e da denúncia do caráter androcêntrico do pensamento moderno ocidental e da produção científica, desde a sua concepção, condução e resultados, pode ser estendido também ao campo das políticas públicas, que como se verá no capítulo 3 é predominantemente androcêntrico e produz conhecimentos que se assentam na já criticada objetividade e racionalidade, muito afastado dos interesses emancipatórios das mulheres.

Segundo Cecilia Maria Bacellar Sardenberg (2007, p. 10), “[...] uma epistemologia feminista deve constituir-se, necessariamente, através de um processo de mão dupla, ou seja, de um processo tanto de desconstrução como de construção”.

Contudo o surgimento de uma teoria feminista. foi e é orientado pela luta política das mulheres. Harding (1993, p.7) indica a dedicação da teoria feminista para “[...] reinterpretar as categorias dos discursos teóricos [...]” existentes com o intuito de tornar as experiências das mulheres “[...] analiticamente visíveis [...]” no seio das diferentes tradições intelectuais.

Na esteira do que assinala Sandeberg (2007, p. 3), a prática científica feminista constitui umas práxis política focalizada na transformação das relações de gênero. O conhecimento científico feminista é, portanto, politizado, não apenas distante das

ideias de objetividade e neutralidade da ciência moderna, como a sua própria desconstrução é parte da estratégia de construção de uma epistemologia feminista que conforme Sandenberg (2007, p. 3) seja capaz de “[...] autorizar e fundamentar esse saber que se quer politizado”.

Me associo a ideia apresentada por Donna Haraway (1995), que ao elaborar sua crítica à objetividade da ciência moderna propõe uma *epistemologia dos saberes localizados e da perspectiva parcial*, e da objetividade feminista a partir do conhecimento situado historicamente.

## **2.1 Pelas lentes do gênero: influência feminista na/para a produção do conhecimento**

O feminismo enquanto movimento como o conhecemos, a partir do desenvolvimento teórico e de prática, tem contribuído de forma significativa para a luta das mulheres, e para as conquistas sociais não apenas destas que são o objeto de atuação e reflexão, mas para toda a sociedade, dado que o reconhecimento das mulheres como sujeito de direitos numa dada sociedade pode ser considerada como medida e termômetro do grau civilizatório e humanização da mesma.

Eis que o feminismo, ao denunciar as desigualdades de gênero na sociedade, cuidou também de revelar o modo dominante através do qual o saber científico era produzido. Rago (1998) assinala que a crítica feminista à ciência incide na denúncia de seu caráter particularista, ideológico, racista e sexista: o saber ocidental opera no interior da lógica da identidade, valendo-se de categorias reflexivas, incapazes de pensar a diferença.

O feminismo constitui prática e teoria que impulsionou novas perguntas e orienta a busca por outras respostas à condição social vivida pelas mulheres. As teorias até em então utilizadas no desenvolvimento de pesquisas haviam sido criadas para explicar não apenas as experiências masculinas, mas a experiência de alguns homens: os integrantes da classe hegemônica na sociedade e na academia.

Importante neste ponto regatar as reflexões propostas por Machado (2000) a respeito das categorias gênero e patriarcado, que seria uma forma de dominação social. Para a autora o conceito de gênero, que não está adstrito a um momento his-

tórico apenas, favorece o questionamento às mais diversas formações culturais e sociais enquanto o conceito de patriarcado já absorveria uma série de relações. Assim ela explica que,

Gênero é uma categoria engendrada para se referir ao caráter fundante da construção cultural das diferenças sexuais, a tal ponto que as definições sociais das diferenças sexuais é que são interpretadas a partir das definições culturais de gênero. Gênero é assim uma categoria classificatória que, em princípio, pode metodologicamente ser o ponto de partida para desvendar as mais diferentes e diversas formas de as sociedades estabelecerem as relações sociais entre os sexos e circunscreverem cosmologicamente a pertinência das classificações de gênero. (MACHADO, 2000, p. 5).

Nesse sentido, os fenômenos estudados pela ciência e suas interpretações e explicações tinham nos “[...] homens heterossexuais, brancos, burgueses e ocidentais [...]” (Harding, 1993, p. 9) o seu ponto de partida e chegada. Assim as teorias feministas revelaram, conforme Harding (1993, p.10) “[...] o androcentrismo nas análises tradicionais de modo a encontrá-lo no conteúdo das afirmações científicas ou nas próprias formas e objetivos do processo usual de produção do conhecimento”.

O feminismo ao desvendar o caráter de gênero da ciência, questiona a sua pretensa racionalidade e objetividade na busca por uma verdade pura e universal. As mulheres trazem a subjetividade para o processo de produção do conhecimento como ela própria sendo uma forma de conhecimento. Rago (1998, p.11) aponta que o feminismo apresenta um “[...] novo agente epistêmico, não isolado do mundo, mas inserido no coração dele, não isento e imparcial, mas subjetivo e afirmando sua particularidade”.

Joan Scott (1989) defendia a ideia de que o gênero se referia à organização social entre os gêneros. Segundo Scott (1989, p. 86<sup>2</sup>, “[...] gênero é um elemento constitutivo das relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos, e o gênero é um modo inicial de significar as relações de poder”. A definição proposta por Scott indica o aspecto crítico do gênero às relações de poder criadas a partir das diferenças entre os sexos.

Gênero consiste numa categoria analítica criada a partir das abordagens feministas, e nesse sentido, Sardenberg (2007, p. 2), informa que a ciência feminista é “[...] um saber alavancado em uma perspectiva crítica feminista de gênero”.

---

<sup>2</sup> Gender is a constitutive element of social relationships based on perceived differences between the sexes, and gender is a primary way of signifying relationships of power.

Contudo, o desenvolvimento do gênero enquanto categoria analítica, não significou a dessencialização da prática feminista e não alterou a visão universalizada das mulheres. As reivindicações do movimento partiam da vivência das mulheres da classe dominante e a compreensão do gênero passava ao largo das experiências das mulheres negras, indígenas, lésbicas e demais segmentos que no contexto da segunda onda feminista eram invisibilizados e até silenciados.

Daí que as mulheres negras, a partir da sua vivência racial do gênero organizadas nos movimentos de mulheres e no movimento negro empreenderam questionamentos a desconsideração de suas experiências na categoria analítica emergente e nas reivindicações por justiça social, por quanto estas eram marcadas não apenas pela condição de mulher, mas pela condição de negra e implicavam em racismo, exploração de classe, patriarcado e outras opressões, o que contribuiu para o avanço do movimento e da teoria feminista como traremos a seguir.

## **2.2 A interseccionalidade como categoria de um pensamento insubmisso**

Desde a década de 1970 as feministas negras do EUA e a partir de 1980 no Brasil vem atuando no sentido de denunciar o caráter específico das teorias e análises feministas e a sua incapacidade de oferecer respostas adequadas às questões das mulheres, notadamente porque ao universalizar as experiências das mulheres no gênero, estas deixavam de fora as mulheres negras, as não brancas e até mesmo as brancas que não faziam parte do grupo feminista hegemônico, com tempo e dinheiro para se dedicar à construção do saber e formulação de teorias na academia, elucida Hooks (2015).

Em verdade no século XIX, Sojourner Truth já denunciava a invisibilização das mulheres negras, ao questionar o tratamento absolutamente desigual e antagônico reservado a estas e às mulheres brancas, que vistas como frágeis e delicadas pelos homens da classe dominante, não podiam trabalhar e mereciam ser cuidadas e protegidas, ao passo que as negras escravizadas ou não, executavam trabalhos pesados na agricultura tanto quanto os homens, sem qualquer tipo de manifestação solidariedade.

Através do lançamento do *Manifesto das Mulheres Negras* no curso do Congresso de Mulheres Brasileiras em 1975, *Ano Internacional da Mulher* e também *Dé-*

*cada da Mulher*, as mulheres negras já chamavam a atenção para as especificidades das experiências de vidas e da influência do racismo em suas vidas, trazendo ao debate desde este momento a relação entre dominação racial e de gênero (CALDWELL, 2000).

Santos (2016) aponta a importância de pôr em relevo o privilégio epistêmico de mulheres brancas, e “[...] a necessidade de reescrever o projeto político e teórico de emancipação das mulheres como sinônimo da luta empreendida pelos feminismos” (SANTOS, 2016, p. 16).

Numa atitude de resistência e enfrentamento ao silenciamento, feministas negras tem elaborado um pensamento crítico que se assenta no status de *outsider within* (COLLINS, 2016) ocupada pelas mulheres negras. Tal status remete à condição de marginalidade, no sentido de uma experiência de vida que se situando na margem e por dentro, isto é enquanto integrante de um grupo oprimido e explorado, entretanto buscando construir e apresentar seu próprio ponto de vista da sociedade e seus problemas e conhecendo também como age e se comporta o grupo hegemônico e dominante, confere às intelectuais negras um olhar que proporciona um maior alcance do fenômenos sociais em análise.

Santos (2016) aponta a importância de por em relevo o privilégio epistêmico de mulheres brancas, e “a necessidade de reescrever o projeto político e teórico de emancipação das mulheres como sinônimo da luta empreendida pelos feminismos” (SANTOS, 2016, p. 16).

Embora venha sendo sistematizado por intelectuais negras na academia, esse pensamento (crítico) feminista negro tem sido construído através da oralidade e práticas cotidianas das mulheres negras nas suas vivências, nos seus espaços de socialização e na execução de suas tarefas (COLLINS, 2016).

Dentre o pensamento feminista negro sistematizado, CRENSHAW (2002) apontando a existência de outros fatores que influenciam na diferenciação das mulheres e suas experiências, crítica a universalização do gênero como categoria unificadora da opressão das mulheres.

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, etnia, religião, origem nacional e orientação sexual são ‘diferenças que fazem a diferença’ na forma como

vários grupos de mulheres vivenciam a discriminação. (CRENSHAW, 2002, p. 173).

A teórica sugere que esses fatores podem gerar problemas e vulnerabilidades que atinjam apenas grupos específicos de mulheres, ou que afetem algumas mulheres de forma desproporcional. Nesse diapasão, Crenshaw (2002), sugere o desenvolvimento de uma perspectiva interseccional para analisar a discriminação é o caminho para oferecer “[...] descrições mais precisas sobre as experiências vividas por mulheres racializadas” (CRENSHAW, 2002, p. 177).

Crenshaw (2002) sintetiza o olhar das mulheres negras sobre as suas experiências no conceito de interseccionalidade:

A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classe e outras. (CRENSHAW, 2002, p. 177).

No Brasil, o movimento de mulheres negras organizado a partir da década de 1980, disputava a transição democrática evidenciando a interação entre raça, gênero e classe na produção das injustiças sociais. O engajamento de ativistas negras brasileiras chamava a atenção para a interseccionalidade com o traço que delinea a experiência das mulheres negras brasileiras.

Assim, há uma similaridade entre a experiência das mulheres negras brasileiras com a experiência das mulheres negras de outros países. Nessa esteira, Caldwell (2007, p. 59) aduz que as ativistas e intelectuais negras precisaram “[...] apontar a centralidade de se considerar simultaneamente as questões de raça, gênero, classe, sexualidade” (CALDWELL, 2007, p. 59).

O *sistema-patriarcal-racista*, argumenta González (1988, p.135) utiliza as condições biológicas de raça e sexo das mulheres negras, para desumanizá-las negando não apenas o direito ao discurso, mas a própria história.

As feministas negras tem sido exitosas na sua tarefa da construção da sua crítica à ausência de consideração da raça como elemento indissociável para compreender as desigualdades sociais e a subjugação das mulheres no Brasil. Tanto é que já é possível perceber o esforços de teóricas feministas em diversa áreas do conhecimento em documentar a ao menos aparente preocupação com a questão. A

prática, no entanto, tem apresentado limitações, ocorrendo o que Hooks (2015) apontou, é que mesmo quando reconhecem que a raça é importante apresentam uma análise sem considerar a raça.

A interseccionalidade surge da rejeição da categoria mulher, que no discurso hegemônico limitava-se às da classe média, mulheres brancas e heterossexuais. É resultado do esforço teórico e ativista de mulheres subalternizadas e invisibilizadas, na disputa de um projeto feminista comprometido com o enfrentamento das desigualdades reconhecendo as diferenças.

Claudia Pons Cardoso (2017, p.3) apresentando a discussão feita por Pereira (2016) aponta que a incorporação da categoria interseccionalidade nos estudos feministas e de gênero no país tem sido esvaziada de seu objetivo político uma vez que as categorias sociais na qual os sujeitos de tais estudos com frequência são postos em categorias sociais fluidas, onde raça, gênero e classe são apresentados como marcadores de diferença, deixando as assimetrias de poder em função de eixos de subordinação como racismo, o patriarcalismo e a opressão de classe de fora das análises.

No entanto, conforme explica Patrícia Hill Collins (2017, p. 8) não obstante a existência de uma simbiose entre feminismo negro e a categoria interseccionalidade, o seu surgimento integra um movimento de vanguarda que contava também com a participação de mulheres latinas, indígenas e asiáticas pelo reconhecimento “[...] inter-relação de raça, classe, gênero e sexualidade em sua experiência cotidiana” (COLLINS, 2017, p. 8).

Falar de opressão da mulher latino-americana é falar de uma generalidade que esconde, que enfatiza, que retira da cena a dura realidade vivida por milhões de mulheres que pagam um preço muito caro pelo fato de não serem brancas.<sup>3</sup> (GONZALEZ; 1988, p. 135).

Em consonância com o pensamento de Lélia González, María Lugones (2014) aprofunda a crítica ao universalismo feminista da segunda onda, indicando que a interseccionalidade entre os eixos de subordinação ultrapassa as categorias da modernidade. “Ser mulher e negro são termos para categorias homogêneas, atomizadas e separáveis, então sua intersecção mostra-nos a ausência das mulheres negras – e não sua presença.” (LUGONES, 2014, p. 935).

---

<sup>3</sup> Tradução da pesquisadora.

A autora revela que o gênero é uma categoria fundada pelo colonialismo, importando destacar que é preciso também descolonizar o gênero já que nas perspectivas de gêneros conservadoras e hegemônicas nos marcos da colonialidade à corporificação de homem e mulher são atribuídos significados diferentes, se colonizados ou não. E esta perspectiva descolonial é particularmente interessante para este estudo na análise das condições de vidas das mulheres negras brasileiras que trataremos no próximo capítulo bem como das implicações nas políticas para as mulheres disponibilizadas no país.

Além de possibilitar a ampliação da discussão de gênero (CARNEIRO, 2004, p. 288), o ativismo social das mulheres negras engajadas nos movimentos sociais e negro contribuiu para a conquista das ações afirmativas para ingresso nas universidades públicas brasileiras.

Os programas de ações afirmativas em curso desde 2000 no país, impulsionando o ingresso de intelectuais de grupos subalternizados nas universidades brasileiras, notadamente mulheres negras tem permitido a produção de conhecimento sobre as realidades da existência negra pelas próprias sujeitas, a partir do seu olhar e expande a interseccionalidade enquanto projeto de conhecimento dentro da academia, sendo acolhida em diversos campos de estudo.

O campo dos estudos em políticas pública, segundo informa Collins (2017, p. 12), “[...] têm mostrado uma afinidade especial com a interseccionalidade.” É compreendendo esta afinidade que este estudo assume a epistemologia feminista e a interseccionalidade como condutores da pesquisa pois em nosso entendimento tratar de políticas para as mulheres desarticulada das interseccionalidades que atravessam as experiências das mulheres é fazer uma espécie de racionalismo universal, abstrato próprio de uma tradição de pensamento branco, masculinizante e ocidental como enfatiza Gonzalez (1988). E nossa formação e posição política feminista rejeita tal perspectiva.

Como categoria de um pensamento essencialmente insubmisso, orientador de uma prática feminista que almejando a realização de uma justiça social, resiste à invisibilização das vivências das mulheres racializadas e construídas como o outro feminino nos marcos de uma colonialidade contemporânea e presente, ademais a interseccionalidade nos permite analisar a realidade das mulheres negras de forma particularizada, descortinando os processos de produção de sua exclusão e a gera-



ção de sua vulnerabilidade em contextos específicos, por que oferece a noção de que as mulheres negras vivenciam a opressão a partir de um lugar subalternizado e estruturado pela imbricação entre raça, classe, gênero, sexualidade e tantos outros quanto possíveis sistemas de dominação e subordinação.

Assim é que partiremos de uma epistemologia feminista e negra para pensar políticas públicas para as mulheres no Brasil a partir das experiências das mulheres negras e até que ponto estas atendem suas necessidades.

### **3. A VIDA DAS MULHERES NEGRAS NO BRASIL**

As mulheres negras não existem. [...] as mulheres negras, como sujeitos identitários e políticos, são resultado de uma articulação de heterogeneidades, resultante de demandas históricas, políticas, culturais, de enfrentamento das condições adversas estabelecidas pela dominação ocidental eurocêntrica ao longo dos séculos de escravidão, expropriação colonial e da modernidade racializada e racista em que vivemos. (JUREMA WERNECK, 2010, p. 76).

Neste capítulo abordaremos alguns aspectos da realidade das mulheres negras brasileiras tomando como referência a série histórica da PNAD 1995-2015, apresentando indicadores nas áreas da educação, saúde, violência/vitimização e trabalho, e dados do Mapa da Violência 2015 – Homicídio de Mulheres no Brasil, não sem antes discutir aspectos que relativos o seu estatuto social na sociedade brasileira a partir dos processos de subordinação que configuram o pano de fundo das desigualdades.

#### **3.1 Ser mulher negra no contexto da colonialidade brasileira**

O olhar hegemônico tem atribuído à mulher negra brasileira um lugar subalterno e desprovido de qualquer traço de humanização. Autoras como Bonfim (2009) e Werneck (2010) têm alertado para o fato de que a representação das mulheres negras a partir da experiência da escravização de nossas ancestrais, oculta experiências de autonomia feminina anteriores ao marco da escravização moderna de mulheres e homens africanos.

Como parte da estratégia de enfrentamento às desigualdades e injustiças sociais seculares impostas às mulheres negras, é necessário antes reafirmar que a desumanização da mulher negra brasileira se confunde com o tratamento reservado às mulheres africanas nas sociedades modernas cujo processo de desumanização teve início com a escravização racial de pessoas africanas entre o séc. IX a XVI no Oriente Médio e nas Américas entre XVI a XIX, como reflete Bomfim (2009). Por tanto, saber que é no contexto de dominação colonial que ao ser africana é imposto o status de escrava, nos permite compreender a reprodução na atualidade da condição de inferioridade de gênero e raça construídas ao longo da história moderna e

vivenciadas pelas mulheres negras brasileiras. Assim do ponto de vista de um olhar não colonizado a respeito das mulheres negras, isto é, a não aceitação das premissas que naturalizam as condições sociais e econômicas que subalternizam a existência negra, pode ser um passo adiante para se iniciar a (re) humanização de tais sujeitas.

A colonialidade, explica Quijano (2010) fundada no contexto de dominação colonialista, não se está limitada à ele pelo que compõe o padrão de poder capitalista, que penetra a realidade social e as subjetividades dos povos colonizados, se externalizando em diversas esferas, como na subjetividade/intersubjetividade, na produção de conhecimento, articulação política e geocultural, relações de gênero, no sexo, na autoridade coletiva, no trabalho, mas, sobretudo na classificação social da população a partir da ideia de raça.

O fenótipo é incorporado a outros atributos já utilizados pelo capitalismo mundial para a classificação social, originando a categoria raça a partir das diferenças fenotípicas e a racialização das relações de poder entre as identidades forjadas pela colonialidade é o que alicerça e legitima a colonialidade enquanto padrão de poder matéria e intersubjetivo de padrão eurocêntrico, Quijano (2010).

A realização do poder nos marcos da colonialidade, então, faz com que a experiência de gênero entre mulheres brancas e negras sejam bastante distintas. A estas jamais coube o mito da fragilidade feminina de construção patriarcal. Enquanto o patriarcalismo escravagista oprimia suas filhas e esposas sob o véu protecionista, a opressão destinada as mulheres negras se apresentava sob uma forma de violência muito mais explícita e direta.

O trabalho pesado desde às lavouras de cana e café, o trabalho doméstico e de cuidados das mulheres brancas e sua prole e a violência sexual dos homens brancos, reflexo da máxima exploração das mulheres escravizadas indicam, ao revés da ideia de mulher frágil, o rebaixamento da condição feminina negra.

Assim, assinala Carneiro (2004, p. 292), as imagens de gênero que são construídas a partir do trabalho árduo que brutaliza o corpo, da degradação da sexualidade e da marginalização social, são o nascedouro da desvalorização social, estética e cultural das mulheres negras e a supervalorização no imaginário social das mulheres brancas, que se perpetuam até os dias atuais.

A exploração e utilização da violência sexual, por brancos colonizadores, como meio de tortura e submissão das mulheres negras escravizadas aponta para a maior vulnerabilidade sexual das mulheres negras. A falta de qualquer cuidado durante a gestação das grávidas e a obrigatoriedade de permanecer executando o trabalho pesado se desdobram na naturalização de um tratamento de saúde negligente, com a negação de anestesia durante o parto, dificuldade em acesso ao pré-natal e a baixa mobilização institucional a despeito do grande índice de mortalidade materna entre as mulheres negras.

A desvalorização da natureza feminina negra (HOOKS, 1981) iniciada com a exploração sexual das mulheres negras no período escravagista não se dissipou, do contrário ganhou novos reforços através da construção e perpetuação de estereótipos difundidos através da literatura, cinema, televisão, imprensa e outros mecanismos de comunicação e informação.

O esforço de sobrevivência frente às violências da escravização e de resistência às opressões, a construção de estratégias para sobreviver às profundas desigualdades sociais perpetuadas até os dias atuais, bem como a articulação e luta por justiça social, foram traduzidas pelo olhar hegemônico como a “força” das mulheres negras. Essa “força”, segundo aponta Hooks (1981) é uma visão romântica da experiência das mulheres negras, e contribui para a sua desumanização.

As experiências das mulheres negras na sociedade brasileira são legitimadas e naturalizadas através do racismo, o sexismo e patriarcalismo que pavimentam a estrutura de sua subordinação. A hierarquia se estabelece articulando gênero, raça e classe de tal forma que as mulheres negras são consideradas o outro. Os seus interesses e necessidades são interditados enquanto membro da comunidade negra pelo o sexismo e enquanto integrantes da comunidade feminina pelo racismo. Quando se fala em povo negro prevalece a experiência dos homens negros e quando a questão da mulher é posta prevalece a experiência das mulheres brancas.

O Estado brasileiro que se desenvolveu, incorporando à sua estrutura, através na máquina pública e suas instituições essa dinâmica de racismo e institucionalizando e consolidando a subalternização das mulheres negras, tem sido provocado pelas articulações de mulheres negras desde a adotar uma postura positiva, através de políticas que contribua para a alteração do estatuto e status social das mulheres negras.

Através dos indicadores apresentaremos uma parte da experiência das mulheres negras que produzidas nesse contexto de constante desumanização da sua condição feminina pelo racismo, faz sua vivência enquanto gênero distinta da vivências das mulheres brancas.

### 3.2 Fragmentos das condições de vida das mulheres negras

A despeito do reconhecimento da igualdade jurídica entre homens e mulheres, e da formalização da não discriminação o acesso à educação, trabalho e renda se materializa de forma diferente entre a população negra e branca, homens e mulheres. De outro norte, as mulheres negras são o alvo preferencial nos crimes de violência sexual e feminicídio como aponta o mapa da violência 2015 (WAISELFISZ, 2015).

#### 3.2.1 O acesso à educação, ocupação e renda das mulheres negras

A educação tem uma importância fundamental no desenvolvimento das/os sujeitas/os, a medida em que apresenta parte dos códigos de leitura do mundo, contribui para a socialização, qualificação para o ingresso no mercado de trabalho e o acesso à renda.

A tabela 1 a seguir apresenta a média de anos de estudo da população, considerando sexo, cor/raça e idade.

Tabela 1 - Média de anos de estudo da população, por sexo, segundo cor/raça e faixa etária - Brasil, 1995 a 2015

Cor/Raça e Localização do Domicílio	Total		Masculino		Feminino		
	1995	2015	1995	2015	1995	2015	
<b>Total</b>	<b>5,2</b>	<b>7,5</b>	<b>5,0</b>	<b>7,3</b>	<b>5,3</b>	<b>7,7</b>	
<b>7 a 14 anos</b>	3,2	3,1	3,0	3,0	3,4	3,2	
<b>15 a 17 anos</b>	5,4	7,8	5,0	7,5	5,7	8,1	
<b>Total</b>	<b>18 a 24 anos</b>	6,6	9,9	6,2	9,5	7,0	10,4
	<b>25 a 29 anos</b>	6,7	10,3	6,4	9,9	6,9	10,6
	<b>30 a 44 anos</b>	6,2	9,2	6,1	8,7	6,3	9,6
	<b>45 a 59 anos</b>	4,4	7,7	4,5	7,4	4,2	7,9

	<b>60 anos ou mais</b>	2,7	4,9	3,0	5,0	2,5	4,9
	<b>Total</b>	<b>6,1</b>	<b>8,3</b>	<b>6,0</b>	<b>8,1</b>	<b>6,1</b>	<b>8,5</b>
<b>Branca</b>	<b>7 a 14 anos</b>	3,8	3,1	3,6	3,1	3,9	3,2
	<b>15 a 17 anos</b>	6,2	8,1	5,9	7,9	6,5	8,4
	<b>18 a 24 anos</b>	7,5	10,6	7,2	10,2	7,8	10,9
	<b>25 a 29 anos</b>	7,6	11,2	7,4	10,8	7,8	11,5
	<b>30 a 44 anos</b>	7,2	10,2	7,2	9,9	7,3	10,5
	<b>45 a 59 anos</b>	5,4	8,8	5,6	8,6	5,2	9,0
	<b>60 anos ou mais</b>	3,6	6,0	3,9	6,2	3,3	5,9
	<b>Total</b>	<b>4,0</b>	<b>6,8</b>	<b>3,8</b>	<b>6,6</b>	<b>4,2</b>	<b>7,1</b>
	<b>7 a 14 anos</b>	2,6	3,0	2,3	2,9	2,8	3,2
<b>Negra</b>	<b>15 a 17 anos</b>	4,5	7,6	4,1	7,3	5,0	7,9
	<b>18 a 24 anos</b>	5,5	9,5	5,1	9,1	6,0	9,9
	<b>25 a 29 anos</b>	5,5	9,5	5,1	9,2	5,8	9,9
	<b>30 a 44 anos</b>	4,8	8,3	4,6	7,9	4,9	8,8
	<b>45 a 59 anos</b>	2,9	6,6	3,0	6,4	2,8	6,8
	<b>60 anos ou mais</b>	1,4	3,7	1,6	3,7	1,3	3,7

Fonte: IBGE/PNAD

Elaboração: Aline Ramos Moreira (2018).

Observando o desenvolvimento do acesso à educação da população total e a média de anos de estudos em relação às desigualdades de gênero e raça, nota-se que o tempo médio de estudo das mulheres negras jovens aumentou para 3 anos em 20 anos, mas ainda é menor do que o tempo médio de estudo das mulheres brancas que no geral estudam aproximadamente 12 anos (faixa etária de 25-29 anos) ao passo em que a mulheres negras da mesma faixa etária estudam menos de 10 anos.

Quando observada a população idosa acima de 60 anos a desigualdade é mais intensa, enquanto a média de estudo de mulheres e homens negros não alcança 4 anos (3,7), tendo crescido cerca de 2 anos no período, o tempo médio de estudo dos idosos brancos é 6,2 anos e das idosas 5,9 anos. Esse dado é particularmente interessante se considerarmos que a geração que tinha 60 anos ou mais em 1995, nasceu a menos de 50 anos do episódio da Lei Auréa e sofreu com mais proximidade as consequências da escravização.

Quando analisamos taxa de escolarização por nível de ensino ao longo dos 20 anos recortados verificamos desigualdades significativas entre os grupos de mulheres e homens brancos, negras e negros.

A taxa de escolarização líquida refere-se à proporção de pessoas matriculadas nos níveis ensino considerados ideais, sintetiza a frequência escolar no nível adequado e também a evasão e permite verificar as características educacionais de gerações.

Tabela 2 - Taxa de escolarização líquida, por sexo, segundo cor/raça e nível de ensino - Brasil, 1995 a 2015

Cor/Raça	Nível de Ensino	Total		Masculino		Feminino	
		1995	2015	1995	2015	1995	2015
Total	Educação Infantil	27,5	53,4	27,1	52,8	28,0	53,9
	0 a 3 anos	7,6	25,7	7,6	25,5	7,5	25,9
	4 a 6 anos	53,4	88,8	52,1	88,0	54,8	89,7
	Ensino Fundamental	85,5	96,5	84,3	96,6	86,7	96,4
	Ensino Médio	22,0	57,0	18,4	52,2	25,8	62,0
	Ensino Superior	5,8	17,8	5,0	14,9	6,5	20,7
Branca	Educação Infantil	28,8	54,5	28,4	54,3	29,3	54,8
	0 a 3 anos	8,7	29,5	8,9	29,4	8,6	29,6
	4 a 6 anos	56,3	89,9	55,4	89,2	57,2	90,7
	Ensino Fundamental	90,2	96,8	89,6	96,7	90,7	96,8
	Ensino Médio	32,1	64,6	27,8	59,9	36,5	69,3
	Ensino Superior	9,1	25,0	8,2	21,7	9,9	28,1
Negra	Educação Infantil	26,1	52,3	25,6	51,6	26,5	53,1
	0 a 3 anos	6,2	22,0	6,3	21,9	6,2	22,1
	4 a 6 anos	50,5	87,9	48,9	87,1	52,2	88,8
	Ensino Fundamental	80,8	96,3	79,2	96,5	82,6	96,1
	Ensino Médio	12,0	52,0	9,2	47,2	14,9	57,1
	Ensino Superior	2,0	12,5	1,6	10,3	2,4	15,0

Fonte: IBGE/PNAD

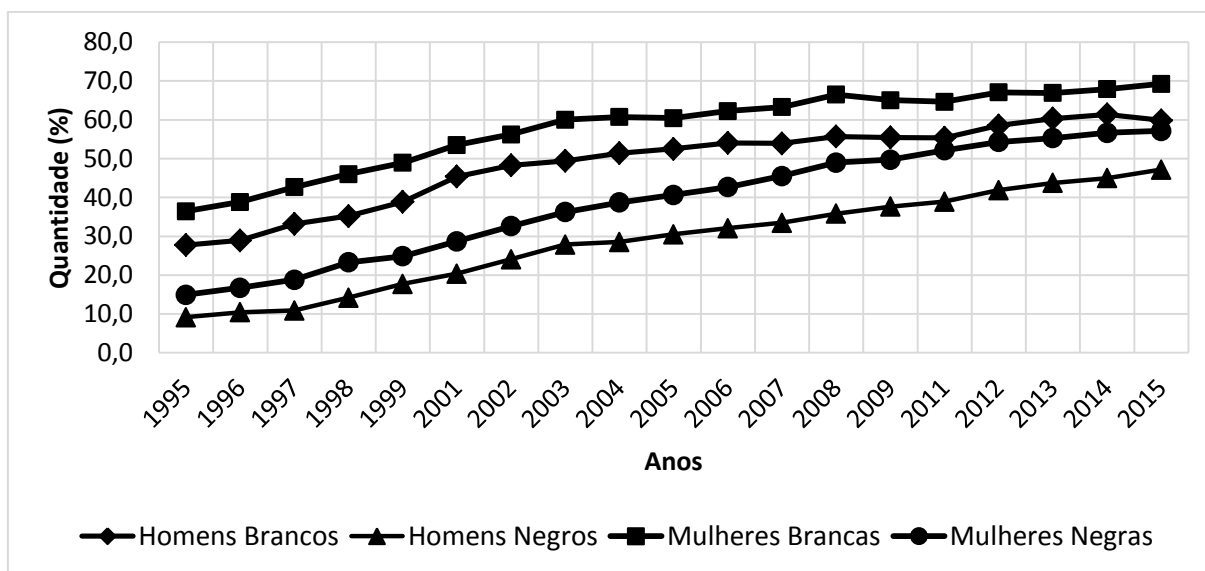
Elaboração: Aline Ramos Moreira (2018).

No ano de 1995 as mulheres brancas ostentavam a maior taxa de escolarização no ensino médio dentre os grupos, sendo aproximadamente quatro vezes maior que os homens negros (36,5%/ 9,2%), conforme indica a Tabela 2. Ao longo dos anos houve uma redução da diferença que segundo Lima; Rios e França (2015, p. 59) pode estar relacionada com o impacto da universalização do ensino fundamental sobre o ciclo educacional.

A participação das mulheres negras no ensino médio apresenta um de crescimento de 42,25 no período, alcançando a taxa de 57,1% em 2015, aproximando-se dos homens brancos cuja a participação é 59,9%, mas distante 12,2% das mulheres brancas que atingiram 69.3%. O Gráfico 1 indica a tendência de crescimento da

taxa de escolarização no nível médio para os quatro grupos, contudo os homens negros permanecem muito distante das mulheres e homens brancos/os e das mulheres negras.

Gráfico 1 - Taxa de escolarização líquida no nível de ensino médio, de acordo com sexo e cor/raça - Brasil, 1995 a 2015



Fonte: IBGE/PNAD

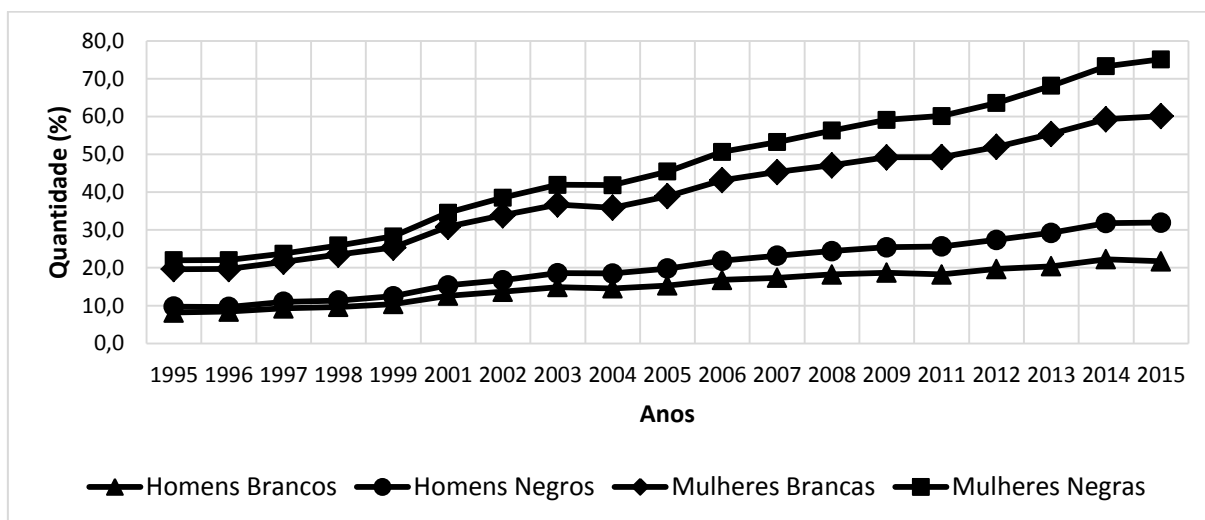
Elaboração: Aline Ramos Moreira (2018).

O nível superior apresenta desigualdades ainda maiores para mulheres negras em relação às mulheres e homens brancos/as. Em 1995 a taxa total de negras e negros no ensino superior era de 2%, onde a equivalente aos homens era 1,6% e às mulheres 2,4%, enquanto as mulheres e homens brancos/as tinham uma participação de 9,9% e 8,2% respectivamente. Embora o Gráfico 2 apresente o crescimento da participação de negras e negros no ensino superior, somente no ano de 2009 as mulheres negras atingem o marco de 9,9%, ponto de partida da taxa relativa às mulheres brancas em 1995 que no ano apontado já era 23,8%.

O crescimento da taxa de participação do grupo de mulheres e homens negros no ensino superior, com maior intensidade a partir de 2003 pode ser considerado em parte resultado das políticas de ação afirmativa. Note-se que mesmo com as cotas raciais, em 2015 as mulheres negras alcançaram o marco de 15%, os homens negros cerca de 10% ao passo que os homens brancos possuem 21,7% e as mulheres brancas 28,1%, quase o dobro das mulheres negras.



Gráfico 2 - Taxa de escolarização líquida no nível do ensino superior, de acordo com o sexo, segundo cor/raça e nível de ensino - Brasil, 1995 a 2015



Fonte: IBGE/PNAD

Elaboração: Aline Ramos Moreira (2018).

As taxas de desocupação apontam para a relevância da educação e da escolarização na inserção no mercado de trabalho. Elas indicam o grau de desemprego dos quatro grupos. A tabela 3 nos apresenta uma maior taxa de desemprego entre as mulheres do que entre os homens, indicando que mesmo estas possuíam um nível educacional maior sua participação no mercado de trabalho é reduzida se comparada a dos homens tanto brancos quanto negros.

Tabela 3 - Taxa de desocupação das pessoas com 16 anos ou mais de idade, por sexo, segundo cor/raça e grupos de anos de estudo - Brasil, 1995 a 2015

Cor/Raça	Anos de Estudo	Total		Masculino		Feminino	
		1995	2015	1995	2015	1995	2015
Total	Total	5,8	9,4	5,0	7,7	7,0	11,6
	Menos de 1 ano	3,2	5,1	3,0	4,3	3,4	6,7
	De 1 a 4 anos	4,5	5,3	4,2	4,9	5,0	6,0
	De 5 a 8 anos	8,5	10,2	7,1	8,6	10,8	12,9
	De 9 a 11 anos	7,7	12,5	6,0	9,8	9,5	15,5
	12 anos ou mais	3,3	7,0	2,7	6,0	4,0	7,8
Branca	Total	5,4	8,1	4,6	6,8	6,4	9,6
	Menos de 1 ano	2,9	5,8	2,8	4,9	3,1	7,6
	De 1 a 4 anos	4,0	4,3	3,8	4,2	4,3	4,4
	De 5 a 8 anos	7,3	8,9	6,2	7,5	9,2	11,0
	De 9 a 11 anos	7,2	10,7	5,8	8,5	8,8	13,2

	<b>12 anos ou mais</b>	3,2	6,0	2,5	5,3	4,0	6,7
	<b>Total</b>	6,4	10,5	5,4	8,5	7,9	13,3
	<b>Menos de 1 ano</b>	3,3	4,8	3,1	4,1	3,6	6,3
<b>Negra</b>	<b>De 1 a 4 anos</b>	5,1	5,8	4,6	5,2	5,8	7,0
	<b>De 5 a 8 anos</b>	10,2	11,1	8,4	9,3	13,0	14,1
	<b>De 9 a 11 anos</b>	8,6	13,9	6,6	10,9	10,7	17,4
	<b>12 anos ou mais</b>	3,9	8,7	3,7	7,4	4,1	9,8

Fonte: IBGE/PNAD

Elaboração: Aline Ramos Moreira (2018).

Há indícios de que o racismo e sexismo influenciam na disputa por postos de trabalho, uma vez que as taxas de desemprego entre as pessoas que possuem 12 anos ou mais de estudo é maior entre as mulheres negras 9,8%. Significa dizer que no ano de 2015 a chance de uma mulher negra ocupar um posto de trabalho em concorrência com uma mulher branca, um homem negro e um homem branco era muito menor, mesmo possuindo qualificação. Dentre as mulheres brancas com mais de 12 anos de estudo a taxa de desemprego era de 6,7% em 2015, menor que os homens negros 7,4%, destacando-se a vantagem de raça e gênero dos homens brancos que com na mesma faixa de escolaridade apresentaram a taxa de 5,3%.

### 3.2.2 Violência doméstica, sexual e feminicídio

O controle sobre os corpos e vida das mulheres no Brasil atingem de maneira diferente mulheres negras e brancas. A memória da escravização ainda presente em nossa sociedade intensificam a violação dos corpos das mulheres negras de modo que, a par do alto índice de violência contra tais sujeitas, predomina a naturalização de episódios como o de Claudia Ferreira, que baleada durante uma operação policial no morro da Congonha, Rio de Janeiro em 16 de março de 2014, foi colocada no porta-malas da viatura da Polícia Militar e teve o corpo arrastado (R7, 2015; FOLHA DE SÃO PAULO, 2014).

Clientes preferenciais do sistema penitenciário são as mulheres negras que mais morrem no país. O resultado das pesquisas do Mapa da Violência em 2015 e Atlas da Violência 2017 apontam para a tendência de maior vitimização das mulheres negras e de outro norte revelam a queda na vitimização das mulheres brancas.

O Mapa da Violência apresenta dados relativos ao período de 2003 a 2013 e utilizou como fonte o Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) do Ministério da Saúde (MS).

Em que pese a categoria de análise do Mapa seja Homicídios Femininos pelos motivos que os pesquisadores lá indicam<sup>4</sup>, e a categoria Femicídio ter sido incorporada à legislação brasileira somente no ano de 2015, através da Lei 13.104/2015 esta pesquisa adota desde já a categoria femicídio<sup>5</sup> para nomear a morte de todas as mulheres, independente das circunstâncias e do marco legal.

Observando a Tabela 4, notamos uma queda no número de mortes de brancas que de 1.747 vítimas no ano de 2003 reduz para 1.576 em 2013. A morte de mulheres negras, que em 2003 já era maior que a morte de mulheres brancas, sendo 1.864 vítimas, no período de 10 anos cresce para 2.875 mulheres negras vítimas de femicídio. Os dados apontam que enquanto os femicídios de negras aumentam 54,2% no mesmo período ocorre uma queda de cerca de 10% do femicídio de mulheres brancas (9,8%).

Tabela 4 - Femicídios de mulheres por cor/região – 2003-2013

REGIÃO	BRANCAS		NEGRAS	
	2003	2013	2003	2013
<b>NORTE</b>	56	72	178	376
<b>NORDESTE</b>	128	190	505	1.180
<b>SUL</b>	391	476	63	108
<b>SUDESTE</b>	1.048	710	919	853
<b>CENTRO-OESTE</b>	124	128	199	358
<b>BRASIL</b>	<b>1.747</b>	<b>1.576</b>	<b>1.864</b>	<b>2.875</b>

Fonte: Mapa da violência (2015).

Elaboração: Aline Ramos Moreira (2018).

O padrão de redução da violência letal de mulheres brancas foi mantido em todas as regiões no período. Quanto às mulheres negras a tendência foi o aumento da violência letal em quase todas as regiões brasileiras, com exceção da região sudeste que de 919 vítimas em 2003 caiu para 853 em 2013, uma queda de 7,1%. A maior taxa de morte de mulheres negras no período pode ser observada na região

<sup>4</sup> Ver Mapa da Violência 2015. Homicídio de mulheres no Brasil.

<sup>5</sup> Para maior aprofundamento ver Lagarde (2004) e Fragoso (2000; 2002).

nordeste. De 505 vítimas aumentou drasticamente para 1.180 mulheres negras mortas no ano de 2013.

Com dados mais atuais, o *Atlas da Violência 2018*, produzido pelo Ipea e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), recortando a década de 2006 a 2016 informa que em 4.645 mulheres foram assassinadas no país, o que equivale a taxa de 4,5 homicídios para cada 100 mil brasileiras.

Utilizando o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, a pesquisa aponta que taxa de homicídios de mulheres negras cresceu no período, cresceu em vinte estados e mais da metade deles o aumento foi maior que 50%.

Quando verificados os dados relacionados à violência sexual, segundo o Atlas da Violência 2018, a proporção de casos de estupros cuja as vítimas se identificam como brancas reduziu de 37,7% em 2011 para 34,3% em 2014. Confirmando a tendência de maior vitimização das mulheres negras, houve um crescimento de 50% para 54%.

Pesquisando sobre a Condições Socioeconômicas e Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher<sup>6</sup> na região Nordeste do Brasil, Carvalho e Oliveira (2016, p. 4) sugerem que “[...] ser vítima de violência doméstica se correlaciona negativamente com a produtividade e o salário-hora da mulher, e esse efeito é maior em mulheres negras”.

Para os autores a constatação de que, “[...] os menores salários se localizam no grupo de mulheres negras vítimas de violência, enquanto os maiores salários estão no grupo das mulheres brancas que não sofrem violência”(CARVALHO; OLIVEIRA, 2016, p. 18), não foi uma surpresa.

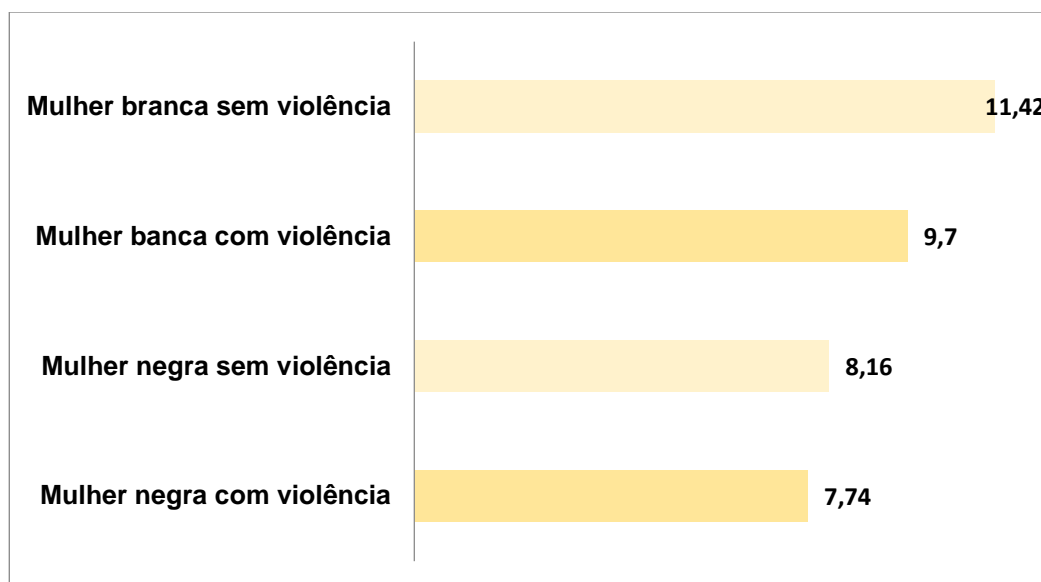
O gráfico 3 indica que as mulheres brancas vitimadas pela violência doméstica receberem um salário maior que mulheres negras não vitimadas por esse tipo de violência. Assim reafirma a tendência já apontada quando da análise da tabela 3, a saber, mulheres negras possuem renda menor do que as mulheres brancas e evidenciando o impacto do racismo na vida das mulheres negras sugerindo mais uma vez o que os indicadores apresentados até aqui demonstram, a ligação entre desi-

---

<sup>6</sup> Pesquisa de Condições Socioeconômicas e Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher - PCSVDF Mulher / Relatório Executivo II - Primeira Onda – 2016 Violência Doméstica e seu Impacto no Mercado de Trabalho e na Produtividade das Mulheres<sup>1</sup>

gualdade de gênero e racismo atua como variável determinante para as condições de vida das mulheres negras e brancas.

Gráfico 3 - Diferença Salarial (R\$/Hora) por cor e Situação de Violência Doméstica



Fonte: Relatório Executivo II - Primeira Onda – 2016 Violência Doméstica e seu Impacto no Mercado de Trabalho e na Produtividade das Mulheres – PCSVDF.

Ainda que todas as mulheres estejam sujeitas às violências de gênero, as análises dos indicadores sugerem que racismo e sexismo constituem a iniquidade da equação que marca a violência contra as mulheres no Brasil, à medida que ambas as pesquisas (2015 e 2018) informam que maioria das mulheres assassinadas no Brasil nos últimos anos eram negras e que estas também são as maiores vítimas de estupro no país, indicando a maior vulnerabilidade sexual para o grupo.

Os dados indicam ainda que racismo e sexismo modelam o acesso à renda e condena as mulheres negras à condições de vida inferiores não apenas em relação aos homens (brancos e negros), pois ainda que possuam maior escolarização o que sugere maior qualificação para ingresso no mercado de trabalho elas encontram maiores dificuldade para o acesso, mas também em relação às mulheres brancas evidenciada pela diferença salarial inclusive entre as mulheres que sofreram violência (CARVALHO; OLIVEIRA, 2016 ).

Estas constatações reafirmam a necessidade de enfrentar as desigualdades de gênero interseccionando-as com as desigualdades de raça e outras formas de

opressão. Nesse sentido as políticas públicas para as mulheres no Brasil devem perseguir eliminar apenas as opressões de gênero que submetem todas as mulheres com a devida atenção ao racismo que intensificam as experiências negativas de gênero das mulheres negras.

Nesse sentido, a partir das críticas realizadas por feministas negras ativistas do movimento de mulheres do Brasil e mundo afora, uma política para as mulheres que reconheça racismo e sexismo no discurso, mas cuja estratégia de atuação não os leve em conta dificilmente poderá dar resposta ao problemas das mulheres, de todas elas, senão os do grupo hegemônico e racialmente privilegiado, notadamente as mulheres brancas.

## 4 POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA BREVE REVISÃO TEÓRICO - BIBLIOGRÁFICA

As políticas para as mulheres fazem parte do conjunto das políticas públicas, e possuem como preocupação, constatada as desigualdades sociais que atinge as mulheres e sua relação com as desigualdades de gênero, enfrentar os diversos problemas decorrentes dessa desigualdade de gênero para construir a igualdade e promover justiça social.

Nesse sentido, para investigarmos em que medida as políticas para as mulheres desenvolvidas no Brasil atendem às necessidades das mulheres negras, apresentados os fragmentos das condições de vidas e constatado que as desigualdades de gênero alcançam estas de forma muito mais dramáticas que as mulheres brancas, importa antes conhecer o que se entende como políticas públicas. Assim contextualizaremos brevemente o estudo de políticas públicas, apresentaremos os principais conceitos sobre que é uma política pública, seus principais tipos existentes e quais são mais utilizados em termos de políticas públicas para as mulheres ao tempo em que discutiremos como tais políticas podem contribuir para encarar as desigualdades impostas as mulheres, e responder às demandas das mulheres negras.

### 4.1 Noções históricas e conceituais

A área de política pública enquanto campo de estudo frequentemente é apresentada nas discussões acadêmicas como surgida a partir da Europa e Estados Unidos da América. Sendo que enquanto na Europa a área de políticas públicas se desenvolveu a partir de trabalhos baseados em teorias que buscavam explicar o papel do Estado e do governo, dada a responsabilidade deste na elaboração, implementação e execução de políticas públicas, Souza (2006) informa que nos EUA a disciplina acadêmica e área do conhecimento em política pública trilhou um caminho a partir das práticas e ações dos governos como objeto de estudo sem grandes preocupações teóricas sobre o papel do Estado. Souza (2006) aponta ainda que a fundação da área remonta à década de 1930 do século XX<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Para mais informações ver Souza, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, nº 16, jul/dez, p. 20-45.

No Brasil com a implantação do Estado Nacional - Desenvolvimentista neste mesmo período de 1930, tem início os primeiros esforços de acumular de conhecimento de cunho científico para auxiliar a formulação de políticas públicas.

A política pública como ferramenta das decisões do governo, segundo nos informa Souza (2006) é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar as consequências da disputa silenciosa.

A definição do que seja política pública é complexa e perpassa por um olhar multidisciplinar da área, envolve compreender o papel do Estado na vida da sociedade e também o papel da própria sociedade frente ao Estado. Da produção teórica sobre a política pública infere-se que o único consenso existente é a dificuldade em defini-la com rigor analítico. Ainda que não haja um conceito único e completo sobre o que é política pública, existem algumas definições que nos auxiliam e nos oferecem pistas mais adequadas para melhor compreensão sobre ela.

Há duas abordagens iniciais a respeito do que sejam políticas públicas que considero importante apresentar para introduzir a discussão. São elas a abordagem estatista e a abordagem policêntrica.

Uma parte dos pesquisadores e estudiosos da área de políticas públicas a entendem como sendo uma atribuição exclusiva do Estado. Nesse sentido, a determinada política só teria o status de pública se elaborada por um ente estatal. Dentre os principais construtores da concepção que é denominada de estadocêntrica (*state-centered policy-making*) estão Hecló (1972), Dye (1972), Meny e Thoenig (1991), Bucci (2002), Ramesh e Pearl (2013), presentes em Secchi (2014) e Souza (2006).

A corrente estatista considera o poder normativo do Estado em regulamentar a vida coletiva, bem como seu poder coercitivo em fazer cumprir e em última instância punir aqueles que infringem ou desrespeitam a normatização estatal. A capacidade de intervenção em realidades e a possibilidade de provocar mudanças que o Estado possui em escala e alcance muito maior que as comunidades e os mercados também são um elemento que influencia os estatistas.

Desse modo, na abordagem estatista a política pública tem relação direta com a personalidade jurídica de quem a elabora, ou seja, para ser pública a política precisaria necessariamente partir de um ente estatal, do poder público. Isto é, o Estado tem o monopólio do fazer política, pois tem superioridade objetiva normativa e coer-



citiva. Na concepção de Dye (2005) por exemplo, política pública é o que o governo escolhe fazer ou não fazer. No caso do Brasil, a relação da política pública com tradição intervencionista do Estado reforça tal abordagem (MELO, 1999).

Há no campo dos estudos sobre políticas públicas, pensadores que a entendem como sendo policêntrica, uma vez que sua elaboração não seria monopólio do Estado que este dividiria o protagonismo com uma série de atores sociais como ONG's e organismos multilaterais na execução de tais políticas (ROGONINI, 2001; HAJER, 2003).

Na visão multicêntrica, a natureza do problema influencia na sua qualificação da política como pública ou não, se o problema a ser enfrentado for um problema público então a política adotada para seu enfrentamento será uma política pública.

É inegável que a elaboração das políticas públicas em sua maioria se dão no âmbito da estrutura institucional e legal do Estado, e que este despense um conjunto de esforços para atender às demandas escolhidas, mas as iniciativas e decisões tem origens múltiplas. O controle dos recursos por parte do Estado e a exclusividade dos poderes normativos e coercitivos são fatores determinantes para a atuação deste na elaboração de políticas públicas. Somado a eles o fato de que próprio Estado moderno surge com a perspectiva de criação de políticas públicas.

Contudo, a elaboração de políticas públicas como apresenta a perspectiva multicêntrica não é exclusiva do Estado. Parece que tal perspectiva se adequa mais à natureza das políticas para as mulheres, objeto de nossa análise uma vez que sua elaboração e até mesmo execução permite a participação e das interessadas. Aliás são muitos os exemplos recentes existentes no Brasil nesse sentido, como a criação da lei do feminicídio, as campanhas e denúncias de contras as violências sofridas pelas mulheres e a mobilização pela participação das mulheres nas políticas dentre outros. Ademais a ideia de problema público enquanto definidor da natureza da política possui muito mais coerência com a própria definição de política pública.

Subirats (1992) entende que a política pública como uma hipótese sobre a solução de um problema comum aos membros de determinada comunidade. Aguiar (2007) complementa com a ideia de esta é um conjunto de ações intencionalmente estruturadas com o intuito de realizar objetivos considerados importantes para a sociedade ou ainda resolver problemas cuja a solução foi definida a partir do diálogo

entre o governo e sociedade e mais, tais ações são decididas por autoridades públicas legítimas e executadas por entes governamentais ou por estes em parceria com atores sociais, sejam econômicos (empresariais) ou civis.

Na síntese de Secchi (2010, p.2) “[...] política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”.

Uma perspectiva de teórica levantada por autores como Barach e Baratz (1962), Dye (2005) e Fernandes (2010), presentes em Secchi (2014), considera também a omissão do Estado como uma forma de política pública. Neste horizonte, a ausência de uma atuação do Estado para enfrentar determinado problema público seria funcionaria como uma política de manutenção do *status quo*. Essa abordagem dialoga particularmente com o objeto da análise deste trabalho a medida que pode ser útil para compreender alguns indicadores a respeito das condições de vida e vulnerabilidades das mulheres negras em especial.

Importa resgatar que para a corrente formada a partir da escola pensamento epistêmico das ciências políticas, cujo o maior expoente nesse sentido fora David Easton (1953 apud SECCHI, 2014; apud SOUZA, 2006), as políticas públicas eram um produto do processo político que transformava demandas e apoios em decisões e ações.

Com frequência a política pública é também compreendida na esteira das políticas sociais uma vez que esta seria a ação do Estado, gerida pelos governos para responder às necessidades coletivas (POTYARA, 2016). A autora assinala que a política social “[...] constitui um produto institucional que provê benefícios e serviços sociais, financiados pelo Estado e regulados administrativamente” (POTYARA, 2016, p. 204), distinguindo-se de outras políticas públicas, como a política econômica por ter como objetivo melhores condições de vida para grupos e segmentos vulnerabilizados. Nesse sentido tais políticas foram divididas em setores entendidos como sociais, como saúde, educação, habitação dentre outros, e é nesse campo que as políticas públicas para as mulheres estão inseridas.

Tem-se então que a política pública é um processo de disputa de interesses por vezes antagônicos que envolve o Estado e a sociedade com toda sua complexidade e diversidade. Nesta arena, Potyara (2016) aponta dois papéis assumidos pelo Estado: garantir os direitos sociais e de controle de tais garantias aos cidadãos por

um lado, bem como o dever institucional de oferecer e gerir benefícios e serviços sociais. Aponta ainda que a sociedade tem o papel de provocar e controlar o Estado com vistas a atender tais interesses.

É importante compreendermos ainda que a política social moderna tem uma forte ligação com o Estado de Bem-Estar (Welfare State), e o Estado Direito e a ideia de igualdade entre todos os indivíduos. Desse modo, até a primeira metade do século XX os esforços de construção de políticas públicas dirigiam-se para eliminar as desigualdades diretas contidas na legislação, como fruto da consagração da dimensão formal da igualdade.

Também nesta esfera, atuação dos movimentos de mulheres e feministas cuidou de evidenciar o caráter incompleto da igualdade formal, e sua limitação em produzir igualdade na prática, emergindo a demanda de materialização do princípio da igualdade e uma mudança substantiva no desenho, implementação e avaliação das políticas públicas, além da demanda por políticas específicas para as mulheres.

Uma vez que as políticas públicas recebem grande influência de ideais, valores e visões de mundo que permeiam as relações sociais e as tensões entre a sociedade e o Estado, o envolvimento de seguimentos e grupos interessados na formulação de políticas públicas parece ser salutar.

Em todo caso, uma política pública abrange no mínimo e necessariamente dois elementos, quais sejam resposta a um problema público e intencionalidade pública. Como resultado do conteúdo simbólico e concreto das decisões políticas e sua efetivação.

No bojo das políticas públicas, há que se distinguir ainda as políticas governamentais, notadamente as mais expressivas seja pelo volume seja pela densidade, elaboradas e implementadas por entes governamentais sendo considerado pela literatura o subgrupo mais importante das políticas públicas. Dentre tais políticas há ainda as políticas de governo que dependem do grupo que assume o poder em determinado momento e as políticas de Estado, de cunho mais perene e não depende dos ciclos eleitorais.

As políticas públicas podem assumir a forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas, inovações organizacionais e tecnológicas, decisões judiciais, gasto público direto, rotinas administrativas, subsídios governamentais entre outros.

É importante distinguir ainda as políticas para as mulheres das políticas com enfoque de gênero. As primeiras são consideradas aquelas que buscam efetivar os direitos sociais das mulheres sendo elas as beneficiárias diretas e as últimas são as que visam combater as desigualdades de gênero, mas que não necessariamente possuem as mulheres como destinatárias exclusivas.

## 4.2 Tipos de políticas públicas

A verificação do tipo de política pública, desde que Lowi (1972 apud SECCHI, 2014) apresentou a ideia de que as políticas públicas definem a política, passou a ser elemento fundamental na análise de políticas públicas. A afirmação de Lowi indica que as políticas públicas em funcionamento podem alterar os conflitos e o equilíbrio de poder em determinada sociedade. Daí a importância de se estudar o conteúdo de uma política pública e as tipologias, ou tipos de políticas públicas nos auxiliam nessa tarefa uma vez que elas permitem que a essência do conteúdo de uma política seja capturada.

Além de nos permitir classificar os conteúdos, os tipos de políticas são meio de identificar as instituições, os estilos e as atrizes e atores no seio de um processo de políticas públicas. Segundo Secchi (2014, p.24) uma tipologia é um esquema de interpretação e análise de um fenômeno que se baseia em variáveis e categorias analíticas, sendo que esta é usada para “[...] identificar as variações em quantidade ou qualidade de uma variável.” Nesse sentido raça, classe, gênero, sexualidade, idade, escolaridade por exemplo, são categorias analíticas para a variável mulheres na análise de políticas públicas.

Como visto em linhas anteriores, as políticas públicas envolvem ações e até omissões sendo decisiva a participação do Estado. Diante da complexidade do processo de decisão, o desenho, a implementação e execução da políticas públicas, alguns teóricos como Lowi (1964; 1972), Wilson, Gormley (1986); Gustafsson (1983) Bozeman e Pandey (200) elaboraram modelos explicativos que permitem entendermos o que leva o governo a atuar ou não de modo a influenciar na vida da sociedade e de que forma. Conhecer tais modelos é importante para adiante situarmos e reconhecermos as políticas para as mulheres implementadas no Brasil e identificarmos suas limitações e fragilidades.

No tópico anterior apresentamos um dos tipos de política pública, a política social. Importa informar que há ainda políticas econômicas bem como políticas de infraestrutura como políticas públicas mais recorrentes, mas que não serão objeto de apresentação. Nos interessa apenas as tipologias que se relacionam com a intencionalidade, os resultados esperados, o modo de indução de comportamentos, a essência e por tanto o conteúdo das políticas públicas que apresentamos a seguir.

#### 4.2.1 Tipologia de Lowi

O modelo de *abordagem das arenas* desenvolvido por Theodore LOWI (1964; 1972) é reconhecido pela literatura como o mais relevante para área de políticas públicas. O autor concebe quatro tipos de políticas públicas e cada uma corresponde a uma arena política que atende às expectativas dos grupos envolvidos. São as políticas distributivas, regulatórias, redistributivas e políticas constitutivas.

As políticas distributivas são aquelas que tem seus custos compartilhados por toda a coletividade, mas os benefícios são direcionados apenas para alguns grupos. Em regra, elas disponibilizam bens ou serviços a determinados indivíduos, categorias de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais, etc. e os recursos são oriundos dos contribuintes. Lowi (1964) apresenta que esse tipo de política se estabelece com a troca de apoios recíprocos para atendimento de interesses. Nesse sentido as emendas parlamentares para a equipação de Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência - CRAM's<sup>8</sup> seria um exemplo.

Os Centros de Referência são espaços de acolhimento/atendimento psicológico, social, orientação e encaminhamento jurídico às mulheres em situação de violência, que proporcione o atendimento e o acolhimento necessários à superação da situação de violência ocorrida, contribuindo para o fortalecimento da mulher e o resgate da sua cidadania. Via de regra eles integram a estrutura da administração pública do Município, que se responsabiliza pela prestação do serviço, contratação de recursos humanos e mantém o serviço em funcionamento, enquanto o Estado fornece os equipamentos necessários à sua montagem. Os recursos para a aquisição desses equipamentos são provenientes das emendas parlamentares alocadas no

---

<sup>8</sup> Para mais informações ver Norma Técnica de Uniformização Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência Centro de Referência.

orçamento da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) que então repassa aos Estados. As mulheres vítimas de violência são as principais beneficiárias dos serviços.

As políticas redistributivas por sua vez, são políticas que buscam distribuir bens ou serviços a segmentos específicos da sociedade custeados por outros grupos também específicos. As políticas redistributivas não significam um resultado de redistribuição efetivamente, encerram mais a perspectiva de contraste a interesses antagônicos. As cotas de 30% de candidaturas femininas nas chapas eleitorais é um exemplo de política redistributiva que se contrapõe à hegemonia masculina e visa aumentar a participação efetiva de mulheres da política.

Políticas regulatórias são políticas que impõem obrigações, interdições e condições disciplinando determinados serviços, atividades e/ou comportamentos. Seus custos e benefícios podem atingir interesses restritos de determinado grupo ou coletividade, a depender dos recursos de poder dos atores contemplados. Segundo Lowi (1964) nesse tipo de política funciona uma dinâmica em que a aprovação ou não da mesma se relaciona diretamente com a correlação de forças dos atores e atrizes envolvidos e os interesses da sociedade. Elas podem variar de regulamentações simples e operacionais a regulações complexas, de grande abrangência. A Lei Maria da Penha<sup>9</sup> e a Lei do Feminicídio<sup>10</sup> seriam exemplos de políticas para as mulheres desse gênero.

A primeira cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher define os tipos de violência doméstica e familiar contra a mulher, estabelece procedimentos a serem utilizados no tratamento dos casos de violência doméstica, medidas protetivas de urgência outras formas de proteção à mulher e a segunda incluí o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, conferindo à morte violenta de mulheres pena maior que os homicídios comuns e estabelecendo ainda causas de aumento de pena como forma de coibir a morte de mulheres através da ameaça de punição mais severa.

Políticas Constitutivas também denominadas de estruturadoras determinam as regras do jogo político. São as normas e os procedimentos sobre as quais devem

---

<sup>9</sup> Lei nº 11.340 de 07 de agosto de 2006.

<sup>10</sup> Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015.

ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. Um exemplo é a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres<sup>11</sup>:

A finalidade da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres é justamente estabelecer conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, assim como de assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência, tendo normas e instrumentos internacionais de direitos humanos e a legislação nacional como parâmetro.

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres é sem dúvida senão a principal, uma das mais importantes políticas para as mulheres em curso no Brasil, diante do cenário apontado no capítulo 3, onde verificamos o alto índice de feminicídios de mulheres. De modo geral ela *visa enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma perspectiva de gênero e de uma visão integral deste fenômeno* (Brasil, 2011, p. 36). E de modo específico busca

- a) reduzir os índices de violência contra as mulheres;
- b) Promover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz;
- c) Garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência considerando as questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional, e
- d) Proporcionar às mulheres em situação de violência um atendimento humanizado e qualificado nos serviços especializados e na Rede de Atendimento. (Brasil, 2011, p. 36)

Convém desde já destacar que a Política indicada em que pese ter reduzido o número de feminicídios de mulheres brancas, conforme apontado no capítulo 2, não tem atingido o objetivo referente à redução dos índices de violência contra as mulheres negras, que como demonstrado aumentou 54% e tem se apresentado como tendência.

Souza (2006) assinala que a classificação desenvolvida por Lowi (1964;1972), para quem a política pública fazia a própria política, na medida em que cada política proposta seria capaz de gerar pontos de tensão e também de convergência, atraindo apoios e rejeições.

---

<sup>11</sup>Para mais informações ver o documento disponível em:<<http://www.spm.gov.br/assuntos/ouvidoria-da-mulher/pacto-nacional/politica-nacional-enfrentamento-a-violencia-versao-final.pdf>>

#### 4.2.2 Tipologia de Wilson

Wilson (1973 apud SECCHI, 2014) elaborou uma tipologia na qual considerava a distribuição dos custos e benefícios da política pública para a sociedade. As modalidades resultantes são políticas clientelistas, políticas majoritárias, políticas empreendedoras e políticas de grupos de interesses.

Em espremida síntese, temos as seguintes definições acerca de tais tipologias:

Políticas clientelistas: seriam aquelas em que a sociedade arca com o seu custo, mas somente alguns grupos obtêm os benefícios, dessa forma numa política clientelista os benefícios concentrados e custos dispersos: Ex.: subsídios, renúncias fiscais, etc e as políticas majoritárias seriam aquelas em que tanto os custos como os benefícios são distribuídos pela coletividade. Ex.: serviços públicos de saúde, segurança pública, e educação, etc.

Políticas empreendedoras são as políticas que oferecem benefícios coletivos, mas seus custos ficam concentrados sobre certas categorias. Implicam mudanças que oneram alguns em benefício de todos. Ex.: reforma administrativa, política ambiental, etc. já as políticas de grupos de interesses, tem os custos e benefícios e concentrados sobre certas categorias, ou seja, alguns grupos arcam com todo o custo e outros grupos recebem todo o benefício. Ex.: reforma agrária, política tributária, etc.

Embora pretendesse contestar os argumentos de Lowi, a tipologia de Wilson acaba lhe sendo complementar, exceto pelo tipo empreendedora que é considerado pela literatura o seu maior referencial e que não tem equivalente na classificação de Lowi. Significa dizer que a tipologia desenvolvida por Wilson se assemelha bastante à proposta por Lowi no que diz respeito ao conteúdo dos tipos.

#### 4.2.3 Tipologias de Gormely, Gustafsson, Bonzeman e Pandey

Do debate realizado pela literatura no campo, através da contribuição de estudiosos dentre os quais Gormely, Gustafsson, Bonzeman e Pandey se destacam, emergiu outras tipologias



Gormley (1968 apud SECCHI, 2014) constrói uma tipologia na qual considera o nível de saliência e o nível de complexidade da política pública. Significa dizer que a capacidade de atrair a atenção da sociedade e o conhecimento especializado necessário para sua elaboração e implementação é o que fundamenta a classificação por ele proposta.

Para o autor, conforme apresenta Secchi (2014, p. 28) “[...] um assunto é saliente quando ‘afeta um grande número de pessoas de modo significativo’ e é complexo quando ‘levanta questões fatuais que não podem ser respondidas por generalistas ou amadores’”.

A saliência nesse aspecto tem relação com grau de visibilidade das políticas em uma sociedade; assim ela incentiva a atividade política por parte dos atores e atrizes políticos bem como de representantes eleito/as e influencia o grau de atividade institucional.

A complexidade técnica por sua vez se refere ao nível de conhecimento necessário para a formulação e a implementação de uma política pública. A partir do ajuste entre essas variáveis, quais sejam nível de saliência e nível de complexidade Gormley identifica quatro padrões de políticas públicas, cada um deles envolvendo uma configuração própria de participantes, de critérios de escolha ou decisão e de distorções:

Políticas de sala operatória que caracterizam-se por elevada complexidade e muita saliência, ou seja: exigem profundo conhecimento técnico e têm muita visibilidade, pois envolve temas muito sensíveis e por isso atraem a atenção da sociedade. Ex.: legislação sobre agrotóxicos.

Políticas de audiência cuja a complexidade é baixa, mas que desperta o interesse da população de forma intensa, ou sejam são muito salientes. Para serem elaboradas não requerem conhecimentos especializados, mas por se relacionarem com valores morais e ideologias atraem a atenção do público. Ex.: descriminalização do aborto.

Políticas de Sala de Reuniões: são políticas que demandam conhecimento técnico especializado, por tanto de complexidade técnica, mas tem pouca saliência, sendo pouco visíveis e recebendo pouca atenção da sociedade. Ex.: tributária, regulamentação do setor financeiro, etc.;

Políticas de Baixo Escalão são políticas de agregam de baixa complexidade técnica e pouca saliência. Não exigem conhecimentos específicos e atraem pouca atenção popular. Habitualmente, estão relacionadas a rotinas administrativas, regulamentos simples, etc.

A intenção dos governantes de implementar a política e a disponibilidade de conhecimento para sua formulação e implementação, são as premissas sob as quais Gustafsson (1983) sugere a classificação das políticas públicas.

Na visão do autor, *políticas reais*: são as políticas públicas formuladas com conhecimento técnico para resolver intencionalmente determinado problema. Há intenção efetiva de implementar a política para resolver um problema e o conhecimento necessário para tanto. Nesse caso, selecionam-se as estratégias e alocam-se os recursos com a finalidade de que os problemas políticos sejam, de fato, resolvidos;

Políticas Simbólicas são políticas cuja intenção está mais para o ganho de capital político do que para enfrentamento de um problema, nesse contexto, ainda que disponham de conhecimento necessário, não há intenção de implementar as políticas. Não há compromisso governamental com sua implementação, visa-se apenas oferecer uma aparente resposta às demandas.

Gustafsson (1983 apud SECCHI, 2014) apresenta as Pseudopolítica como sendo aquelas em que até existe uma intenção governamental de implementar, contudo não há conhecimento técnico para atender à demanda.

As políticas para as mulheres que tem sido implementada em muitos Estados e municípios Brasil afora tem tal característica. Embora haja um esforço na busca de especialistas em formulação de projetos, consultores de políticas para as mulheres dentre outras/os profissionais especializados, indicando o interesse em formular e implementar políticas efetivas; verifica-se, que eles enfrentam problemas de baixa capacidade de gestão, o que compromete as possibilidades de atender efetivamente às demandas por tais políticas públicas.

Por último o autor apresenta as *políticas sem sentido*: que são iniciativas elaboradas sem conhecimento técnico acerca de um problema que não se tem intenção de enfrentar e resolver, ou seja não existe intenção dos gestores em implementar. Sua utilização não ultrapassa discurso político e nota-se a ausência de compromisso para com a satisfação das demandas.

A tipologia proposta por Bonzeman e Pandey (2004 apud SECCHI, 2014), diferencia as políticas públicas em políticas de conteúdo técnico e políticas conteúdo político, embora reconheçam que todas as políticas possuem ao mesmo tempo conteúdo técnico e político.

Evidente que em determinadas políticas os aspectos políticos terão mais relevância ao passo que em outras se destacarão os aspectos técnicos.

Nesse diapasão, as políticas de conteúdo político são geralmente redistributivas ou de grupos de interesses, desde a elaboração já se tem conhecimento de quem perde e quem será beneficiado. Existe um conflito tanto na ordem dos objetivos e quanto na definição deles.

Já as políticas de conteúdo técnico geralmente apresentam mais conflitos no que concernem ao método do que em relação aos objetivos.

Souza (2006) apresenta a abordagem para a qual a política pública funciona como um ciclo deliberativo composto pela definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação, como uma das tipologias da política pública. No entanto, neste trabalho adotamos o entendimento de que o ciclo de política pública é um processo de elaboração de políticas públicas pelo qual todas as tipologias passam e dada a sua importância para as políticas para as mulheres será abordado no capítulo a seguir.

## **5 PERSPECTIVAS FEMINISTAS SOBRE O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AS POLÍTICAS PARA AS MULHERES NO BRASIL**

A política pública tem sido postulada como instrumento para interferir positivamente nas condições de vida das mulheres. Apresentado o que é uma política pública e as formas como ela pode ser materializada, cabe-nos apresentar como se constrói uma política pública e como as políticas para as mulheres têm sido desenvolvidas no Brasil.

A literatura do ciclo de políticas públicas vem ganhando relevância nos estudos sobre a elaboração de políticas públicas. O acolhimento de demandas pelos governos é o ponto inicial para propostas e elaboração de políticas públicas e uma intervenção do Estado. Secchi (2010) aponta o ciclo de políticas públicas como “[...] um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política públicas em fase sequenciais e interdependentes” (SECCHI, 2010, p. 43).

Desse modo o ciclo de políticas públicas usualmente é apresentado como sendo composto por sete fases que seriam a 1) definição do problema; 2) formação de agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação e 7) extinção, que passaremos a abordar numa perspectiva feminista, relacionando com as políticas para as mulheres no Brasil.

### **5.1 Definição do problema (as desigualdades de gênero, raça e, classe)**

Um problema de política pública expressa uma situação não desejável, a existência de valores não realizados, de direitos negados ou não consagrados, necessidades não satisfeitas ou oportunidades negadas que necessitam de ação pública.

Nesse sentido, duas indagações municiam os/as fazedores/as de políticas públicas a identificarem e/ou definirem qual o problema e o que acontecerá se o Estado não atuar.

Subrats (1992) aponta que um problema de política pública, ou seja, um problema que seja reconhecido como público e por tanto necessite de intervenção estatal consiste na discrepância entre a situação real e a situação atual, a discrepância entre o que é e aquilo que gostaríamos que fosse.

Nessa perspectiva, pode-se concluir que o problema tanto pode surgir de maneira repentina, como pode estar presente na sociedade e não ser reconhecido por ser encarado como natural, ou ainda o problema pode alcançar paulatinamente relevância e atenção coletiva.

Como assinala Subrats:

Cada nova face ou faceta do problema, cada novo fator que descobrimos torna nossa estruturação mais complexa, mas ao mesmo tempo pode ser considerada uma nova oportunidade, ainda não contemplada, para a sua melhor solução. (SUBRATS, 1992, p. 8).

Geralmente os problemas que demandam atuação estatal são complexos e segundo o autor o objetivismo não seria o melhor método para defini-lo uma vez que impossibilitaria considerar qualquer definição de um problema como bom, legítimo ou adequado.

A definição ou delimitação do problema é fundamental no processo de elaboração da política pública, perpassa por definir seus elementos e é neste momento que as diretrizes e definição das causas, obstáculos, soluções e avaliações são apresentados, e impactará no resultado da política.

Nas palavras de Secchi (2010) “[...] para um problema ser considerado “público”, este deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas” (SECCHI, 2010, p. 10) ou ainda coletivamente relevante (Secchi, 2010)

Se considerarmos os indicadores apresentados no capítulo 2, que revela as condições de vida das mulheres brasileiras em geral, verificamos que parte da realidade que mereceriam intervenção do Estado e dos Governos nas suas três esferas.

Observada a variável raça/cor nos é possível notar que a situação das mulheres negras é ainda mais desvantajosa frente às desigualdades que as mulheres brancas e em relação aos homens negros e brancos.

Diante dos dados apresentados, poder-se-ia inferir que cada indicador sugere um problema, ou um conjunto de problemas a serem enfrentados. Ou seja a taxa de desocupação (Tabela 2) aponta as mulheres negras como as mais atingidas pelo desemprego, a taxa de escolarização no ensino médio (Gráfico 1) revela que elas acessam menos este tipo de ensino que as mulheres brancas e homens brancos e a taxa escolarização no ensino superior (Gráfico 2) demonstra que a inserção das mulheres negras neste nível de ensino é baixíssima se comparada às mulheres e ho-

mens brancos. Tais indicadores já nos dá a dimensão das demandas das mulheres negras.

Ao observar a média de anos de estudo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por sexo, segundo cor/raça e localização do domicílio - Brasil e Regiões, entre os anos de 1995 a 2015 por exemplo, constata-se de logo que há uma diferença notável entre a população branca e negra.

Em 1995 havia uma diferença de 2.1 anos de estudo entre a população branca que estudava cerca de 6,4 anos e a população negra que estudava apenas 4,3 anos. Mas enquanto a média de anos geral da população branca era a mesma entre homens e mulheres, as mulheres negras em 1995 estudavam apenas 4,5 anos e os homens negros 4,1 anos.

Entre 1995 e 2015, o número de anos de estudos das mulheres negras aumentou em 3,2 anos, contudo mulheres negras estudam no mínimo 1 a menos que mulheres e homens brancos.

Tabela 5 - Média de anos de estudo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por sexo, segundo cor/raça e localização do domicílio - Brasil e Regiões, entre os anos de 1995 a 2015

Cor/Raça e Localização do Domicílio	Região	Total		Masculino		Feminino	
		1995	2015	1995	2015	1995	2015
Total	Brasil	5,5	8,2	5,4	8,0	5,6	8,4
	Norte	5,5	7,7	5,3	7,3	5,7	8,1
	Nordeste	4,1	7,0	3,7	6,6	4,4	7,4
	Sudeste	6,2	8,8	6,2	8,7	6,1	8,8
	Sul	5,9	8,5	5,9	8,4	5,9	8,6
	Centro-Oeste	5,7	8,7	5,5	8,4	5,9	8,9
	Branca	Brasil	6,4	9,0	6,4	8,9	6,4
Norte		6,6	8,6	6,4	8,2	6,9	9,0
Nordeste		5,1	7,8	4,8	7,4	5,4	8,1
Sudeste		6,8	9,5	6,9	9,4	6,7	9,5
Sul		6,2	8,8	6,2	8,7	6,2	8,9
Centro-Oeste		6,5	9,4	6,3	9,2	6,7	9,6
Negra		Brasil	4,3	7,4	4,1	7,2	4,5
	Norte	5,1	7,5	5,0	7,1	5,3	7,8
	Nordeste	3,6	6,8	3,3	6,3	3,9	7,2
	Sudeste	4,9	8,0	4,9	7,9	4,9	8,0
	Sul	4,3	7,3	4,4	7,3	4,3	7,3
	Centro-Oeste	4,9	8,2	4,7	7,8	5,1	8,5

Fonte: IBGE/PNAD  
Elaboração: Aline Ramos Moreira (2018).

Em termos de definição de problema poder-se-ia então afirmar que seria os anos de estudo, no entanto o problema pode carregar outros elementos que revelem a sua essência, neste sentido conhecer o que leva às diferenças de anos estudo entre mulheres brancas e negras pode contribuir para o desenho de uma política pública que permita não apenas o acesso à educação através da universalização do ensino, mas também as condições de permanência.

De uma perspectiva feminista hegemônica generalista o problema a ser enfrentado seriam as desigualdades entre homens e mulheres que a partir do sistema de hierarquização do gênero as coloca em desvantagem em diversos setores da sociedade se comparadas com os homens. Por outro lado, de uma perspectiva feminista negra, ao constatar as diferenças entre mulheres negras e brancas, bem como a vantagem destas em relação aos homens negros, poder-se-ia argumentar que o problema estaria nas desigualdades de gênero e também nas desigualdades de raciais, provocadas pela hierarquização racial e ação do racismo, uma vez que conforme apontava Lélia González (1988) a condição de mulher e negra faz com que estas sejam as mais oprimidas e exploradas.

Embora possamos notar a melhoria das condições de vidas das mulheres negras, em alguns aspectos como o aumento no acesso ao nível superior de ensino por exemplo, os indicadores sugerem que a situação das mulheres negras embora atinja uma parte significativa da população parece não ter alcançado o status de insatisfação que a literatura de políticas públicas assinala como elemento indispensável à atuação estatal, isto é não afeta a percepção de atores relevantes o suficiente.

Prevalece o silêncio em relação a políticas elaboradas para responder às demandas das mulheres negras levando em conta as suas reais condições de vida e a realização de uma justiça social neste aspecto.

Diante disso, passemos a analisar a fase da formação da agenda fim de resgatar a incorporação de algumas demandas pelo Estado e analisar o silêncio quanto a outras, notadamente as que dizem respeito às demandas específicas das mulheres negras.

## 5.2 Formação da agenda: o contexto internacional e o movimento de mulheres no Brasil

No processo de elaboração de uma política pública, o conjunto de temas e de problemas considerados importantes forma o que se denomina agenda. O ingresso dos temas e problemas na agenda de atuação do Estado requer a participação de agentes que possuam influência para tanto.

A agenda pode ser “[...] sistêmica ou política [...]” (BRASIL; CAPELLA, 2015) quando os problemas e temas comunidade política os encaram como público e pode ser “[...] formal ou institucional [...]”, quando é composta por temas e problemas que o Estado resolveu enfrentar, conforme Coob e Elder (1972).

Desse modo conforme destaca Subirats (1999) a participação dos diversos grupos organizados que representam os mais variados interesses sociais, os partidos políticos, os setores influentes do aparato burocrático, as/os formadoras/es de opinião, as mobilizações e reivindicações dos setores e segmentos afetados pela ação possível ou pela omissão, dentre outros no que chama de transição entre o surgimento do tema e a realização do programa ou agenda de ação pública.

A agenda traduz a compreensão de quais problemas devem ser resolvidos pelo poder público em determinado momento, assim eles entram e saem da agenda à medida que ganham visibilidade ou que está desaparece ou diminui.

As políticas para as mulheres no Brasil são em certa medida reflexo da formação de uma agenda de gênero internacional que alcança diversos países. As Conferências realizadas pela ONU<sup>12</sup> para tratar das questões relacionadas às mulheres provocaram os Estados membros a promoverem ações que objetivassem transformar as desiguais relações de gênero em curso.

Desde a década de 40 com a Convenção Interamericana Sobre a Concessão dos Direitos Civis à Mulher (1948) se verifica a formalização de normas transnacionais de gênero. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial - CERD (1966); a • Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher - CEDAW (1979) e a Convenção Interameri-

---

<sup>12</sup> I Conferência Mundial sobre a Mulher (Cidade do México, 1975); II Conferência Mundial sobre a Mulher (Copenhague, 1980); III Conferência Mundial Sobre a Mulher (Nairóbi, 1985); IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing, 95).



cana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará (1994), apresentam a continuidade, aperfeiçoamento e especialização da agenda de gênero.

Dois instrumentos merecem destaque a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial - CERD (1966) que tem por objetivos eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e manifestações, prevenir e combater não apenas doutrinas, mas as práticas racistas e a CEDAW. Considerada o instrumento internacional mais importante sobre os direitos da mulher, a CEDAW traz os conceitos de igualdade entre homens e mulheres e da não discriminação contra as mulheres para o centro, reconhece todas as normas anteriores a respeito dos direitos das mulheres nos âmbitos culturais, reprodutivos, econômicos e legais.

Dentre outras obrigações, a CEDAW impõe aos países signatários a adoção de iniciativas que busquem modificar os padrões sócio-culturais de conduta de homens e mulheres, com vistas erradicar os preconceitos e práticas baseadas na ideia de inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres. Essa diretriz é o que baliza toda a política de com perspectiva de gênero e as políticas para as mulheres no Brasil e demais países.

Como em outros países da América Latina, a formação de uma agenda de gênero no Brasil se dá num contexto de redemocratização após um processo de ditaduras militares e governos autoritários.

Em meio à luta contra a ditadura militar e a redemocratização do país, o movimento de mulheres e feministas se ocuparam as desigualdades sociais e a violência contra as mulheres, em especial a de cunho doméstica até então compreendida como de âmbito privado. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) através da campanha “Constituinte para valer tem que ter palavra de mulher!”, mobilizou lideranças femininas de diversos segmentos para construir a Carta das Mulheres Brasileiras<sup>13</sup> entregue à Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), além de realizar articulação permanente para incluir as temáticas e demandas das mulheres nos debates legislativos.

---

<sup>13</sup> Para mais informações ler o documento disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/a-constituinte-e-as-mulheres/Constituinte%201987-1988-Carta%20das%20Mulheres%20aos%20Constituintes.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/a-constituinte-e-as-mulheres/Constituinte%201987-1988-Carta%20das%20Mulheres%20aos%20Constituintes.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2018.

O Lobby do Batom<sup>14</sup> é reconhecido como uma experiência ímpar e positiva de colaboração entre um organismo de Estado e o movimento social, para a formação de agenda em políticas públicas, resultando no reconhecimento da igualdade jurídica entre homens e mulheres, a igualdade de direitos e responsabilidades na família, a proibição da discriminação da mulher no mercado de trabalho, a fixação do princípio da não discriminação por sexo e raça-etnia, bem como a ampliação dos direitos civis, sociais e econômicos das mulheres.

Uma articulação a partir do Movimento de mulheres e profissionais da saúde 1983 conquistou o reconhecimento da saúde da mulher e sua recepção pelo governo através do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), precursor da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM).

O enfrentamento à violência contra as mulheres ingressou na década passada na agenda institucional com a edição e sancionamento da Lei Maria da Penha, importante marco na politização do privado. O acesso à justiça e a criminalização de mulheres são temas recentes que estão na agenda políticas da militância feminina no país. Os direitos sexuais e reprodutivos, tema de grande tensão e divergência entre a agenda política e a agenda institucional recentemente submergiu em virtude da aprovação de projeto de lei que permite a interrupção legal da gestação até o 14º mês<sup>15</sup>.

A consagração da dimensão formal da igualdade, embora uma conquista das mulheres brasileiras por si só não assegura a igualdade de fato o que revela a necessidade da intervenção estatal, sobretudo dos governos elaborarem políticas públicas que dêem conta de eliminar e/ou reduzir as desigualdades.

A ascensão de Lula ao cargo de Presidente o esforço por construir um governo progressista do ponto de vista social no início dos anos 2000, proporcionou um ambiente mais favorável às políticas para mulheres. A participação das mulheres em cargos executivos como Ministérios permitiu a introdução de políticas com perspectiva de gênero na agenda institucional.

---

<sup>14</sup> Para mais informações ler SILVA, Salete Maria da. A carta que elas escreveram: a participação das mulheres no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988. Salvador, 2012. Tese de Doutorado em Direito. UFBA. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/7298>>. Acesso 10/07/2018.

<sup>15</sup> Ver Deputados da Argentina aprovam descriminalização do aborto. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/13/internacional/1528842352\\_758073.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/13/internacional/1528842352_758073.html). Acesso em: 10 jul. 2018.

A instituição de um acordo federativo<sup>16</sup> envolvendo governos estaduais e municípios brasileiros planejar ações cujo o objetivo consistia na consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres através da implementação de políticas públicas integradas em todo território nacional marca a preocupação com tema na agenda institucional.

Entretanto os indicadores em diversas áreas apontam ainda que se a igualdade formal não chegou para as mulheres brancas, menos ainda para as mulheres negras mesmo que em alguns aspectos possa ser notório o avanço na alteração de alguns deles.

Contudo, embora se tenham dados que apontem para a maior vitimização das mulheres negras quanto ao feminicídio e estupro, por exemplo, a ausência de políticas de enfrentamento a tais problemas nos sugere que embora seja um tema na agenda política de movimentos sociais feministas e de mulheres, sobretudo negras, na agenda institucional eles ainda não são um *problema a resolver*, conforme delineado por Subirats (1999).

Em nossa avaliação embora a agenda política do movimento de mulheres, através da Plataforma Política Feminista avance no sentido de coroar a luta de ao menos três décadas de luta por reconhecimento e inclusão do racismo, da discriminação racial e das desigualdades de gênero e raça que eles produzem, conforme revela Sueli Carneiro (2003), os problemas derivados da conjugação de tais fatores não alcançaram a visibilidade necessária na e incorporação na agenda institucional.

A agenda de gênero nas políticas públicas no Brasil constitui um polo de inovação não apenas na área de políticas públicas, como também nas formas de gestão como assinalado por Barcos e Virreira (2012). Nesse sentido analisaremos a parte do ciclo de políticas públicas relativa à construção de alternativas.

### 5.3 A construção de alternativas

Ao ser definido ou delimitado o problema a ser resolvido pelo Estado, por meio de política pública o levantamento de alternativas de atuação e suas possíveis

---

<sup>16</sup> Ver Pacto Nacional pelo Enfretamento à Violência contra a Mulher. Disponível em:< <http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/pacto-nacional>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

consequências é sinalizado como o terceiro passo ou fase dentro do ciclo de políticas públicas.

A formulação de alternativas de solução se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível. (SECCHI, 2010, p. 48).

“Trata-se de aproveitar todas as informações acumuladas sobre o problema e para então transformá-las em informações sobre as alternativas de ação possíveis”<sup>17</sup> (SUBIRATS, 1999, p 67). Ainda segundo Subirats, neste momento de elaboração da política pública é realizada uma espécie de projeção futura das situações sociais que circundam o problema com base na própria natureza destes. Este trabalho seria então importante pois pode subsidiar os decisores políticos na tarefa de avaliar os riscos e incertezas bem como avaliar as consequências das políticas públicas.

A fase de formulação de alternativas é onde surgem as estratégias, os programas, os métodos e/ou ações que permitirão atingir o objetivo traçado.

Já foi dito que o objetivo é um dos elementos essenciais de uma política pública, não existe política pública que não tenha um objetivo definido. A definição dos objetivos revela a expectativa dos resultados de determinada política. Quanto mais preciso e bem definido o objetivo, melhor a observação da eficácia de uma política.

Há entretanto, situações em que é bastante difícil do ponto de vista técnico se estabelecer metas, sobretudo aquelas em que resultados quantitativos deixam escapar elementos qualitativos que seriam mais relevantes para determinado problema.

Nota-se que sempre que as expectativas de sucesso são ruins e o não atingimento de metas pode acarretar prejuízos políticos e administrativos, a fixação de metas é obstruída por não ser interessante do ponto de vista político.

Também nesta fase do ciclo, as políticas para as mulheres são um desafio para os fazedores de políticas públicas. Retomando o problema das desigualdades de gênero e raça que incide sobre a vida de milhares de mulheres, quais alternativas teríamos para enfrentá-lo? Dada a complexidade por onde iniciariamos essa difícil tarefa? Quais os objetivos e as metas a serem atingidas?

---

<sup>17</sup> Tradução livre realizada pela autora.

Uma possível resposta feminista foi duramente atacada e combatida por setores conservadores, notadamente integrantes da bancada evangélica no congresso nacional quando da elaboração do Plano Nacional de Educação. Na ocasião a proposta de se discutir identidade de gênero e sexualidade nas escolas foi rechaçada por tal seguimento, o que reverberou para Estados e Municípios sobre a premissa de ideologia de gênero<sup>18</sup>, sufocando a alternativa de iniciar o enfrentamento às desigualdades a partir da educação.

As políticas para as mulheres se desdobram em diversas áreas e visam reorientar a dinâmica de atuação do Estado uma vez que este através de suas instituições produzem e reproduzem as diferenças de gênero que afetam negativa e de substancialmente as mulheres.

Nesse diapasão, outros objetivos para corrigir as desvantagens entre homens e mulheres são formulados, como fortalecer a cidadania e assegurar os direitos formalmente reconhecidos às mulheres são apresentados e as alternativas culminam na criação de ações, programas e estratégias. Mensurar o alcance de objetivos nesse sentido é um desafio, as metas de uma ação ou de um programa pode ser melhor quantificável.

#### **5.4 A tomada de decisão**

A tomada de decisão é subsequente à fase de elaboração de alternativas. É quando são ponderados os interesses de atrizes e atores os objetivos, métodos e intenções de resolver o problema delimitado.

Secchi (2010) apresenta três maneiras que nos auxiliam a entender como se processa a dinâmica da escolha de alternativas para enfrentamento e resolução dos problemas.

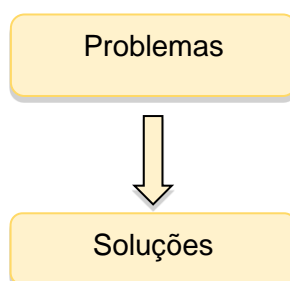
Na primeira os tomadores de decisão de posse dos problemas, buscam as soluções. Após estudar as alternativas, já tendo definido os objetivos, avaliam qual a

---

<sup>18</sup> Para melhor entendimento consultar REIS, Toni e EGGERT, Edla. Ideologia de gênero: uma falácia construída sobre os planos de educação brasileiros. Disponível em:<  
<http://www.scielo.br/pdf/es/v38n138/1678-4626-es-38-138-00009.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2018.

alternativa mais adequada em termos de celeridade, sustentabilidade, custo e outros critérios adotados para a tomada de decisão.

Figura 1 - Problemas que buscam soluções



Fonte: Secchi (2014).

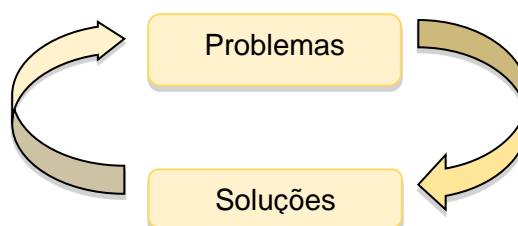
A concepção de que primeiro os problemas surgem e depois as tomadas as decisões integra os modelos de racionalidade que pressupõem que a tomada de decisão segue de modo sequencial como num modelo ideal do ciclo de políticas públicas, a saber definição do problema, delimitação de objetivos, elaboração de soluções, decisão das alternativas etc.

Dentro da perspectiva de racionalidade, existe o modelo que considera a decisão uma atividade estritamente racional, onde os atores políticos calculam os custos e benefícios para encontrar a melhor opção e o modelo que reconhece a existência de limitações tanto na informação quanto cognitivas que influenciam na tomada de decisão. Ao primeiro modelo denominou-se racionalidade absoluta a esta última racionalidade limitada.

Os modelos de tomada de decisão racional contêm alguns obstáculos práticos como a falta de nitidez no problema, a definição de objetivos que não guardam muita coerência com o problema, a dificuldade quase comum em realizar comparações imparciais entre as alternativas de solução pensadas.

Outra maneira de decidir sobre qual alternativa adotar, os tomadores de decisão continuamente ajustam os problemas às decisões e vice-versa. Aqui vigora a noção incrementalista da política pública de Lindblom (1979 apud SOUZA 2006). Num processo de *comparações sucessivas e limitadas* problemas, objetivos e a busca de soluções se dá de modo simultâneo.

Figura 2 - Comparações sucessivas limitadas



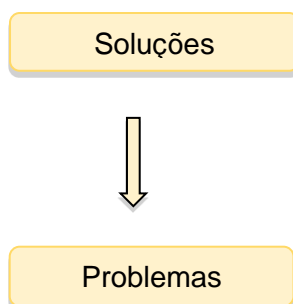
Fonte: Secchi (2014).

Este é o método mais utilizado pelos tomadores de decisão, os problemas e soluções são definidos, reavaliados e redefinidos durante o processo de tomada de decisão, as decisões atuais por sua vez são sempre consideradas em relação às adotadas anteriormente além dos limites impostos aos tomadores de decisão para as instituições formais e informais. Os interesses de atrizes e atores que atuam no processo de elaboração da política pública também influenciam na decisão o que conduz a escolha da solução consensual que não necessariamente seria a melhor.

A literatura em políticas públicas aponta ainda o modelo no qual os empreendedores de políticas públicas têm uma solução para determinado problema e agem de modo a atrair o interesse da sociedade em geral e grupos interessados para então ter sua proposta transformada em política pública. De posse das soluções, os tomadores de decisão saem em busca dos problemas.

Nesta forma de se entender a dinâmica da tomada de decisão a solução surge antes mesmo da identificação e/ou delimitação do problema. Segundo Secchi (2010, p. 54) informa, Kingdon (1984) entendia que o surgimento de uma política pública dependia da “[...] *confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis [...]*”, estabelecendo desse modo fluxos múltiplos. Assim o fluxo dos problemas depende da atenção dos atores e atrizes interessados e do público em geral, o fluxo da solução depende da atividade das pessoas que querem ver suas soluções postas em prática, o fluxo da política depende de fatores como aprovação do orçamento público, continuidade ou não de um determinado governo ou de membros do poder executivo dentre outros fatores. Nesse sentido, sempre que os três fluxos convergem, ocorre o que se denomina de janela de oportunidades.

Figura 3 - Comparações sucessivas limitadas



Fonte: Secchi (2014).

Destacamos que os empreendedores de políticas públicas podem ser integrantes de um governo ou integrantes da sociedade que atuam através de ONG's.

No tocante às políticas para as mulheres, identificamos iniciativas empreendidas pelos movimentos de mulheres que alcançaram a institucionalidade pública, sobretudo na área de saúde onde a articulação de ativistas e outros atores na área de saúde resultaram na Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, além do Programa de Anemia Falciforme do Ministério da Saúde e a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, importantes temas na luta das mulheres negras.

A criação da Lei Maria da Penha, das Delegacias e Varas Especializadas em Violência Doméstica e Familiar surgem também a partir da iniciativa do movimento de mulheres no país.

## 5.5 Implementação da política pública

Na fase de implementação são postas em práticas as políticas elaboradas, na busca dos objetivos e resposta dos problemas.

O estudo pioneiro a respeito da implementação de políticas públicas foi realizado por Wildavsky e Pressman em 1973 cujo título era *“Como grandes expectativas de Whashington são frustradas em Oakland, ou porquê é surpreendente que os programas federais possam chegar a funcionar ainda que pouco”*<sup>19</sup>. Uma importante

<sup>19</sup> Tradução do espanhol, SUBIRATS (1999, p. 102)



contribuição para o ciclo das políticas públicas extraída do estudo é que a implementação não diz respeito apenas a problemas técnicos ou administrativos, e que existe uma série de fatores políticos que contribuem para a frustração das políticas ainda que bem planejadas.

No Brasil não é incomum a implementação de uma determinada política ser prejudicada por aspectos meramente políticos. As *cotas para as mulheres no processo eleitoral* experimentaram frustração nesse sentido. A lei eleitoral<sup>20</sup> brasileira estabelece os partidos ou coligações devem preencher o mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas de cada sexo desde 1997 e apenas em 2016 o TSE passou a exigir o cumprimento da legislação que beneficia diretamente as mulheres e promove a participação feminina na disputa por espaços no legislativo, sobretudo.

Estudar a fase de implementação permite identificar os entraves, os equívocos ocorridos no momento da tomada de decisão, permitindo corrigir objetivos mal delineados etc.

De acordo com Sabatier (1986) a implementação de políticas públicas pode ocorrer por meio de dois modelos. O modelo *top-down* (de cima para baixo) de visão tecnicista e funcionalista, atribui a elaboração e decisão ao espaço da política e, atribuindo a sua implementação à atividade administrativa. O modelo *bottom-up* (de baixo para cima) confere uma maior liberdade de relação entre servidores/as, gestores/as e redes de atrizes e atores em auto-organizar e desenhar a implementação da política pública.

A implementação é o momento em que a administração pública realiza sua função mais elementar: executar políticas públicas. Para isso dispõe de uma série de instrumentos que possibilitam transformar as intenções em ações políticas.

A literatura especializada traz alguns desses instrumentos quais sejam: regulamentação, desregulamentação e legalização, terceirização de serviço público, informação ao público, campanhas/mobilização, transferência de renda, discriminação seletiva positiva certificados e selos dentre outros tantos.

---

<sup>20</sup> Lei nº 9.504, em vigor desde 1997.

Programas de transferência de renda mínima como o Bolsa Família<sup>21</sup>, e habitacionais como o Minha Casa Minha Vida<sup>22</sup> implementados no Brasil, embora não se possa afirmar que são políticas para as mulheres trazem uma forte perspectiva de gênero, a medida em que estabelecem dispositivos que atribuem preferência à mulher no pagamento dos benefícios no primeiro caso e a formalização dos contratos em nome da mulher no segundo.

Criado pelo Governo Federal, em 2003, por meio da Medida Provisória nº 132, convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que visa melhorar a vida das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza do Brasil. De acordo com dados disponíveis no Vis Data, Secretariaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social, mais de 70% das pessoas beneficiárias dos programas são negras e 56,93% são mulheres. Através do PBF O Governo Federal repassa mensalmente recursos financeiros para as famílias que assume compromissos nas áreas de saúde e educação. O PBF prevê em seu art. 2º, parágrafo 14 “[...] pagamento dos benefícios previstos preferencialmente à mulher [...] (BRASIL, 2004, p.1).

O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, por sua vez busca criar formas de incentivo à construção e aquisição de moradias ou requalificação de imóveis urbanos rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais). O PMCMV prevê também de forma expressa preferência à mulher pelo menos em dois momentos art. 3º a “[...] prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar [...]” e que art 35 “[...] os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher [...] (BRASIL, 2009, p.1).

---

<sup>21</sup>Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.836.htm)>. Acesso em: 6 jul. 2018.

<sup>22</sup> Ver Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 6 jul. 2018.

## 5.6 Avaliação e extinção da política pública

A avaliação é etapa do ciclo de política pública onde se examina o desempenho e o processo de implementação da política, com o objetivo de verificar a redução do problema para o qual foi criada e o estado da política em si. É dizer que na avaliação o que importa saber análise são os reais efeitos produzidos por uma determinada política.

Desse modo é a avaliação de uma política pública requer a definição de critério, indicadores e estabelecimento de padrões. Via de regra os principais critérios utilizados como parâmetro são a produtividade, eficácia, equidade, economicidade, eficiência administrativa e econômica.

Conforme Subirats (1999), o trabalho de avaliação pode se dar na perspectiva política, técnica ou gerencial ou na perspectiva jurídica ou legal.

De uma perspectiva política, a questão-chave será a capacidade de controle sobre o desenvolvimento e balanço final de um programa de ação das autoridades públicas. Isso tem conseqüências no terreno prático, obrigando, por exemplo, a tornar explícito os critérios que são seguidos para a inclusão ou não de certos indivíduos ou grupos em um determinado programa, ou na possibilidade constante de é deixado em aberto para examinar todos e cada um dos links elementos administrativos que compõem o programa. (SUBIRATS, 1992, p. 143).

A percepção das beneficiadas, a legitimidade do processo de elaboração da política, o grau de participação ou não de atrizes e atores nas fases do ciclo de políticas públicas é o relevante.

Uma avaliação técnica gerencial se concentra nas metas atingidas (eficácia), na baixa utilização de recursos (economicidade) e eficiência econômica.

Do ponto de vista jurídico ou legal, a preocupação, assinala Subirats (1999) a igualdade formal no acesso ao programa, o respeito aos princípios da legalidade e o respeito aos direitos das destinatárias e beneficiárias.

A despeito de avaliação, pode-se afirmar que a maioria das políticas para as mulheres em curso no Brasil não possuem uma elaboração rígida do ponto de vista técnico conforme modelos desenvolvidos pela literatura de políticas públicas. O Brasil iniciou esta empreitada muito recentemente, com a incorporação de algumas demandas na agenda governamental da esfera federal e alguns em alguns estados. O

instrumento de política pública mais utilizado são as campanhas e mobilizações, o que permite avaliação de cunho técnico gerencial a medida que se pode auferir quantas pessoas foram atingidas, ainda que por projeção, quantos atores foram mobilizados, quantos estados e/ou municípios aderiram, bem como os setores da sociedade se incorporaram.

Contudo, outras políticas como a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres<sup>23</sup> é de complexidade maior pois envolve muitas ações e outras estruturas do Estado que não se subordinam ao governo, como o judiciário, os Estados e Municípios, de modo que uma avaliação da PNEVM completa necessariamente deve analisar a participação de todos os atores.

A trajetória da violência contra as mulheres nos permite no entanto, do ponto de vista da política (Subirats, 1999) considerá-la como satisfatória se levarmos em conta a sua finalidade expressa de estabelecer conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, um primeiro esforço de nortear ações, programas e políticas que busquem pôr fim à violência contra as mulheres, além de formalizar o seu reconhecimento como um problema público, retirado por tanto da esfera privada, merecedor da atenção do Estado, não apenas do governo federal.

Do mesmo modo, sua estruturação a partir do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), elaborado com base na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em 2004 pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) denota a legitimidade do processo de elaboração da política (SUBIRATS, 1999).

Se contudo, a avaliação se der pela ótica técnica gerencial, o objetivo de reduzir a violência contra as mulheres pode ser considerado frustrado e um desafio ao aprimoramento da política, fortalecimento e ou mudança das alternativas, posto que os dados apontam para o aumento da diminuição da violência doméstica contra as mulheres brancas por um lado, mas o aumento da mesma violência em face das mulheres negras por outro, o que aponta para a necessidade de buscar novos caminhos e talvez a utilização do modelo de Lindblom (1979) possa ser útil. Ou seja, os

---

<sup>23</sup> O documento encontra-se disponível em:<<http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/politica-nacional>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

números indicam que a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, política pública destinada à responder ao problema da violência contra as mulheres e que atinge com mais intensidade às mulheres negras, precisaria ser reavaliada, não para modificar os objetivos, mas definir novas estratégias.

Nota-se ainda que no que se refere à *assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência, conforme normas e instrumentos internacionais de direitos humanos e legislação nacional* tem caminhado, embora não aconteça na velocidade e quantidade ideal, não atrai por si só uma avaliação negativa. Percebe-se um avanço na criação e um esforço de fortalecimento da Rede de enfrentamento à Violência contra a Mulher. Segundo dados coletados, existem hoje em todo Brasil 77 serviços de abrigo, 249 Serviços de Saúde Especializados para o Atendimento dos Casos de Violência Contra a Mulher, 58 Promotorias Especializadas/Núcleos de Gênero do Ministério Público; 42 Núcleos/Defensorias Especializadas de Atendimento à Mulher; 22 Juizados/Varas Adaptadas de Violência Doméstica e Familiar; 79 Juizados/Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; 368 DEAM - Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher; 228 Centros Especializados de Atendimento à Mulher e 10 Centros Especializado de Atendimento à Mulher<sup>24</sup>.

Apresentado o ciclo de políticas públicas a relação com as políticas para as mulheres, passaremos a analisar a sua institucionalização no Brasil.

---

<sup>24</sup> Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Disponível em: <[http://sistema3.planalto.gov.br/spmu/atendimento/atendimento\\_mulher.php?uf=TD](http://sistema3.planalto.gov.br/spmu/atendimento/atendimento_mulher.php?uf=TD)>. Acesso em: 30 jul. 2018.

## 6 INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES NO BRASIL

Para a elaboração e materialização de uma política pública é imprescindível a existência de um espaço, bem como de um arcabouço institucional sólido e bem estruturado. A institucionalização é, pois, parte importante para o desenvolvimento e implementação das políticas públicas para as mulheres no Brasil. Neste capítulo apresentaremos principais espaços institucionais encarregados de executar as políticas para as mulheres, as agências de políticas para as mulheres no âmbito do poder executivo e suas principais responsabilidades, contextualizando social e politicamente o processo de institucionalização das políticas para as mulheres no país, bem como a participação das mulheres negras e a recepção de suas demandas nesses espaços.

As instituições são parte fundamental no ciclo de políticas públicas e correspondem ao cenário onde as políticas públicas se desenvolvem. Na perspectiva institucionalista as leis, as normas, as políticas públicas anteriores, ou seja, as regras formais são as instituições. A escola neoinstitucionalista insere também as regras informais “[...] convenções ou códigos de comportamento social ou cultural” (NORTH, 1990, p.36) como sendo instituição, pois consideram a influência de tais variáveis nas dinâmicas políticas.

Secchi (2010 p. 83) apresenta o conceito de Ferrera (1998 apud SECCHI, 2014) para quem as instituições são “[...] um conjunto de práticas sociais que moldam e constroem as interações entre os indivíduos e a coletividade e são disciplinadas por organizações e regras formais, contudo se apoiam em pressupostos cognitivos e normativos”.

A perspectiva institucionalista nos é útil, a medida que as regras formais influenciam atrizes e atores políticos e conforme referenciando Lanzalaco (2015 apud SECCHI, 2014) segue apontando Secchi (2010 p. 83 ) as instituições influenciam o processo político dado que determinam quem participa ou não de uma tomada de decisão, além de deterem o poder de influenciar na modificação da percepção das atrizes e atores sobre seus interesses, limitar as possibilidades de pressão, alianças e disputas, restringir o acesso a novas ideias e paradigmas para resolver os problemas públicos

De forma alguma desprezamos os valores, costumes, rotinas e outras regras informais, pois sabemos o quanto elas afetam o ciclo das políticas públicas, sobretudo as que se destinam às mulheres, contudo apenas por delimitação do objeto, nos ateremos às instituições formais para analisar o arcabouço institucional das agências de políticas para as mulheres.

De acordo com North (1990, p.6), as instituições têm como principal missão a redução das incertezas, já que instituindo uma estrutura estável, restringem a escolha dos atores, diminuindo o leque de alternativas possíveis e dessa forma induzindo os resultados políticos. Mas isso por si só não significa eficiência para as interações humanas.

No nosso entendimento, embora as instituições formais por si só não sejam capazes de garantir a eficácia das políticas para as mulheres, um arcabouço adequado institucional é imprescindível para a sua implementação. Neste capítulo faremos o resgate histórico das iniciativas adotadas a partir do governo federal para a institucionalização das políticas para as mulheres e analisaremos em seguida o arcabouço institucional das agências onde as políticas se desenvolvem.

Filiamo-nos ao entendimento de que a institucionalização das políticas públicas se dá quando o poder público acolhe as demandas sociais, através da elaboração e implementação de ações para produzir resultados concretos na vida das mulheres.

Ademais o cenário brasileiro, com sua complexidade impôs a adoção de um modelo institucional de implementação de *políticas públicas transversais de gênero*, de modo que as três instâncias do Estado e os três poderes da República tem se envolvido.

## **6.1 Surgimento das agências de políticas para as mulheres contexto político e social**

O processo de institucionalização das políticas públicas para mulheres passa o momento de abertura política (1974/88) e redemocratização do país. Durante esse período diversos grupos marginalizados puderam ecoar suas vozes e demandas por meio da organização em movimentos inúmeros sociais. Importantes

transformações nas relações entre Estado e sociedade ocorreram num contexto que exigia a democratização e ao mesmo tempo transcorria a crise fiscal.

O movimento pela redemocratização do país disputava e exigia a democratização do Estado, dos processos decisórios e do resultado de políticas públicas, nesse sentido a participação da sociedade civil na elaboração e implementação das políticas públicas, bem como ampliação de atores nos processos de tomada de decisão, a inclusão de novos setores enquanto beneficiários de políticas públicas (FARRAH, 2004, p. 50) norteava as reivindicações.

O Estado de São Paulo criou por meio do Decreto n. 20.892, de 4 de abril de 1983 o Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF)., experiência pioneira no Brasil fruto da mobilização do movimento de mulheres daquele Estado. Contudo as mulheres negras foram excluídas do referido conselho e em resposta fundaram o Coletivo de Mulheres Negras em São Paulo, conforme aponta Caldwell (2007).

O engajamento das mulheres culminou na criação da primeira instituição relacionada às políticas para as mulheres na esfera federal, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) em 1985. Também no ano de 1985, a primeira Delegacia de Política de Defesa da Mulher, foi instalada no Estado de São Paulo. Gradativamente os demais estados foram reproduzindo tais iniciativas.

Em 2002, o então presidente Fernando Henrique Cardoso, cria a Secretaria de Estado de Direitos da Mulher (SEDIM), final do seu segundo mandato. Cabe registrar que a secretaria era uma reivindicação dos movimentos de mulheres, formalizada desde 1994, quando fora entregue aos candidatos à presidência proposta para a criação de uma secretaria vinculada à presidência da República. Tanto o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), como a SEDIM faziam parte da estrutura do Ministério da Justiça.

A SEDIM teve curta duração, em razão da criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SEPM) pelo Presidente Lula, no ano subsequente, dessa vez vinculada à Presidência da República.

No ano de 2010, período correspondente ao final do Governo Lula, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM/PR) deixa de ser *Especial*, mas, permanece vinculada à Presidência da República, conservando o seu status de ministério.



As eleições democráticas de 2010 elegem Dilma Vana Rousseff a primeira mulher presidenta<sup>25</sup> do Brasil, reeleita em 2014 numa eleição bastante polarizada. O início do segundo mandato foi deveras turbulento devido ao agravamento da crise econômica que tem afetado o mundo globalizado desde 2008 e também a agudização da crise política-institucional que tem repercutido até os dias atuais.

Como resposta a crise política e econômica, à pressão para cortar gastos e diminuir o número de cargos, e ante a ausência de condições para enfrentar as forças conservadoras, Dilma cria o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (MMIJDH)<sup>26</sup>. Esta nova estrutura, criada a partir da fusão da Secretaria de Políticas para as Mulheres com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e com a Secretaria de Direitos Humanos, além de não mais ser exclusiva às políticas para as mulheres e passou a ser responsável pelas políticas de juventude, que até então estavam a cargo da também extinta Secretaria-Geral da Presidência da República.

A crise política-institucional culminou no impeachment da então da Presidenta reeleita em 2014, provocando a segunda ruptura política pós redemocratização. Ao analisar este delicado momento da vida institucional do país, Nilma Lino Gomes (2018) afirma:

Em 2016, o Brasil se encontrava mergulhado em um processo internacional e nacional de crise econômica, alimentada pelo capitalismo global. Uma crise que forçava os países, cuja opção econômica dos últimos governos mais à esquerda, legitimamente eleitos, tinha sido de cuidar da população e construir políticas sociais para combater a pobreza, a fome e a desigualdade social, a adotar medidas de austeridade impostas pelos organismos internacionais e abandonar a pauta das políticas sociais por uma outra de arrocho econômico e abertura ao capital. (GOMES, 2018, p. 149).

Assim, nas palavras de Gomes (2018, p. 149) o impeachment ganhou contornos de “[...] golpe parlamentar, midiático, jurídico, fundamentalista, de classe, raça, gênero e com orientação heteronormativa [...]”. Outras pesquisadoras, intelectuais e ativistas tem alertado que a ruptura democrática ocorrida de no ano de 2016 não se limita a razões políticas e econômicas, trazendo ainda uma carga de misoginia, sexismo e machismo (ARAÚJO; BIROLI; TIBURI 2018).

---

<sup>25</sup> O primeiro mandato de Dilma teve um grande número de mulheres no alto escalão do Governo..

<sup>26</sup> Medida Provisória nº 696 de 2 de outubro de 2015.

Neste contexto, ao assumir a presidência interinamente, o então vice-presidente Michel Temer<sup>27</sup> extingue o MMIJDH e cria a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM/MJC)<sup>28</sup> que passa a integrar a estrutura do Ministério da Justiça e Cidadania.

Em 2017 o governo promove mais duas mudanças no órgão federal de políticas para as mulheres, em fevereiro cria a Secretaria Nacional de Políticas (SPM/MDH) para as Mulheres que passa a fazer parte da estrutura do Ministério dos Direitos Humanos, em maio 2017 cria a Secretaria de Governo da Presidência da República e a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM/SEGOV) passa a fazer parte de sua estrutura.

Pouco mais de 1 ano como secretaria auxiliar na SEGOV, em 2018 a SPM retorna novamente para o Ministério dos Direitos Humanos<sup>29</sup>.

## 6.2 Agências de políticas para as mulheres

Denominamos agências toda estrutura estatal voltada às políticas para as mulheres. Agência é gênero que comporta dentre as suas espécies secretarias e demais organismos de políticas para as mulheres, a além dos serviços especializados (Centro de Referência em Atendimento à Mulher em Situação de Violência - CRAM's, Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher - DEAM's, Núcleos de Defesa e/ou Proteção à Mulher do Ministério Público – MP e Defensorias Públicas - DPE etc.).

Dado que as desigualdades de gênero e raça repercute no aspecto social, cultural, político, educacional, jurídico, econômico e em outras dimensões da vida das mulheres, o compromisso assumido internacionalmente pelo Brasil através de Tratados e Convenções Internacionais, envolve diversas agências encarregadas de implementar as políticas para as mulheres ramificam-se no executivo, legislativo e judiciário, bem como encontram-se não apenas no âmbito da união, mas Estados e Municípios.

---

<sup>27</sup> Em 20/05/2016 a presidenta Dilma foi afastada da presidência, por decisão do Senado Federal.

<sup>28</sup> Medida Provisória nº 726, de 2016

<sup>29</sup> Decreto transfere Secretaria de Política para Mulheres para o Ministério dos Direitos Humanos. Disponível em: < <http://www.spm.gov.br/noticias/decreto-transfere-secretaria-de-politica-para-mulheres-para-o-ministerio-dos-direitos-humanos/view>. Acesso 10 jul. 2018.

As políticas para as mulheres pela natureza das demandas, e complexidade de implementação num país de dimensões continentais como o Brasil, converge para a ideia de descentralização pautada pelos movimentos sociais desde a década 80.

Note-se outrossim que a efetividade das políticas exige mais do que a instituição formal de agências, depende ainda da correlação de forças nas casas legislativas, no judiciário e intragovernos.

O modelo de transversalidade adotado pelo Brasil não permite que a responsabilidade de enfrentar as desigualdades de gênero, raça, classe, sexualidade e outras impostas às mulheres seja somente do organismo de políticas para as mulheres que possui um papel fundamental no ciclo da política pública.

A estratégia de transversalidade das políticas para as mulheres resulta numa gestão não hierarquizada, mas que necessita da existência de um órgão responsável pela coordenação, elaboração e articulação das políticas com os demais órgãos envolvidos. Nessa perspectiva, observamos a estrutura de agências e instâncias de políticas para as mulheres existentes no Brasil conforme o Quadro 1.

Quadro 1 - Agências de Políticas para as Mulheres vinculadas ao poder executivo

<b>Agência</b>	<b>Função</b>	<b>Nível de inserção</b>
Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres	Executiva/ elaboração/ orientação/ articulação/ gestão transversalização/ implementação/ financiamento	Federal/ Nacional
Conselho Nacional de Defesa das Mulheres	Consultiva/participação	Nacional
Organismo de Políticas para as Mulheres	Executiva/ articulação/ gestão transversalização/ implementação/ financiamento	Estadual/Municipal/Local
Conselhos Estaduais Defesa das Mulheres	Consultiva/participação	Estadual/Local

Conselhos Municipais Defesa das Mulheres	Consultiva/participação	Municipal/ Local
Conferências de Políticas para as Mulheres	Participação	Nacional/Estadual/Municipal

Elaboração: Aline Ramos Moreira (2018).

### 6.2.1 Secretaria de Políticas para as Mulheres

A criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) coloca as políticas públicas para as mulheres no centro do poder governamental, resgatando o horizonte iniciado com o CNDM. O surgimento de um espaço vocacionado a elaborar políticas para as mulheres e tratar das questões de gênero induziu um reposicionamento dos movimentos de mulheres e feministas, que durante os anos 90 tendeu a ser organizado em ONG's e em grande parte tinham grande resistência à aproximação como Estado sob a preocupação da perda de autonomia.

Passado o momento de resistência, as organizações convencidas da possibilidade de articular ações governamentais e não governamentais para a elaboração de políticas públicas atualizam suas estratégias para de buscam influenciar em tais políticas.

Nesta nova conjuntura uma nova possibilidade de atuação e participação política se abre para as militantes feministas, que ao ocuparem também os espaços nas estruturas estatais passam a construir uma espécie de Feminismo de Estado, segundo nos informa Patrícia Rangel (2013).

De 2003 a 2015 a SPM tinha o status de ministério, o que lhe conferia autonomia orçamentária e o reconhecimento da necessidade de formulação de políticas públicas específicas.

O regimento interno<sup>30</sup> do período lhe atribuía o caráter de órgão essencial da Presidência da República com as seguintes competências:

I - assessoramento direto e imediato à Presidência da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres;

<sup>30</sup> Decreto nº 8.030, de 20 de junho de 2013

II - elaboração e implementação de campanhas educativas e antidiscriminatórias de caráter nacional;

III – planejamento da incorporação da perspectiva de gênero na ação do Poder Executivo federal e demais esferas públicas, para a promoção da igualdade de gêneros;

IV - promoção e execução de programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres;

V - acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações para o cumprimento de acordos, convenções e planos de ação sobre a promoção da igualdade entre mulheres e homens e do combate à discriminação; e

VI – Execução e monitoramento do Programa Mulher: Viver sem Violência.

Parágrafo único. Compete ainda à Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República a coordenação, implementação, monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres em todo o território nacional (BRASIL, 2013, p.1).

A SPM possuía uma estrutura organizacional composta pelo Gabinete da Secretária, Secretaria-Executiva; Departamento de Administração Interna; e das Secretarias de Políticas do Trabalho e Autonomia Econômica das Mulheres; Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; e Articulação Institucional e Ações Temáticas, órgãos específicos singulares e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM, como órgão colegiado.

Com as sucessivas alterações na estrutura organizacional realizadas em menos de 2 anos, a SPM foi rebaixada de Ministério a uma Secretaria dentro de outra Secretaria, o que nos sugere uma fragilização da agenda feminista na agenda institucional, em dissonância com a agenda dos movimentos feministas e de mulheres que tem pautado e construído mobilizações a partir de todo o país, sobretudo nas redes sociais com agendas específicas de grupos de mulheres até então invisibilizados pelos movimentos hegemônicos como as mulheres negras, lésbicas, gordas, transexuais dentre outras que reivindicam reconhecimento e direitos sociais que ainda não acessam, além de se somarem à luta pela ampliação dos direitos das mulheres como um todo, inclusive as brancas.

Nessa quadra, a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres; é composta pelo Departamento de Políticas do Trabalho e Autonomia Econômica das Mulheres; Departamento de Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; Departamento de Ações Temáticas; e Departamento de Articulação e Fortalecimento Institucional de Políticas para as Mulheres.

Criada pela MP 37/02 a SEDIM não chegou a ter regulamento próprio e todos os 20 cargos em comissão (DAS) da SEDIM pertenciam ao Ministério do Planejamento. A SPM, criada pela MP 103/03 convertida em Lei. 10.683/03 e alterada pela MP 483/10 convertida em Lei 12.314/10, teve uma duração de aproximadamente 13 anos. O MMIJDH que considero incluso no período de estabilidade das políticas para as mulheres no governo federal se manteve por cerca de 7 meses.

Como indicado no início deste capítulo, a chegada de um governo não eleito desestabiliza a institucionalidade das políticas para as mulheres uma vez que em menos de 24 meses promove quatro alterações na estrutura da SPM.

A primeira adotada pelo presidente interino como primeiro ato de governo, não deixa de ser simbólico. Editou a MP 726/16 em 12 de maio, no mesmo dia em que o Senado Federal aceitou a denúncia contra Dilma. Oito meses depois uma outra MP 768/17 de 02/02/2017 transfere a SPM do Ministério da Justiça e Cidadania (que também deixa de existir) para o Ministério dos Direitos Humanos, e passados apenas três meses uma nova MP 782/17 cria a SEGOV e transfere a SPM para se ser uma secretaria dentro de outra secretaria, cuja a estrutura departamental apresentamos. Esse foi o momento mais perene da institucionalidade das políticas para as mulheres desde que houve o golpe (Gomes, 2018), a SPM ficou 1 ano e 20 dias na SEGOV, que na condição de órgão específico singular, tinha como atribuições:

- I - assessorar a Secretaria de Governo da Presidência da República na formulação, na coordenação, na articulação e na definição de diretrizes de políticas para as mulheres;
- II - apoiar a elaboração e a implementação de campanhas educativas e antidiscriminatórias de caráter nacional;
- III - formular, coordenar e articular políticas públicas para as mulheres, incluídas as atividades antidiscriminatórias e voltadas à promoção da igualdade entre homens e mulheres;
- IV - apoiar a implementação das ações decorrentes do cumprimento de acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo País, relacionados com os assuntos de competência, no âmbito das políticas para as mulheres, da Secretaria de Governo da Presidência da República;
- V - acompanhar, em articulação com a Secretaria Nacional de Articulação Social e com o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres - CNDM, as relações com movimentos sociais de mulheres;
- VI - prestar apoio administrativo ao funcionamento do CNDM; e

VII - articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, destinados à implementação de políticas para as mulheres. (Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017 (BRASIL, 2017, p. 1).

Recentemente, o Decreto nº 9.417, de 20 de junho de 2018 transferiu a SPM para o Ministério dos Direitos Humanos conferindo a este a competência de formular, coordenar, definir as diretrizes e articular políticas públicas para as mulheres, incluídas as atividades antidiscriminatórias e voltadas à promoção da igualdade entre homens e mulheres.

Quadro 2 - Histórico das Agências de políticas para as mulheres no Governo Federal e tempo de duração

<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	<b>NOMENCLATURA ADOTADA</b>	<b>TEMPO DE DURAÇÃO</b>
2002	Secretaria de Estado de Direitos da Mulher (SEDIM) – Ministério da Justiça	7 meses
2003	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (Presidência da República)	7 anos, 2 meses e 22 dias
2010	Secretaria de Políticas para as Mulheres (Presidência da República)	5 anos e 6 meses
2015	Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos	7 meses e 10 dias
2016	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (Ministério da Justiça e Cidadania)	8 meses e 21 dias
2017	Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (Ministério dos Direitos Humanos)	3 meses
2017	Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (Secretaria de Governo da Presidência da República)	1 ano e 20 dias
2018	Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (Ministério dos Direitos Humanos)	Desde 20/06/2018

Fonte: SPM. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/>>.

Elaboração: Aline Ramos Moreira (2018).

Enquanto pesquisadora militante e feminista, não pude deixar de perceber que todas as alterações realizadas a partir do ano de 2016 foram no sentido de rebaixar a SPM e reduzir a importância das políticas para as mulheres, revela o baixo

nível de compromisso com o enfrentamento as desigualdades de gênero e a vidas das mulheres.

Isso se reflete na perda de protagonismo da SPM e de sua autonomia para elaborar e implementar políticas porquanto de acordo o Decreto nº 9.137, de 21 de agosto de 2017, sua competência é *apoio à elaboração*. É que neste campo prevalece o que Farah (2004, p. 52) afirmou a respeito da reformulação da agenda e a tensão entre “[...] *eficiência e democratização dos processos decisórios e do acesso à serviços públicos*”.

Marta Farah acerta ao observar que

Os movimentos populares, partidos à esquerda no espectro político e governos de corte progressista tendem a privilegiar a democratização das decisões e a inclusão social; partidos e governo de corte liberal-conservador e organizações da sociedade civil ligadas às elites empresariais tendem a privilegiar a orientação para a eficiência e corte de gastos, o que significa, na área social, privatização, focalização e modernização gerencial como prioridades. (FARAH, 2004, p. 52-53).

Em nosso ver, a recente desestabilização na institucionalidade da política para mulheres a nível federal, que acarreta na constante alteração das equipes, fragiliza a implementação das políticas no país e enfraquece as conquistas sociais adquiridas nos últimos 30 anos, dado que coube à SPM durante pouco mais de uma década liderar o ciclo das políticas públicas. Ademais a inexistência de carreira especializada na temática de políticas pública e gênero no quadro de pessoal efetivo torna a política para as mulheres volátil, e se não impossibilita por completo, dificulta em muito o acúmulo de todo o esforço realizado num dado período e torna a maior ou menor institucionalização dependente sempre do grupo que assume o governo e da orientação das gestoras que assumem o espaço.

#### 6.2.2 Organismos de Políticas para as Mulheres uma invenção do movimento feminista

Segundo Mary G. Dietz (1994) uma das descobertas das estudiosas de gênero e feministas é que as mulheres desenvolvem estilos organizacionais próprios e criam movimentos de transformação.

A incorporação da agenda de gênero no espaço governamental exige criatividade das mulheres e desafiam a estrutura já existente no próprio estado. A tradução



da agenda em políticas públicas, a partir do paradigma da descentralização, requer a existência de órgãos responsáveis por gerenciar as políticas nos Estados e Municípios.

Nesse sentido, o estímulo e incentivo à criação de Organismos de Políticas para as Mulheres nos Estados e Municípios foi uma das políticas fundamentais implementadas pela SPM. Os OPM's enquanto estrutura administrativa fundamental à execução das políticas para as mulheres tem sua concepção na SPM, ainda em 2007 quando foi criado o Fórum de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres<sup>31</sup>.

No ciclo das políticas públicas os OPM's tem como função principal articular, elaborar, coordenar, organizar e implementar as políticas públicas a nível estadual e local, por isso integram a estrutura administrativa das esferas de governo federal, estadual, distrital e federal.

A importância de sua criação consiste ainda no fato de ser atuar na interlocução das demandas sociais, econômicas, políticas e culturais das mulheres no ambiente estadual/municipal, desempenhando um papel essencial também na formação da agenda formal.

O FNOPM (BRASIL, 2014) elenca as principais funções de um OPM:

- Coordenar a gestão das políticas públicas voltadas à diminuição das desigualdades entre mulheres e homens;
- Acompanhar a implantação e institucionalização das políticas públicas para as mulheres nos respectivos órgãos locais que as executam;
- Articular de forma integrada e transversal as políticas para as mulheres;
- Fortalecer o Conselho dos Direitos das Mulheres aonde eles existirem;
- Incentivar a criação dos Conselhos dos Direitos das Mulheres aonde eles ainda não existam;
- Estabelecer parceria com os Conselhos, considerando sua importância como mecanismos de controle social e participação popular. O Conselho é um aliado importante no avanço e manutenção das conquistas alcançadas pelas mulheres nas lutas por uma sociedade justa e igualitária ferramenta de formulação e implementação das políticas públicas para as mulheres (BRASIL, 2014, p.10).

Contudo, em que pese a existência de diversos os documentos orientadores da criação desses Organismos, não há uma obrigatoriedade da criação por parte dos Estados e Municípios. As políticas para as mulheres gestadas no nível federal,

---

<sup>31</sup> Portaria nº 20 de 11 de julho de 2007.

no geral possuem a forma de Planos, cuja o abrigamento local por vezes não encontra correspondente. Tomemos como exemplo comparativo a Política Nacional de Assistência Social, que conta com todo um arcabouço institucional-legal<sup>32</sup>, constituindo um Sistema próprio (SUAS), e ao estabelecer as competências de Estados e Municípios induz a criação de estruturas administrativas nos respectivos poderes executivos que permita da execução e implementação da PNAS.

De acordo com dados disponibilizados pela SPM<sup>33</sup>, até o início do ano de 2015 o Brasil possuía cerca de 720 OPM's.

Quadro 3 - Organismos de Políticas para as Mulheres por Estado

UF	QUANTIDADE
AC	23
AM	12
AP	16
AL	21
BA	40
CE	10
DF	2
ES	4
GO	21
MA	63
MG	16
MS	25
MT	4
PA	16
PB	34
PE	158
PI	3
PR	13
RJ	29
RN	8
RO	3
RR	2
RS	110
SC	8
SE	31
SP	41
TO	6

<sup>32</sup> LOAS Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Fonte: SPM. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/noticias/brasil-conta-com-720-organismos-governamentais-de-politicas-para-as-mulheres>>. Elaboração: Aline Ramos Moreira (2018).

Destacamos a existência de Organismos em todos os Estados da federação como uma vitória das mulheres e um avanço na institucionalidade das políticas para as mulheres no país, mas podemos observar um desnível quanto à quantidade nos Estados. Enquanto Pernambuco<sup>34</sup> que tem 185 municípios possui 158 organismos, o Piauí possui apenas 3.

A inexistência de uma normatização que imponha a verticalização da política impacta a criação dos Organismos, de modo que estes são materializados na forma de secretarias de governo, que nem sempre abrigam somente as políticas para as mulheres, mas também como superintendências, coordenadorias e departamentos na estrutura de outros espaços da estrutura da administração pública.

A desestabilização da SPM principal articuladora da criação de Organismos, certamente não é positiva para o presente e aponta para um futuro de incerteza quanto à expansão da institucionalização e criação de organismos.

### 6.2.3 Conselhos de Direitos das Mulheres

Como um dos resultados da mobilização dos movimentos sociais durante a reabertura política no país, são criados importantes conselhos de políticas, embora segundo nos informa Tatagiba (2010) a existência dessa forma de participação não se inaugure nesse período.

Espaço de diálogo e negociação com o Estado (Tatagiba, 2010), os conselhos de políticas públicas são instrumentos de participação da sociedade civil “[...] institucionalizados e tem suas atividades, regulado por normas que produziram padrões regulares e recorrentes de organização que definem o seu papel na arena decisória” (CÔRTEZ, 2010, p. 67).

Luciana Tatagiba (2010) distingue a história recente dos conselhos no Brasil em três fases. A primeira fase refere-se ao período dos governos autoritários e ditatoriais, momento em que a arena decisória era limitada e os conselhos eram inte-

---

<sup>34</sup> Criada em 2017 a SecMulher-PE é a mais estruturada do país. Ver as Leis Estaduais nº 13.205, de 19 de janeiro de 2007, nº 14.264 e Lei nº 15.452, de 15 de janeiro de 2015.

grados por notáveis cuja tarefa consistia em aconselhar o poder executivo. O papel dos conselhos era assim meramente decorativo.

A segunda fase ocorre no período da abertura políticas, a partir da pressão da sociedade pela democratização do Estado criando novas formas de participação social, sobretudo a nível local. Tatagiba (2010) aponta o surgimento dos conselhos comunitários em São Paulo nesse contexto, com a função de *criar canais de comunicação entre o povo e o governo*. A terceira fase tem início com a Constituição Federal de 1988, que a partir de uma nova arquitetura jurídica-política, proporcionaria aos conselhos maior estabilidade institucional e por tanto maior força e legitimidade.

Em algumas áreas os conselhos já podem ser vistos como instituições, em outras, como na de mulheres, ainda estão em processo de institucionalização.

Em que pese o surgimento do primeiro conselho destinado às políticas para as mulheres ter sido em âmbito estadual, o ponto inicial para a criação de conselhos dessa natureza foi o CNDM. Inicialmente vinculado ao Ministério da Justiça, com o objetivo de “[...] promover em âmbito nacional, políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país.” (BRASIL, 1985, p. 1) coincide com a redemocratização do Brasil e mobilização dos movimentos sociais e de das mulheres pela conquista dos direitos sociais consolidados na Constituição Federal de 1988.

Assumindo a forma de órgão colegiado com representação do movimento feminista, ao ser criado em 1985, o CNDM reunia no mesmo espaço institucional uma esfera com competência de deliberação coletiva constituída pelo Conselho Deliberativo integrado por 20 conselheiras (, 17 titulares e 3 suplentes), e a esfera operacional/administrativa formada pela Assessoria Técnica e Secretaria Executiva, formada por pessoal técnico e administrativo.

A Lei nº 7353/85 estabelecia que 1/3 (um terço) dos membros do Conselho Deliberativo seria escolhido dentre pessoas indicadas por movimentos de mulheres constantes de listas tríplices, e ainda que os membros do primeiro Conselho Deliberativo seriam nomeados pelo Presidente da República, por sua livre escolha, sendo 9 (nove) Conselheiros para mandato de 4 (quatro) anos e 8 (oito) para mandato de 2 (dois) anos.

Havia três esferas organizacionais o CNDM, com diferentes competências, responsabilidades e atribuições definidas em Lei e Decreto.

Sob este design institucional, o CNDM protagonizou batalhas essenciais para a política para as mulheres, mobilizando o debate público sobre as desigualdades de gênero e politização do privado. A atuação junto à Assembleia Nacional Constituinte como já se falou aqui, foi decisiva para o reconhecimento de importantes direitos sociais às mulheres brasileiras. Durante os anos 90 Conselho foi esvaziado e seu protagonismo bastante reduzido.

Desde 2008<sup>35</sup>, o CNDM passou a ser um órgão colegiado, de natureza consultiva e deliberativa, presidido pela Ministra da SPM/PR e composto por 41 conselheiras, sendo que 21 representam a sociedade civil, 16 representam o Governo Federal, 3 são conselheiras com notório conhecimento nas questões de gênero e uma conselheira emérita, sendo estas últimas indicadas e eleitas pelas demais conselheiras.

A legislação e normas que regulamentam os conselhos de mulheres, tem reconhecido em sua composição entre Estado e sociedade civil, inclusive estabelecendo a paridade entre os dois pólos, e muitos tem incluído não apenas o governo (órgão do executivo), mas órgãos do sistema de justiça, como Ministério Público, Defensorias Públicas e Tribunais de Justiça.

A regra consolidada é a de que a representação das entidades estatais é feita por indicação da/do chefe máximo e à sociedade civil cabe escolher as suas. Na atual composição do CNDM a representação da sociedade civil está dividida entre 14 entidades na categoria de *redes e articulações feministas e de defesa dos direitos das mulheres* e 07 entidades na categoria de *organizações de caráter sindical, associativo, profissional ou de classe*.

A suplência foi ocupada pelas cinco (5) organizações na categoria *redes e articulações feministas e de defesa dos direitos das mulheres* e duas (2) na categoria de *organizações de caráter sindical, associativo, profissional ou de classe*, mais votadas na sequência do preenchimento das vagas das entidades titulares.

---

<sup>35</sup> Decreto nº 6.412, de 25 de março de 2008.

Nota-se que o Conselho Nacional possui uma normatização que deixa nítida as regras e confere alguma transparência para o processo de escolha da representação.

A criação de Conselhos de Defesa do Direito das Mulheres, ou Conselhos do Direito da Mulher, nos Estados e Municípios tem a perspectiva de contribuir para ampliar e fortalecer os espaços de participação social no país, ao lado das Conferências. Porém, em sua grande maioria os Conselhos são constituídos como espaços consultivos, sem competência deliberativa e influenciando pouco na tomada de decisão. Em regra, lhes é reservada apenas atribuições genéricas como “propor” à gestão de uma determinada política.

Embora sejam uma instância de participação e controle social, o desenho institucional da maioria dos Conselhos da Mulher acaba impossibilitando o exercício desta atribuição, uma vez que a presidência é acumulada pela dirigente máxima do Organismo ao qual o Conselho está vinculado o que em alguns momentos gera tensões entre a sociedade civil e o poder público, diante de um choque de interesses.

A ausência de autonomia administrativa e financeira observada em grande parte deles também é um empecilho a sua atuação. Note-se que quando do surgimento do CNDM este era tanto um espaço de participação e controle social quanto um órgão executor de políticas públicas, dispondo de orçamento próprio, o que pode ter contribuído para sua capacidade de mobilização e influência na formação da agenda de gênero.

A institucionalização das políticas para as mulheres é importante pois como indicado por ANASTASIA e AZEVEDO (2002, p. 81), referindo-se a governança e “accountability”, “... a maior ou menor capacidade de governança[condiciona-se] à possibilidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes, de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas...”. Nesse sentido, incentivar a criação e fortalecer os Conselhos em âmbito local é essencial para a consolidação dos direitos das mulheres e o aperfeiçoamento das políticas de construção da igualdade.

Como assinala Tatagiba (2010), na atualidade nenhum governo pode ignorar os conselhos nos processos de implementação das políticas públicas. A experiência dos conselhos de assistência social, saúde e conselhos da criança e adolescente,

cuja a existência é condição constitucionalmente imposta para o recebimento de recursos federais por Estados e municípios, nos sugere a necessidade de avançar para a institucionalização da participação a partir de uma alteração na CF/88 que introduza norma semelhante, potencializando a criação de conselhos de defesa dos direitos das mulheres.

#### 6.2.4 Conferências de Políticas para as Mulheres

As Conferências de Políticas constituem parte fundamental no ciclo de política pública, dado que se tornaram o momento mais relevante na definição da formação da agenda institucional. Elas assim como os conselhos inovam na seara institucional, fortalecendo e aprimorando uma relação de aproximação entre a sociedade civil e o Estado. Diferente dos conselhos, cuja a participação se dá por representação de organizações categorizadas por segmentos e grupos de interesses, as Conferências preveem a participação direta das cidadãs.

A sua importância está associada a dimensão do conteúdo como na dimensão de participação. Na dimensão do conteúdo as conferências debatem praticamente todos os temas que atravessam a vida das mulheres, suas vivências e condicionam suas experiências. Na dimensão da participação mobilizam mulheres em todos os Estados.

A I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, 1.787 delegadas do governo e da sociedade civil e envolveu 120 mil pessoas em todo o país, entre plenárias municipais e conferências estaduais. Dois mil municípios participaram realizando suas plenárias e todos os Estados realizaram conferências estaduais.

Pesquisa<sup>36</sup> realizada pela SPM/PR acerca do perfil das participantes na I CNPM dão conta da diversidade de mulheres presente. Oriundas de 444 municípios de todos os Estados e DF Regiões do Brasil, possuíam atuação política em movimentos sociais; partidos políticos; ONGs; organismos governamentais; associações profissionais; associações religiosas; autônoma; universidades; clubes de serviços e outros espaços. No que se refere à área de militância a pesquisa apurou vinculação

---

<sup>36</sup>Perfil das Delegadas e Perspectivas de Atuação – as de Atuação – Brasília Março de 2005 Disponível em <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/pesquisa-delegadas-cnpm.pdf>

aos movimentos de mulheres; popular; feminista; sindical; religioso; mulheres negras; Terceira Idade; Juventude; Pessoas com deficiência; Domésticas; Lésbicas; Mulheres rurais; Mulheres indígenas; Gay<sup>37</sup>; Parteiras

Dessa diversidade de participantes na I CNPM, e somada ao processo de conferências municipais e estaduais já mencionado, através dos debates ocorridos teve origem as diretrizes que balizaram a elaboração do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Esse é o documento que estrutura toda a política pública de gênero no Brasil. A implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) foi o objetivo primordial da SPM durante a trajetória das políticas para as mulheres até 2015.

Como do ponto de vista do arcabouço institucional, o I PNPM possui natureza de orientação e não legal-normativa-impositiva, articular e monitorar a implementação das 199 ações do PNPM, buscando a transversalidade dos programas e ações; e a pactuação com governos estaduais e prefeituras municipais foi a estratégia utilizada para a implementação do Plano que era composto por cinco pelos seguintes eixos temáticos: a. Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania. b. Educação inclusiva e não sexista. c. Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos. d. Enfrentamento à violência contra as mulheres e e. Gestão e monitoramento conforme a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.

Outras três conferências nacionais foram realizadas até então. O grau de institucionalização das Conferências é elevado, a medida que são convocadas por Decreto do Chefe do Executivo, seu regimento é publicado sob a forma de Portaria na imprensa oficial e toda a sociedade tem conhecimento sobre o rito, critérios de escolha de delegadas e participantes, e o modo de atuação na conferência.

No ano de 2007 foi realizada a II Conferência Nacional de Políticas para as mulheres, mobilizando 200 mil mulheres e 2.800 delegadas, e a partir de suas resoluções foi elaborado o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres o objetivo. Em 2011 a III Conferência Nacional de Políticas para as mulheres mobilizou a mesmas quantidades de mulheres, porém o número de delegadas caiu para 2.125 delegadas. Ambas as Conferências cumpriram o papel de referendar os Planos anteriores

---

<sup>37</sup> Trata-se de expressão utilizada na pesquisa.



(2004; 2007) e em 2013 forma revisados e sistematizados sob a forma do PNPM 2013-2015. Segundo seu próprio texto o PNPM 2013-2015 *constitui-se em um elemento estrutural da configuração de um Estado democrático*.

A última Conferência de Políticas para as Mulheres foi convocada em 2015 e realizada em 2016 em meio a votação do afastamento da Presidenta Dilma no Senado Federal. A IV Conferência Nacional de Políticas para as mulheres tema “Mais direitos, participação e poder para as mulheres”, tinha como objetivo fortalecer a *Política Nacional para as Mulheres* não teve documentos publicados até o momento como as anteriores. Em nossa avaliação, fruto da desestabilização institucional pela qual passa as SPM e em decorrência as políticas para as mulheres.

Quadro 4 - CNPM realizadas e resumo dos objetivos

CONFERÊNCIA	ANO	OBJETIVOS
I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres — I CNPM	2004	Propor diretrizes para a fundamentação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.
II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres	2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisar e repactuar os princípios e as diretrizes aprovadas na I CNPM.</li> <li>• Avaliar a implementação do PNPM 2004/2007 nos níveis federal, estadual, municipal e distrital.</li> <li>• Apresentar propostas de alteração do conteúdo do PNPM e da sua forma de execução.</li> <li>• Analisar a participação política das mulheres nos espaços de poder e elaborar propostas para ampliar sua inserção.</li> </ul>
III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres	2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer a Política Nacional para Mulheres, aprovada em 2004, referendada em 2007 (SPM, 2011).</li> <li>• Manter no nível federal, o II Plano Nacional de Políticas para Mulheres, com todos os seus eixos (SPM, 2011).</li> </ul> <p>O destaque do Eixo 9 do PNPM — Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia, bem como o reforço da necessidade de fortalecimento das ações deste eixo no PNPM, por entender a insuficiência da estratégia da transversalidade para o enfrentamento do racismo, do sexismo e da lesbofobia nas políticas públicas e na sociedade brasileira.</p>
IV Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres	2016	Fortalecimento da Política Nacional para as Mulheres Estratégias para que as políticas públicas de igualdade para as mulheres sejam efetivas nas 27 Unidades da Federação e nos 5.570 municípios do País.

Fonte: SPM. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br>>.

Elaboração: Aline Ramos Moreira (2018).

A elaboração dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres a partir dos debates e contribuições das conferências, demonstram o quanto a participação das

próprias mulheres é fundamental na formação da agenda formal de atuação dos governos nas três esferas e também sua influência na atuação do três poderes.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização das políticas para as mulheres é resultado da luta de várias gerações de ativistas e militantes dos movimentos sociais, organizadas nos movimentos feministas, movimento de mulheres, partidos políticos e espaços acadêmicos.

O ambiente democrático aliado a um governo progressista, é fértil ao debate e à participação das mulheres na vida política-institucional do país, notadamente no poder executivo federal. Um governo progressista que assume publicamente o compromisso de enfrentar as desigualdades sociais, de gênero e de raça, reconhecendo o racismo e sexismo como dimensões estruturantes da realidade, adota mecanismos de participação para realizar a escuta das mulheres, criando e fortalecendo canais de diálogos como Conselhos e a realização de Conferências de Políticas para as Mulheres.

Ao longo dos últimos 15 anos, as políticas para as mulheres têm sido aprimoradas e a relação dos movimentos de mulheres com o Estado foi de aproximação, com a ida de feministas para os espaços de gestão assumindo a tarefa de pensar, elaborar, executar e articular políticas públicas com perspectiva de gênero entre órgãos dos poderes executivos e demais poderes.

A mobilização e articulação das mulheres potencializou o cumprimento das Convenções internacionais, com a criação de legislações específicas como a Lei Maria da Penha e a Lei do Feminicídio e o poder judiciário e legislativo tem sido provocados a assumirem responsabilidades no combate às desigualdades de gênero.

Embora presente na sociedade brasileira, as desigualdades entre homens e mulheres possui não atinge a todas da mesma maneira. As mulheres são heterogêneas e diversas entre si, e as políticas públicas que pretendem dar conta das desigualdades entre homens e mulheres devem necessariamente estar atentas às questões de gênero e de raça que se articulam para promover o controle dos corpos das mulheres através das violências domésticas e sexual, divisão sexual e desigual do trabalho, acesso à renda e diferentes oportunidades, com desvantagem maior para as mulheres negra.

A negritude do feminicídio e demais violências como se viu, aponta para a necessidade do desenvolvimento de políticas para as mulheres que considerem não apenas o gênero, mas o racismo enquanto agente potencializador da vitimização feminina. Nesse aspecto, é necessário ultrapassar os elementos retóricos dos documentos institucionais e criar estratégias efetivas de contenção das violências contra todas as mulheres, em especial contra as mulheres negras que como já se viu, são as que mais morrem. Os indicadores apontam para a necessidade de intensificação ou até mesmo a alteração das estratégias da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Há um terreno fértil de possibilidades para a criação de políticas públicas que podem ser e tem sido utilizada em termos de políticas para as mulheres e os tipos de políticas podem ser fundidos e adaptados às demandas das mulheres negras.

A redução das desigualdades vivencias pelas mulheres negras, vai demandar a elaboração e implementação de políticas específicas, destinadas às mulheres negras que tenha em perspectiva os preconceitos, discriminações por elas suportados e nesse sentido busque alterar a ideia de inferioridade e subalternidade que paira na sociedade em relação a elas (nós).

A incorporação da agenda de gênero no âmbito das políticas públicas exige criatividade, sobretudo das feministas que atuam no Estado, e desafiam a administração pública a criar mecanismos de gestão e participação, organismos de políticas para as mulheres e as conferências de políticas para as mulheres são o reflexo de tal incorporação.

Nota-se que os movimentos de mulheres possuem uma participação ativa no ciclo das políticas para as mulheres de forma macro, pautando o reconhecimento dos problemas e disputando a formação da agenda institucional. A construção de alternativas, a tomada de decisão e a implementação ainda é de monopólio quase que exclusivo do Estado. E a avaliação das políticas ainda não faz parte da cultura em políticas para as mulheres.

A existência de espaços institucionais dedicados às políticas para as mulheres, tanto no nível federal quanto nos níveis locais (Estados e Municípios) é fundamental para a implementação das políticas para as mulheres, contudo o arcabouço jurídico- institucional existente e a escolha pela articulação horizontal e não hierár-

quica desobriga os entes federados de criação de tais espaços. Assim a existência de OPM's depende do compromisso do grupo político que assume o Governo em determinado local, o que fragiliza a implementação das políticas nacionais.

Do mesmo modo a inexistência no âmbito da administração pública de carreira específica voltada para o tema, acarreta na dificuldade de pessoal com acúmulo técnico e profissional na gestão de políticas para as mulheres. A qualidade das políticas, sua implementação, elaboração etc, depende sempre da formação e orientação política das responsáveis pela gestão do espaço institucional. Isso deve ser uma preocupação, sobretudo na conjuntura atual uma vez que nem sempre as ocupantes dos cargos terão o preparo necessário aos desafios e o compromisso com o enfrentamento às desigualdades de gênero, raça e outras interseccionalidades. Assim, o trabalho coletivo de uma geração de feministas no âmbito do Estado tende a desaparecer, gerando um prejuízo para as mulheres brasileiras.

O golpe de 2016 provocou uma instabilidade nas políticas para as mulheres e as cinco mudanças na estrutura da própria SPM pode ser considerada um termômetro para a situação atual. Observa-se o desmonte institucional das políticas para as mulheres e aprovação do Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito da União para os próximos 20 anos, que significa o congelamento dos gastos públicos nos dá a dimensão do agravamento, com a redução do orçamento das políticas para as mulheres.

Se o cenário dos últimos 15 anos foi de avanço e fortalecimento das políticas para as mulheres, e de expansão da sua institucionalização com aumento de OPM's e da participação, a redução de investimentos assinalada com o NRF indica o declínio.

A pesquisa é limitada aos aspectos gerais da institucionalização das políticas para as mulheres a partir do poder executivo federal e suas contribuições para a vida das mulheres negras brasileiras. Esta pesquisadora reconhece a importância da existência das políticas para as mulheres sem deixar de apontar a necessidade de mais políticas que tenham os problemas das mulheres negras como preocupação, haja vista que os indicadores revelam o constrangimento à experiência de tais sujeitas. Reconhecer os limites das políticas para as mulheres face à experiência das mulheres negras com a desigualdade de gênero e considerá-los dentro da realidade

a elas imposta é essencial para a criação de estratégias em políticas públicas que permitam às instituições o combate às desigualdades de fato.

É possível que a análise das políticas públicas nacionais, através de seus programas, projetos e ações de forma individualizada contribua para percebermos o quanto já conseguimos avançar na busca pela igualdade de gênero e raça, combate à feminização da pobreza, saúde da mulher e outros temas de interesse das mulheres negras. Em todo caso, as políticas para as mulheres precisam ser fortalecidas e só assim poderão ser reorientadas.

## REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Fátima; AZEVEDO, Sérgio de. Governança, “Accountability” e Responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 1, 2002.

BAIRROS, Luiza. A mulher negra e o feminismo. In: COSTA, Ana Alice Alcântara; SARDENBERG, Cecília Maria B. (Orgs.). **O Feminismo do Brasil: reflexões teóricas e perspectivas**. Salvador: UFBA / Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher, 2008. p. 139-146.

BAIRROS, Luiza. Nossos feminismos revisitados. **Estudos Feministas**, n. 2, p. 458-463, 1995.

BARCOS, Virginia Guzmán; VIRREIRA, Sonia Montañó. **Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)**. Série 118: Mujer y desarrollo. Santiago do Chile: CEPAL, 2012

BENTO, Maria Aparecida Silva. A mulher negra no mercado de trabalho. **Revista Estudos Feministas**. n. 2, p. 479-488, 1995.

BONFIM, Vânia Maria da Silva. A identidade contraditória da Mulher negra brasileira: bases históricas. In: LARKIN, Elisa (Org). **Afrocentricidade: uma abordagem epistemológica inovadora**. São Paulo: Selo Negro, 2009. p. 219-249.

BRASIL - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN Mulheres- Ministério da Justiça. Junho 2014. Disponível em < <http://www.justica.gov.br/noticias/estudo-traca-perfil-da-populacao-penitenciaria-feminina-no-brasil/relatorio-infopen-mulheres.pdf> > Acesso em: 16 mai. 2015.

BRASIL Presidência da República. Secretaria de Política para as Mulheres. **Plano Nacional de Política para as Mulheres**. 2004. Disponível em: < <http://www.spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2004/planinho.pdf> >. Acesso em: 21 jul. 2016.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n.6, p.41-63, 2015.

BRASIL. Câmara do Deputados. Decreto nº 6.412, de 25 de março de 2008. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2008/decreto-6412-25-marco-2008-573163-publicacaooriginal-96501-pe.html>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Câmara do Deputados. **Decreto Nº 8.030, de 20 de junho de 2013**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e remaneja cargos em comissão. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2013/decreto-8030-20-junho-2013-776324-publicacaooriginal-140213-pe.html>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Lei nº 13.266, DE 5 de abril de 2016. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13266-5-abril-2016-782842-publicacaooriginal-150033-pl.html>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Execução Orçamentária de Políticas para Mulheres**. 2013. Disponível em: < <http://spm.gov.br/pnpm/publicacoes/execucao-orcamentaria-2012-politicas-para-as-mulheres.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 4.377 de 13 de setembro de 2002**. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011**. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7499.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7499.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 9.137, de 21 de agosto de 2017**. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9137.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9137.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7353.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/1980-1988/L7353.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 12.314, de 19 de agosto de 2010**. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12314.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12314.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2017.



BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13104.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13104.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei no 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória no 768, de 2 de fevereiro de 2017. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm)>. Acesso em: 28 mar. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985.**

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 1.1973, de 1º de agosto de 1996.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Política para as Mulheres. **II Plano Nacional de Política para as Mulheres.** 2008. Disponível em: < <http://www.spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2008/livro-ii-pnpm-completo09.09.2009.pdf> >. Acesso em: 21 jul. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Política para as Mulheres. **Plano Nacional de Política para as Mulheres 2013-2015.** 2013b. Disponível em: <<http://spm.gov.br/pnpm/pnpm>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Anais da Conferência** - Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004.

BRASIL. Secretária de Articulação Institucional e Ações Temáticas. **Guia para criação e implementação de organismos governamentais de políticas para as mulheres – OPM.** 2014. Disponível em: < <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2014/guia-para-a-criacao-de-opm-dez2014.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. In: \_\_\_\_\_. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-10.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013.

CALDWELL, Kia Lilly. A institucionalização de estudos sobre a mulher negra: Perspectivas dos Estados Unidos e do Brasil. **Revista da ABPN**, v.1, n, 1, p;18-27, 2010.

CALDWELL, Kia Lilly. Fronteiras da diferença: raça e mulher no Brasil. **Revista Estudos Feministas.** v. 8, n. 2, 2000.

CALDWELL, Kia Lilly. Mulheres Negras, militância política e justiça social no Brasil. **Gênero**, v. 8, n. 1, p. 53-69, 2007.

CARDOSO, Claudia Pons. **Por uma epistemologia negra do Sul: experiências de mulheres negras e o feminismo negro no Brasil**. 2017. Disponível em: <[http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499452943\\_ARQUIV\\_O\\_simposiotextofazendogenero13.pdf](http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499452943_ARQUIV_O_simposiotextofazendogenero13.pdf)>. Acesso em 12 nov. 2017.

CARNEIRO, Sueli. O papel do movimento feminista na luta anti-racista. In: MUNANGA, Kabengele. (Org). **História do Negro no Brasil**. Brasília (DF): Fundação Cultural Palmares, 2004. p. 286-336.

CARNEIRO, Sueli. **Mulheres em movimento**. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000300008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000300008)>. Acesso em: 10 mai. 2015.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean; et alii. **A pesquisa qualitativa**. Enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 295-316.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. **Participation in American Politics: The dynamics of agenda building**. Boston: Allyn and Bacon, 1972.

COLLINS, Patricia. **Rasgos distintivos del pensamiento feminista negro**. In **Feminismos Negros: Una antología**. Madrid: Traficantes de Sueños. 2012

COLLINS, Patricia. Se perdeu na tradução? Feminismo negro, interseccionalidade e política emancipatória. **Parágrafo**, v. 5, n. 1, p. 8-17, 2017.

COLLINS, Patricia. Aprendendo com a outsider within: a significação sociológica do pensamento feminista negro. **Revista sociedade e estado**, v. 31, n 1, 2016.

CORREIO BRAZILIENSE. **Mulheres negras são alvo de explosões e tiros na Esplanada dos Ministérios**. 2015. Disponível em: <[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/11/18/interna\\_cidadesdf,507082/confusao-entre-manifestantes-causa-tumulto-na-esplanada-dos-ministerio.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/11/18/interna_cidadesdf,507082/confusao-entre-manifestantes-causa-tumulto-na-esplanada-dos-ministerio.shtml)>. Acesso em: 10 out. 2016.

CÔRTEZ, Soraya. Conselhos de Políticas Públicas: o falso dilema entre institucionalização e democratização da gestão pública. In: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri. (Org.) **Políticas culturais, Democracia e Conselhos de Cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos feministas**, n.1, 2002.

CURIEL, Ochy. Crítica poscolonial desde las prácticas políticas del feminismo antirracista. **Nómadas (Col)**, n. 26, p. 92-101, 2007.

DAVIS, Ângela. **Mulheres, Raça e Classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DIETZ, Mary G. Ciudadanía com cara feminista: el problema com el pensamiento maternal. **Ebate Feminista**, v. 10, p. 5-65, 1994.

EVARISTO. Conceição. **Insubmissas Lágrimas de Mulheres**. 2 ed. Rio de Janeiro: Malê. 2016

FARAH, Marta Ferreira Santos. "Gênero e políticas públicas na esfera local de governo". **Organizações e Sociedade**, v. 6, n. 14, p. 65-104, 1999.

FARAH, Marta Ferreira Santos. "Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo". **RAP – Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 1, p. 119-145, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gênero e políticas públicas: iniciativas de governos subnacionais no Brasil**. São Paulo: NPP/FGV-EAESP, 2002.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Incorporação da questão de gênero pelas políticas públicas na esfera local de governo**. São Paulo: NPP/FGV-EAESP, 1998.

FARAH, Marta. F. S. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 12, n. 1, p. 47-71, 2004.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Mulher arrastada por carro da PM foi morta por tiro, aponta laudo**. 2014. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/03/1427471-mulher-arrastada-por-carro-da-pm-foi-morta-por-tiro-aponta-laudo.shtml>>. Acesso em 18 jun. 2017.

GOHN, Maria da Glória. Mulheres – atrizes dos movimentos sociais: relações político-culturais e debate teórico no processo democrático. **Política e Sociedade**, n. 11, p. 41-70, 2007.

GOMES, Nilma Lino. Golpe disfarçado de impeachment: uma articulação escusa contra as mulheres. In: RUDIM, Linda. ARGOLO, Fernanda. (Orgs). **O Golpe na perspectiva de gênero**. Salvador: EDUFBA, 2016

GOMES, Nilma Lino. Intelectuais negros e produção do conhecimento: algumas reflexões sobre a realidade brasileira. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. (orgs) **Epistemologias do Sul. Epistemologias do Sul**. São Paulo: Editora Cortez, 2010. p. 492-516.

GONDIM, Linda M. P.; LIMA, Jacob Carlos. A pesquisa como artesanato intelectual. Considerações sobre método e bom senso. São Paulo: EDUFSCAR, 2006.

GONZALEZ, Lélia. "Por um feminismo afrolatinoamericano". **Revista Isis Internacional**, v. 9, p. 133-141, 1988.

HAJER, Maarten. Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. **Policy Sciences**, n. 36, p. 175-195, 2003.

HARAWAY, Donna. Saberes localizados: A questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. **Cadernos Pagu**. n. 5, p.7-41, 1995.

HARDING, Sandra. A instabilidade das categorias analíticas na teoria feminista. **Estudos Feministas**, v. 1, n. 1, 1993.

HARDING, Sandra. **Feminism and Methodology**. Milton Keynes: Open University Press, 1987.

HOOKS, bell. Intelectuais Negras. *Revista Estudos Feministas*. 1995.

HOOKS, Bell. Mulheres Negras: moldando a teoria feminista. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 16, p. 193 - 210, 2015.

HOOKS, Bell. **Não sou eu uma mulher**. Mulheres negras e feminismo. Tradução livre para a Plataforma Gueto. 2014. Disponível: <[https://plataformagueto.files.wordpress.com/2014/12/nc3a3o-sou-eu-uma-mulher\\_traduzido.pdf](https://plataformagueto.files.wordpress.com/2014/12/nc3a3o-sou-eu-uma-mulher_traduzido.pdf)>. Acesso em: 03 jul. 2016.

LANDER, Edgardo. As Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. In: LANDER, Edgardo (Org). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas**. Colección SurSur. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2005.

LONGINO, Helen E. Epistemologia feminista. In: GRECO, John; SOSA, Ernest (Orgs). **Compêndio de epistemologia**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

LUGONES, María. Rumo a um feminismo descolonial. **Estudos Feministas**, v. 22, n. 3, p. 935-952, 2014.

MACHADO, Lia Zanotta. **Perspectivas em confronto: Relações de gênero ou patriarcado contemporâneo?** Brasília: UNB, 2000.

MARCONDES, Mariana Mazzini et. al (Orgs). **Dossiê Mulheres Negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013

MELO, Marcus André. Estado, Governo e Políticas públicas. In MICELI, S. (Org.). **O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política**. São Paulo/Brasília: Sumaré/CAPES, 1999.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press, 1990.

PAUGAM, Serge (Coord.). **A pesquisa sociológica**. Petrópolis: Vozes, 2015.

PEREIRA, Potyara A. P. Política Social. In: FERNANDES, Rosa M. C.; HELLMANN, Aline. (org). **Dicionário crítico: Política de Assistência Social no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. p. 204-206.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. (Orgs.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Editora Cortez, 2010. p. 84-130.

R7. **Caso Claudia**: MP denuncia dois policiais por morte de mulher arrastada no Rio. 2015. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/caso-claudia-mp-denuncia-dois-policiais-por-morte-de-mulher-arrastada-no-rio-13032015>>. Acesso em 18 jun. 2017.

RAGO, Margareth. **Epistemologia Feminista, Gênero E História**. 1998. Disponível em: < [http://projcnpq.mpbnet.com.br/textos/epistemologia\\_feminista.pdf](http://projcnpq.mpbnet.com.br/textos/epistemologia_feminista.pdf) > Acesso em 15 fev. 2017.

RANGEL, Patrícia. **Feminismo de Estado e Direitos Políticos das Mulheres: Argentina e Brasil**. 2013. Disponível em: < [https://www.researchgate.net/publication/320673009\\_FEMINISMO\\_DE\\_ESTADO\\_E\\_DIREITOS\\_POLITICOS\\_DAS\\_MULHERES\\_ARGENTINA\\_E\\_BRASIL](https://www.researchgate.net/publication/320673009_FEMINISMO_DE_ESTADO_E_DIREITOS_POLITICOS_DAS_MULHERES_ARGENTINA_E_BRASIL) >. Acesso em: 03 dez. 2017.

REGONINI, Gloria. **Capire le politiche pubbliche**. Bologna: il Mulino, 2001.

ROCHA, Ana Luiza Carvalho da. e ECKERT, Cornelia. Etnografia: Saberes e Práticas. **Revista Iluminuras**, v. 9, n. 21, p. 19-23, 2008.

RODRIGUES, Almira; CORTÊS Iáris (Org.). **Os direitos das mulheres na legislação brasileira pós-constituente**. Brasília: Letras Livres, 2006.

SANTOS, Giselle Cristina dos Anjos. Os estudos feministas e o racismo epistêmico. In Dossiê Mulheres Negras: experiências, vivências e ativismos. **Gênero**, v. 16, n.2, p.7-32, 2016.

SARDENBERG, Cecília Maria Bacelar. **Da Crítica Feminista à Ciência a uma Ciência Feminista?** 2017. Disponível em: < <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/6875/1/Vers%C3%A3o%20Final%20Da%20Cr%C3%ADtica%20Feminista.pdf> >. Acesso em 12 nov. 2017.

SCOTT, Joan: Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Revista Educação & Realidade**, v. 20, n. 2, p.71-99, 1995.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, Celina. Política Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n.16, p.20-45, 2006.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos e a Construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas. In: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri. (Org.) **Políticas culturais, Democracia e Conselhos de Cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil**. 2015. Disponível em: < [https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia\\_2015\\_mulheres.pdf](https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf) >. Acesso em: 15 mar. 2017.

WERNECK, Jurema. Nossos passos vêm de longe! Movimento de Mulheres Negras e Estratégias Políticas contra o Sexismo e o Racismo. In: WERNECK, Jurema

(Org.). **Mulheres Negras:** um Olhar sobre as Lutas Sociais e as Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Criola, 2010. p. 76-84.

