



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro Biomédico

Instituto de Medicina Social

Karina Lopes Padilha

**Políticas públicas para mulheres: estudo de uma experiência no âmbito do
governo federal do Brasil (2003-2010)**

Rio de Janeiro

2013

Karina Lopes Padilha

Políticas públicas para mulheres: estudo de uma experiência no âmbito do governo federal do Brasil (2003-2010)

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Ciências Humanas e Saúde.

Orientadora: Prof.^a Dra. Marilena Cordeiro Dias Villela Corrêa

Coorientador: Prof. Dr. Ruben Araujo de Mattos

Rio de Janeiro

2013

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CB/C

P123 Padilha, Karina Lopes
Políticas públicas para mulheres : estudo de uma experiência no âmbito do governo federal do Brasil (2003-2010) / Karina Lopes Padilha. – 2013.
120f.

Orientadora: Marilena Cordeiro Dias Villela Corrêa.
Coorientador: Ruben Araújo de Mattos.
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social.

1. Mulheres – Condições sociais – Brasil - Teses. 2. Políticas públicas – Brasil - Teses. 3. Mulheres - Estatuto legal, leis, etc. – Teses. 4. Discriminação de sexo contra as mulheres – Teses. I. Corrêa, Marilena Cordeiro Dias Villela. II. Mattos, Ruben Araújo de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Medicina Social. III. Título.

CDU 396.1

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Karina Lopes Padilha

**Políticas públicas para mulheres: estudo de uma experiência no âmbito do governo
federal do Brasil (2003-2010)**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Ciências Humanas e Saúde.

Aprovada em 26 de abril de 2013.

Prof. Dr. Ruben Araujo de Mattos
Instituto de Medicina Social – UERJ

Banca Examinadora:

: _____
Prof.^a Dra. Marilena Cordeiro Dias Villela Corrêa
Instituto de Medicina Social – UERJ

Prof. Dr. Martinho Braga Batista e Silva
Instituto de Medicina Social – UERJ

Prof.^a Dra. Tatiana Vargas de Faria Baptista
Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ

Prof.^a Dra. Claudia Bonan Jannotti
Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ

Rio de Janeiro

2013

AGRADECIMENTOS

À minha turma de mestrado por compartilhar momentos de encontros repletos de boas lições que levarei para minha vida.

Aos professores do IMS, pela rica contribuição na minha formação.

À minha orientadora Marilena Corrêa pela paciência e contribuição para que esse trabalho fosse realizado.

Ao meu co-orientador Ruben Mattos pelo interesse e dedicação durante nossas discussões de orientação e também por ter contribuído imensamente para minha formação a partir de suas disciplinas.

À todos os funcionários do IMS por proporcionar que nosso dia a dia aconteça de forma organizada e tranquila.

Às entrevistadas desta pesquisa por concordarem em participar do trabalho e por contribuírem para o enriquecimento do mesmo e para minha formação.

Às minhas queridas amigas, Aline Garcia, Aline Souza, Ana Luísa Fonseca e Míriam Starosky pela presença, conversas, contribuições e disponibilidade que facilitaram a realização deste trabalho e serviram de apoio em muitos momentos de angústia.

Aos companheiros de trabalho Fábio, Silvana e Mariana por me apoiarem e pela solidariedade para que este trabalho fosse realizado.

À minha amada família por ter me estimulado a persistir neste projeto, pelo apoio em todos os momentos da minha vida e por me dar suporte também ao longo desta importante fase.

Ao meu companheiro Francisco, pelo amor, dedicação, suporte, paciência durante esses dois anos.

I measure the progress of a community by the degree of progress which women have achieved.

B. R. Ambedkar

RESUMO

PADILHA, Karina Lopes. *Políticas públicas para mulheres: estudo de uma experiência no âmbito do governo federal do Brasil (2003-2010)*. 2013. 120f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Esta dissertação tem como objetivo a investigação sobre a criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres em 2003. Este organismo institucional surgiu a partir da vitória do Partido dos Trabalhadores para a Presidência da República através da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva. Os atores envolvidos na concretização desta iniciativa e os fatores que levaram este governo a colocar em sua agenda central o combate às desigualdades sociais entre homens e mulheres é o interesse central tratado. A existência desta experiência é precedida por outra modalidade institucional, o Conselho Nacional de Direitos da Mulher, criado em 1985. As duas iniciativas são diferentes e são elaboradas em contextos e épocas diversas. Estas variações de propostas de institucionalização via Estado de políticas públicas para mulheres retrata uma característica do movimento feminista brasileiro que é seu caráter amplo e diverso. Com a convivência de setores com pautas e demandas diferenciadas, este movimento também mostra sua diversidade através das propostas institucionais. Do ponto de vista metodológico, foi utilizada a técnica das entrevistas semi-estruturadas com feministas que participaram da elaboração da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Também foram utilizados livros, artigos e documentos considerados relevantes a partir do material das entrevistas. O perfil destas mulheres era de militantes ligadas ao Partido dos Trabalhadores, visto que foi a vitória deste partido para a Presidência da República que permitiu a concretização desta instituição. Todas as entrevistadas participaram historicamente da luta feminista desde aproximadamente as décadas de 1970 e 1980, sempre inseridas e dialogando com as propostas de governo do PT. Este estudo contribui para o esclarecimento deste episódio da história da institucionalização estatal das demandas do movimento feminista e para o fornecimento de mais ferramentas para o debate da importância que as políticas públicas e o Estado possuem no combate às desigualdades sociais entre homens e mulheres. A idéia de que a igualdade de gênero deve ser promovida dentro do Estado, a partir de suas ações e seus profissionais e, assim, trabalhada na sociedade como um todo é fundamental para que situações de inequidade sejam combatidas.

Palavras-chave: Feminismo. Mulheres. Políticas públicas. Estado.

ABSTRACT

PADILHA, Karina Lopes. *Public policies for women: a study of an experience within Brazil's federal government (2003-2010)*. 2013. 120f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

This dissertation aims to research on the creation of the Special Secretariat of Policies for Women in 2003. This institution emerged from the victory of the Workers Party to the presidency through the candidacy of Luiz Inácio Lula da Silva. The actors involved in the implementation of this initiative and the factors that led this government to place on its agenda central to combating social inequalities between men and women is the central concern addressed. The existence of this experience is preceded by another institutional modality, the National Council of Women's Rights, created in 1985. The two initiatives are different and are prepared in different times and contexts. These variations of proposed rule via institutionalization of public policies for women portrays a characteristic of Brazilian feminist movement that is broad and diverse character. With the coexistence of sectors with different agendas and demands, this movement also shows its diversity through institutional proposals. From the methodological point of view, we used the technique of semi-structured interviews with feminists who participated in the drafting of the Special Secretariat of Policies for Women. Also used were books, articles and documents deemed relevant material from the interviews. The profile of these women was linked to militants Workers Party, since this was the victory party for the presidency allowed the implementation of this institution. All interviewed participated in the feminist struggle historically since about the 1970s and 1980s, when inserted and dialogue with PT's government proposals. This study contributes to the understanding of this episode in the history of the institutionalization state of demands of the feminist movement and to provide more tools for discussion of the importance of public policy and the state have to fight social inequalities between men and women. The idea that gender equality should be promoted within the state, from their actions and professionals and thus worked in society as a whole is essential for situations of inequity are fought.

Keywords: Feminist movement. Women. Public policies. State.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
ONG	Organização não governamental
PAISM	Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PFL	Partido da Frente Liberal
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PPA	Plano Plurianual
PPB	Partido Progressista Brasil
PT	Partido dos Trabalhadores
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
SEDIM	Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher
SPM	Secretaria (Especial) de Políticas para Mulheres
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	12
1	ELEMENTOS HISTÓRICOS DO FEMINISMO NO BRASIL.....	17
1.1	Momentos iniciais: a luta pela cidadania.....	17
1.2	O período da ditadura militar: uma luta pela liberdade.....	20
1.3	Feminismo na transição para a democracia: as primeiras conquistas.....	24
1.3.1	<u>Os Conselhos Estaduais e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher: as primeiras formas de institucionalização.....</u>	25
1.3.2	<u>O Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher.....</u>	29
1.4	O movimento feminista e a Assembléia Nacional Constituinte.....	30
1.5	A pauta internacional dos Direitos Humanos.....	32
1.6	Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.....	33
1.7	Resumo.....	35
2	FEMINISMO E O PARTIDO DOS TRABALHADORES.....	37
2.1	Organização das mulheres dentro do PT.....	37
2.2	Discussão/relação das mulheres do PT com o movimento feminista.....	43
2.3	Disputas dentro do PT.....	47
2.4	Características do governo Lula.....	52
2.5	Resumo.....	56
3	EXPERIÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DE UMA INSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES.....	59
3.1	Posição institucionalista das mulheres do PT: uma outra proposta.....	59
3.2	SEDIM: uma experiência anterior.....	71
3.3	Relações institucionais da SPM.....	73
3.4	Dificuldades institucionais.....	79
3.5	Avanços.....	85
3.6	Relação movimento feminista com SPM.....	91
3.7	Acomodação pós-eleitoral.....	93
3.8	Justificativas para a criação da SPM.....	97
3.9	Resumo.....	105

4	DISCUSSÃO.....	108
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
	REFERÊNCIAS.....	116
	APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas	120

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como foco a investigação da criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres em 2003. Este organismo institucional tem como competência apoiar para que o planejamento das ações do governo federal e demais esferas de governo tenham como um dos objetivos a promoção da igualdade social em relação aos homens e mulheres. Além disso, exerce uma assessoria ao gabinete do Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres.

Os atores envolvidos na concretização desta iniciativa e as razões que levaram o governo eleito em 2002 a colocar em sua agenda central o combate à desigualdade de gênero é o interesse central aqui tratado. A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres foi criada com status de Ministério, passando a integrar o primeiro escalão do governo federal.

No Brasil, a história da institucionalização através do Estado das demandas das mulheres feministas começou na década de 1980 com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Esta iniciativa, que inicialmente possuía características de formulação, coordenação, articulação e execução de políticas públicas, foi se enfraquecendo ao longo dos anos e perdendo estas funções de caráter mais executivo. Sua concepção era fortemente criticada por alguns setores do movimento feminista por uma certa confusão em seus papéis simultâneos de execução e controle social.

As diferentes concepções destas instituições, concretizadas a partir do Conselho e da Secretaria representam diferentes visões do movimento feminista, que sempre possuiu uma característica de amplitude e diversidade no Brasil. Os movimentos que lutam pelas bandeiras dos direitos das mulheres podem ser visualizados a partir das feministas mais autônomas com um caráter mais intelectualizado e voltado para o combate da opressão de gênero. Outra fatia deste setor compreende o movimento de mulheres, mais popular e preocupado com questões mais globais e não tão específico na luta pela opressão. Além das feministas inseridas em organizações mistas, como partidos políticos, que geralmente circulam por estes movimentos mais autônomos e trazem para dentro dos programas de governo estas demandas.

O interesse sobre a institucionalização e a história das políticas públicas para mulheres no Brasil surgiu a partir de uma experiência no ano de 2010, durante meu curso de Residência em Saúde Coletiva no Instituto de Estudos em Saúde Coletiva (IESC) da UFRJ. Tratava-se de um Projeto de Pesquisa-ação, intitulado *“Tabagismo feminino em um enfoque de gênero: construindo um modelo de intervenção para a abordagem do tabagismo em espaços populares”*, desenvolvido pelo IESC/UFRJ em parceria com o Instituto Nacional de Câncer

(INCA) e com o apoio da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). Já na graduação de Psicologia possuía um interesse pelo tema, mas nunca havia trabalhado diretamente com o assunto.

Através da minha participação nas oficinas de capacitação, nas discussões promovidas pelas reuniões de equipe e no grupo de estudos, surgiu a vontade de aprofundamento sobre o tema no curso de Mestrado. Este projeto suscitou-me o interesse em estudar quais as influências que atuam na definição das políticas públicas para mulheres no Brasil.

Após leituras e discussões, optei por estudar o surgimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres em 2003, entendendo a mudança e grande importância que representa na perspectiva destas políticas.

A relevância em tratar este assunto está no entendimento de que o Estado deve tomar para si o desafio de combater, primeiramente, a desigualdade de gênero em seu interior, ou seja, as desigualdades produzidas por ele próprio através das políticas públicas. As políticas públicas em geral são tomadas como supostamente neutras, no entanto, exercem efeitos diferenciados nos grupos populacionais que são alvo de opressões específicas como as de gênero, raça/etnia, orientação sexual e etc.

Assim, uma política voltada para o combate à pobreza, por exemplo, pode de fato beneficiar as mulheres de alguma forma, no entanto, elas precisam ser elaboradas com a cautela de não reproduzir o papel de subordinação feminina. A promoção da igualdade de gênero através das políticas públicas é um importante passo para tratar este problema também no âmbito da sociedade.

O setor saúde, minha área de formação, serve como exemplo de como é fundamental que as políticas públicas funcionem através da ótica do combate às desigualdades sociais entre homens e mulheres. As dificuldades que o PAISM encontra em sua implementação, a quase ausência de um debate sobre direitos sexuais e reprodutivos e a existência de políticas que geraram grande polêmica entre as feministas como a Rede Cegonha e seu desdobramento no Sistema Nacional de Cadastro, Vigilância e Acompanhamento da Gestante e Puérpera para Prevenção da Mortalidade Materna¹ em 2012, apontam para a importância de instituições como a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para o exercício deste papel de assessoria às políticas públicas.

¹ A criação destas políticas de saúde voltada para a maternidade e a diminuição da mortalidade materna foram iniciativas do governo Dilma, quando a SPM já possuía quase dez anos de existência. As críticas a estas políticas pelo movimento feminista foram calcadas tanto em relação ao nome, pois reduzia o corpo da mulher ao papel de carregar seu filho até ao seu sistema de cadastro que, sendo compulsório, não garantia nenhum tipo de privacidade à mulher e possuía um caráter de controle no processo da gravidez pelo Estado. A gravidade da situação foi pontuada pelo fato da iniciativa não ter sido discutida nas Conferências de Saúde e de Políticas para as Mulheres (MIRANDA, 2012).

A relevância deste organismo para uma maior democratização do Estado é um motivo para que a investigação sobre o seu processo de criação seja esclarecida e possamos entender quais fatores levaram o governo federal a concretizá-lo. O resultado desta investigação leva ao conhecimento de mais um episódio na luta pelos direitos das mulheres no Brasil e ao fornecimento de mais ferramentas para o debate da importância que as políticas públicas e o Estado têm no combate às desigualdades sociais entre homens e mulheres.

A concepção de análise de políticas deste estudo tem como interesse compreender o processo político em torno da criação da SPM. Para tal, o reconhecimento dos atores, suas posições, suas estratégias e compreender as mediações e os elementos que ao fim e ao cabo produziram o desenho institucional da secretaria, e permitiram que este e não outro assumisse a sua condução, é fundamental.

Outro ponto é que esta abordagem não vai ao encontro da tradição da análise de políticas que pensa suas referências no modelo de ciclos de política ou parte do que é visível e palpável nos aparatos estatais. Não é considerado adequado dentro da visão deste trabalho pensar nas políticas como se elas tivessem fases. Nosso objeto não é documento que alguém denomina de política. Neste sentido, o interesse gira em torno do que “se faz em nome do Estado e de sua suposta racionalidade, o *como se faz* e o *por que se faz*” (BAPTISTA, MATTOS, 2011:60).

De acordo com Baptista e Mattos (2011), reconhecer este lado não significa ignorar o que é visível ou palpável, mas reconhecer a que esta parte do conhecimento do Estado está conectado. Por isso, este trabalho está fortemente amparado nas entrevistas e material documental, fazendo-os dialogar com a produção da literatura sobre o tema, mais do que com este ou aquele modelo teórico dado a priori.

Os referências teóricas utilizados foram artigos e livros que tratavam do histórico da institucionalização de políticas públicas para as mulheres e da atuação do movimento feminista no Brasil. Além disso, também foram usados documentos como os programas de governo do Partido dos Trabalhadores e um Relatório Síntese da equipe de transição do governo Lula sobre a área das políticas públicas para as mulheres.

A escolha dos artigos e livros que permitiram o embasamento teórico do material das entrevistas foi feita ao longo do processo de análise e categorização das mesmas. Além disso, os documentos considerados relevantes para esclarecer o surgimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres também foram sendo descobertos à medida que alguns aspectos começaram a ser revelados através das entrevistas.

A técnica das entrevistas semi-estruturadas foi utilizada. As entrevistadas escolhidas foram feministas que participaram do processo de elaboração da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. O perfil destas mulheres era de feministas ligadas ao Partido dos Trabalhadores, visto que foi a vitória deste partido para a Presidência da República que permitiu a concretização desta instituição. Duas das entrevistadas ocupam cargos nesta secretaria atualmente. Um limite neste aspecto foi a impossibilidade de realização de entrevistas com as duas mulheres que ocuparam o cargo de ministra nos dois mandatos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva por motivos variados, como problemas pessoais e falta de disponibilidade de agenda.

O contato com as entrevistadas aconteceu através de redes de amizade ligadas ao Partido dos Trabalhadores que por também fazerem parte de grupos feministas apontaram nomes de referência para abordar o assunto. Também cheguei a algumas das entrevistadas a partir da sugestão de entrevistadas anteriores.

As entrevistas foram transcritas e analisadas. Esta análise consistiu na construção de categorias que emergiram a partir das falas e respostas das entrevistadas que possuíam convergências a respeito do tema do surgimento da concepção da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Todas as entrevistadas participaram historicamente da luta feminista desde aproximadamente as décadas de 1970 e 1980, sempre inseridas e dialogando com as propostas de governo do PT.

Estas entrevistas foram realizadas após aprovação do projeto desta pesquisa no Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Medicina Social da UERJ. Em virtude de se tratar de entrevistadas que possuem ou possuíram trajetórias na vida pública, uma opção metodológica foi o de possibilidade de citação dos seus nomes no trabalho. No entanto, a utilização do nome da entrevistada só foi feito a partir de sua prévia permissão e assinatura no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

O trabalho foi organizado e dividido em capítulos da seguinte maneira:

O primeiro capítulo traz alguns elementos históricos do feminismo no Brasil. Neste âmbito é colocado o início desta luta no país a partir da demanda pela cidadania, mais especificamente o direito ao voto. No decorrer do capítulo é mostrada a evolução do movimento feminista ao longo dos anos e as mudanças que ocorreram em suas demandas como, por exemplo, na época da ditadura militar quando uma das bandeiras de luta era a redemocratização.

Uma pontuação importante deste capítulo é a noção da heterogeneidade do movimento feminista no Brasil que é tratado por diversas autoras. Esta diversidade que influencia até no

modo como esse movimento será intitulado, se feminista ou de mulheres, é importante de ser ressaltada para a compreensão das diferentes propostas de institucionalização das políticas públicas para as mulheres como é o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e a Secretaria Especial de Política para as Mulheres.

O capítulo 2 tem como temática a compreensão da entrada da pauta feminista no Partido dos Trabalhadores. A organização de um grupo de mulheres do partido identificadas com as bandeiras de luta do feminismo possibilitou uma militância intra-partidária e a criação de uma proposta institucional que possibilitasse que as políticas públicas em geral e as focadas nas mulheres tivessem como um dos objetivos a produção de um lugar social de não subordinação ou opressão para as mulheres brasileiras.

Ainda neste capítulo são tratadas as disputas que ocorreram dentro do PT sobre a entrada desta pauta como prioridade dos seus programas de governo. Os diálogos e relações das feministas petistas com outros setores do movimento feminista também são retratados. Além disso, são colocadas algumas características das propostas e dos governos petistas que são consideradas relevantes para o entendimento do estabelecimento de suas prioridades programáticas.

O terceiro capítulo descreve mais diretamente a experiência de criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres no ano de 2003. Esta proposta passa por uma característica e concepção, própria das feministas do Partido dos Trabalhadores, sobre que modalidade institucional via Estado é necessária para viabilizar uma modificação na mentalidade dos gestores públicos em relação às políticas públicas e como as políticas para as mulheres devem ser formuladas a fim de se combater a desigualdade de gênero que o Estado pode produzir.

Experiências prévias à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres são descritas também com a finalidade de esclarecer a sua criação. E, além disso, são colocadas suas características institucionais mais detalhadamente, os avanços, desafios, justificativas e relações institucionais deste novo organismo.

No capítulo 4 é estabelecida uma discussão e são apresentados os resultados vis-à-vis a bibliografia com algumas reflexões. Neste sentido é colocada em evidência a importância da criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para uma maior democratização do Estado. A existência de experiências institucionais similares no âmbito da América Latina e as influências das Conferências Internacionais neste processo também são citadas.

1 ELEMENTOS HISTÓRICOS DO FEMINISMO NO BRASIL

Alguns elementos históricos do feminismo no Brasil são importantes para compreender o processo de institucionalização de suas demandas, tal como culminado pela criação de uma Secretaria de Políticas para Mulheres em 2003. Assim, faz parte do entendimento deste processo tratar a relação do movimento feminista e de mulheres com o Estado brasileiro em alguns momentos ‘chave’ pregressos.

Os momentos iniciais da luta deste movimento social são marcados pela valorização de processos históricos, ainda que o movimento de mulheres no Brasil não seja homogêneo. Diferentes grupos e perfis de mulheres seguiram se organizando ao longo do tempo por bandeiras de luta diferentes e, em determinados momentos históricos, a união entre setores diferentes foi crucial para pautar mudanças concretas.

Não se pode dizer que todas as mudanças, conquistas e lutas tiveram apoio amplo de todos os diferentes setores do movimento de mulheres no país, mas é visível um avanço no que tange à entrada das questões da mulher na pauta, no âmbito do Estado. Observar os avanços ocorridos em uma perspectiva histórica é importante para compreender o momento de criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, objeto de estudo desta dissertação.

1.1 Momentos iniciais: a luta pela cidadania

No Brasil, o movimento feminista começou a se desenvolver e ganhou destaque a partir da luta por direitos políticos no início do século XX. Estes direitos eram entendidos como a autêntica participação eleitoral das mulheres: a possibilidade de mulheres serem eleitoras e candidatas. Este movimento conhecido como sufrágismo teve na figura de Bertha Lutz uma de suas personalidades principais (PINTO, 2003).

Estas manifestações no país aconteceram em um pano de fundo mais amplo mundial. Na Europa e nos Estados Unidos, o movimento sufragista também ganhou força a partir da segunda metade do século XIX e nas primeiras décadas do século XX.

O sufrágismo brasileiro era uma vertente das manifestações feministas e, apesar de não ser a única, foi considerada a mais organizada na época. Considerado um feminismo ‘bem comportado’, este movimento não tinha como mote o questionamento da posição de exclusão da mulher como decorrência da posição de poder do homem e, assim, não problematizava as relações de gênero na sociedade.

Outra característica marcante das mulheres organizadas em torno desta bandeira era o seu pertencimento a uma elite econômica e cultural que acabava por influenciar as lutas que também não abarcavam os problemas referentes às desigualdades sociais entre as mulheres (PINTO, 2003).

Outro aspecto da luta era o de um feminismo mais difuso, manifestado a partir de uma imprensa feminista alternativa. Estas manifestações do final do século XIX e início do século XX aconteceram em uma época em que a atividade jornalística escrita era a única forma de comunicação das massas. As mulheres que compunham esta movimentação também vinham de uma parcela culta da população, geralmente eram mulheres conhecidas por sua carreira profissional como professoras, escritoras ou jornalistas.

Esta vertente mostrava uma preocupação que ia além dos direitos políticos, defendia o acesso à educação, colocava em cheque a dominação masculina do mundo público e a dificuldade das mulheres de se manifestarem neste espaço. Representando um feminismo menos comportado, estas mulheres traziam a tona o discurso da liberdade sexual e do divórcio (PINTO, 2003).

Pinto (2003) coloca como a terceira forma de feminismo da época, aquele que se manifestava no movimento anarquista. Este movimento tinha como diferencial dos anteriores a presença de mulheres trabalhadoras e não apenas intelectuais de uma elite. Militantes de movimentos de esquerda, estas mulheres tinham um discurso radical de liberação da mulher e colocavam o tema da exploração do trabalho no centro da questão.

Apesar de se dar em um ambiente que tinha dificuldades de aceitar a dominação da mulher como um problema diferente do da dominação de classe, as mulheres destes movimentos representavam o que havia de mais questionador no feminismo da época. Existia “(...) *uma clara identificação da condição explorada da mulher como decorrência das relações de gênero. Diferentemente da luta das sufragistas, essas mulheres apontavam sem meias palavras a opressão masculina*” (PINTO, 2003:34).

Já neste primeiro momento, o movimento feminista brasileiro mostrava-se heterogêneo. Com diferentes grupos de mulheres que apontavam para manifestações feministas diversas que iam desde a luta pontual pelo direito ao voto até as contestações mais radicais das feministas pertencentes ao movimento anarquista, este movimento já mostra em suas primeiras manifestações características de amplitude e diversidade.

As conquistas deste primeiro momento do movimento feminista do Brasil ficaram reduzidas, concretamente, ao direito de voto. Em 1932, o novo Código Eleitoral incluiu a mulher como detentora do direito de votar e ser votada. No entanto, o golpe de 1937 acabou

por enfraquecer as lutas da sociedade civil brasileira desta época, incluindo as manifestações feministas.

Assim, apesar de ter garantido o voto feminino o mesmo ficou restrito a mulheres alfabetizadas de mais de vinte e um anos e, a imposição do Estado Novo autoritário em 1937 fez com que toda a sociedade ficasse desprovida do direito de votar durante oito anos (BESSE, 1999).

O feminismo já possuía atuação nesta época, mas tinha pouca penetração no Estado e na sociedade em geral. Após a ascensão de Vargas ao poder (1939), as políticas públicas direcionadas às mulheres não eram formuladas ou pensadas junto aos movimentos de mulheres e também não levavam em conta uma perspectiva de equidade entre os sexos. Estas políticas tinham como objetivo redefinir um sistema de gênero em que as mulheres, a partir de sua inserção no mercado de trabalho, ainda preservassem seus papéis enquanto mães, cuidadoras, sensíveis e femininas. Assim, a maior parte das políticas estava ligada ao setor de trabalho com uma justificativa de atender a necessidade das mulheres de trabalharem para complementar a renda familiar e ao mesmo tempo proteger suas características entendidas como ‘naturais’ onde a maternidade tinha protagonismo (BESSE, 1999).

Definir os papéis da mulher fazia parte de um projeto mais amplo do Estado de promover o desenvolvimento econômico mantendo a estabilidade social. Este projeto, de acordo com o governo da época, seria garantido a partir da *“conciliação entre a demanda de mão-de-obra feminina, pelos empregadores, a demanda de igualdade pelas mulheres e a necessidade social mais ampla de utilizar as mulheres e a família de maneira mais segura para as tarefas de reprodução social”* (BESSE, 1999:5).

Besse (1999) fala de uma modernização do sistema de gênero no Brasil do início do século XX que trouxe um progresso ambíguo para as mulheres. A conquista do direito político de votar e ser votada e sua inserção no mercado de trabalho e conseqüentemente maior acesso à educação ainda possuía características fortemente limitadoras a uma possível emancipação feminina já que os *“educadores projetavam seus currículos para a formação de profissionais que desempenhassem seu papel “natural” de gerente racional da vida doméstica e como socializadora inteligente da geração futura”* (BESSE, 1999:11).

Além disso, a maior oferta de empregos para as mulheres ia de encontro a um código civil (1916) que definia o marido como o detentor do poder de decidir sobre a autorização ou proibição de que sua esposa seguisse uma carreira profissional.

Uma observação importante é a diferença temporal e de concepção entre os termos mulher e gênero nas políticas públicas². No trabalho de Farah (2004), é feita uma análise da inserção da perspectiva de gênero nas políticas públicas no Brasil. A autora pontua que o campo de estudo de gênero se consolidou no Brasil no final dos anos 1970, junto com a ‘Segunda Onda’ do movimento feminista. Assim, o tema gênero entra na esfera das políticas públicas também nesta época. Anteriormente, a menção que existia era o termo mulher, neste caso cabe o exemplo destas políticas do início do século XX relatadas por Besse (1999). Geralmente, as diferenças entre o termo mulher e gênero nas políticas públicas estão referidas entre as políticas focais (cujo foco é a mulher, mas sem necessariamente questionar a situação de opressão/subordinação desse grupo populacional) e as políticas integrais (que levam em conta o combate às desigualdades sociais entre homens e mulheres em todas as políticas públicas).

1.2 O período da ditadura militar: uma luta pela liberdade

No Brasil, a conhecida ‘Segunda Onda Feminista’ emergiu no cenário da ditadura militar. O golpe militar de 1964 produziu longos anos de um regime marcado por cassação de direitos políticos, censuras, prisões arbitrárias, torturas, desaparecimento, exílio. Este contexto influenciou diretamente o desenvolvimento do pensamento e da ação feminista no Brasil durante as décadas seguintes.

O feminismo no Brasil ressurgiu em um cenário que este movimento estava se reorganizando em âmbito mundial a partir das décadas de 1960 e 1970. Nos Estados Unidos e Europa, este avanço se relacionou com a efervescência política e cultural propícia para o surgimento de movimentos sociais. A Guerra da Coreia, a Guerra do Vietnã e o acirramento dos conflitos raciais contribuíram para o fim do sonho americano popularizado no ‘*american way of life*’ e expuseram a fragilidade da sociedade americana. No pós-guerra, os Estados Unidos representavam a prosperidade econômica e, nesta esteira, os valores da família e da moral protestante reforçavam a ideia de que a mulher deveria dedicar-se à família e ao lar.

Na Europa, o sonho que ficou abalado na década de 1960 foi o da revolução socialista liderada pelos partidos comunistas do Leste Europeu. No entanto, a revelação dos crimes

² Heilborn e Sorj (1999) falam sobre a substituição do termo mulher pelo gênero nos trabalhos acadêmicos brasileiros. De acordo com as autoras, a partir da década de 1980 é possível observar uma gradativa substituição do termo mulher, uma categoria empírica/descritiva, pelo termo gênero, uma categoria analítica.

stalinistas e as invasões de Hungria³ e Tchecoslováquia⁴ acabaram enfraquecendo a força da luta unitária para derrotar o capitalismo. Neste contexto, a nova geração nascida durante e após a Segunda Guerra Mundial buscou espaço através de movimentos sociais para combater tanto o capitalismo norte-americano quanto o sonho socialista europeu. E foi também neste momento que surgiu o novo feminismo ocidental (PINTO, 2003).

Enquanto a Europa e os Estados Unidos viviam uma época de grande efervescência política, de revolução de costumes, de radical renovação cultural, o Brasil vivia o clima da ditadura militar, repressão e morte. Porém, apesar das diferenças, tanto no Brasil como no hemisfério norte, no final da década de 1960 e ao longo da década de 1970, surgiu e se desenvolveu este segundo momento do movimento feminista. No entanto, as características que este movimento vai assumir em cada local teve ligação com estes distintos cenários.

Uma característica do caso brasileiro foi a existência dos movimentos de mulheres que existiram antes da década de 1970 e que persistiram ao longo do desenvolvimento do feminismo. Estes movimentos de mulheres abrangiam a população feminina das classes médias e populares no Brasil e tinham como especificidade o não questionamento da condição de opressão da mulher. Em oposição, visava uma intervenção no mundo público a partir da condição de dona-de-casa, esposa e mãe. Alguns exemplos destas organizações foram os movimentos contra a carestia, os clubes de mãe, o movimento pela anistia e muitos outros.

Estes movimentos não se caracterizavam por uma formação feminista, e as mulheres neles envolvidas não lutavam pela mudança nos papéis a elas atribuídos pela sociedade. No entanto, a partir da década de 1970 a distância e a resistência entre o movimento de mulheres e o movimento feminista começaram a diminuir e, em alguns casos, as integrantes dos movimentos de mulheres passavam a problematizar sua condição de mulher.

O contexto de repressão que o Brasil vivia acabou por instalar um paradoxo com o qual o movimento feminista brasileiro teve que lidar em seu surgimento e desenvolvimento. Sua luta pelos direitos específicos das mulheres acabou soando como algo menor, como um desvio pequeno-burguês aos olhos dos integrantes da luta contra a ditadura militar. Como na Europa e nos Estados Unidos pré-1968, onde a luta era contra o capitalismo, o movimento contra a ditadura se centralizava numa causa, que era derrubar o regime. Por outro lado, o movimento feminista abarcava também uma perspectiva mais autonomista, identificada com os movimentos europeu e norte-americano, que viam na luta pela igualdade nas relações de gênero e liberdade sexual uma pauta relevante que não deveria ficar em segundo plano.

³ Em 1956

⁴ Em 1968

Assim, o movimento feminista no Brasil se deparou com a luta pela transformação das relações de gênero, mas não pode ignorar a questão da fome, desigualdade social, da repressão política, problemas que também não podiam ficar de fora desta luta específica. Além disso, a desigualdade penetrava o próprio movimento de mulheres, com as desigualdades entre mulheres pobres, negras, sem-terra e de mulheres ricas e intelectualizadas (PINTO, 2003).

Em relação à política nacional, os anos finais da década de 1960 e os primeiros anos da década de 1970 foram marcados pela linha mais dura do Exército. O Ato Institucional nº 5 (AI-5), instituído em 1968, abolia por prazo indeterminado os limites constitucionais à ação governamental, fechando o Congresso e conferindo ao Poder Executivo autoridade para exercer poderes excepcionais. Foi uma época dramática de sequestros, exílios, desaparecimentos e torturas (SARTI, 1988). Nesta época, o general Médici, que governou de 1969 a 1974, usou um forte aparato repressivo o qual reduziu bastante o espaço para as manifestações públicas e usou elevados níveis de violência até mesmo para os parâmetros daqueles que integravam o regime militar. Desta forma, ao longo destes anos, o movimento feminista ficou restrito a grupos específicos, fechados e intelectualizados, donde as reuniões aconteciam na casa de algumas pessoas e se aproximavam da configuração de uma atividade privada (PINTO, 2003).

No ano de 1975, o governo do general Geisel – com a sua intenção de abertura política lenta, gradual e segura – contribuiu, de certa forma, para que este ano tenha sido o momento inaugural do feminismo brasileiro. Mas o que marcou este ano como importante na história do feminismo foi a decisão da ONU (Organização das Nações Unidas) de defini-lo como o Ano Internacional da Mulher e o primeiro ano da década da mulher, realizando ainda a Primeira Conferência Mundial da Mulher, no México.

Esta iniciativa da ONU foi muito importante para dar mais destaque a questão da mulher tanto entre governos autoritários e sociedades conservadoras quanto em relação aos projetos progressistas que viam com desconfiança a causa feminista. No Brasil, o Ano Internacional da Mulher teve grande importância para a entrada das questões das mulheres na esfera pública através de eventos estimulados pela ONU (PINTO, 2003). Com ambientes propícios para a discussão e organização das mulheres, as comemorações deste ano abriram caminho para os primeiros agrupamentos coletivos femininos, ligados, em grande parte, a partidos e organizações de esquerda que ainda agiam na clandestinidade. Nesta época surgiram o Centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira, em São Paulo, e o Centro da

Mulher Brasileira, no Rio de Janeiro, que reuniam, em sua maioria, mulheres profissionais (SARTI, 1988).

O contexto favoreceu o começo de uma visibilidade do movimento de mulheres. Em 1975, surge o Movimento Feminino pela Anistia que contribuiu para esta ampliação, começou no estado do Paraná e depois foi transferido para São Paulo. Neste momento, o movimento feminista salientava seu caráter unitário, congregando todos os núcleos de mulheres, embora existissem clivagens que sempre permearam o movimento (SARTI, 1988).

Assim, a postura da ONU de abordar o tema da mulher teve consequências diferentes no Brasil quando comparadas aos países do hemisfério norte. O movimento feminista nos Estados Unidos e na Europa também encontrava resistência tanto dos setores conservadores como dos partidos políticos tradicionais de esquerda às suas questões, no entanto, viviam um contexto de maturidade democrática que não as deslegitimava e nem as enquadrava como passíveis de perseguições pelo aparato repressivo do Estado.

No Brasil, ao mesmo tempo em que o campo político estava tomado por um regime militar, as forças progressistas só viam legitimidade na luta contra este regime e o objetivo era a redemocratização. Assim, a urgência desta tarefa colocava em cheque a importância e dificultava o crescimento de um feminismo mais autônomo (PINTO, 2003).

Segundo Pinto (2003), de 1975, ano considerado marcante para o movimento feminista no mundo e no Brasil até 1979, quando o país começa a avançar rumo à democratização, com a anistia e a reforma partidária que acabou com o bipartidarismo, o movimento feminista no Brasil esteve ligado à luta pelo fim da ditadura militar.

A inserção na luta pela democracia possibilitou uma marca de unidade ao movimento feminista brasileiro até o início dos anos 1980. A concepção de prioridade em combater o autoritarismo e as desigualdades na sociedade brasileira por algumas tendências colocou em segundo plano a problemática feminista dentro do movimento. As clivagens do movimento feminista se instalavam entre as tendências vinculadas a grupos políticos organizados que privilegiavam as lutas gerais e a tendência que assumia o feminismo como bandeira de luta, defendendo a autonomia do movimento de mulheres (SARTI, 1988).

O movimento feminista conseguiu manter uma certa unidade durante seu processo de fortalecimento e primeiros anos de luta em virtude do contexto da ditadura militar. A existência deste regime limitava as lutas sociais como um todo e, inclusive deste movimento. Assim, o movimento feminista conseguiu deixar em suspenso suas divergências internas durante esta época em prol da luta pela democracia que parecia como prioridade.

Como Pinto (2003) coloca, apesar do paradoxo em que o movimento feminista se constituiu no Brasil pela sua falta de apoio tanto pelos setores conservadores da sociedade favoráveis ao golpe militar que não considerava nenhum tipo de organização da sociedade civil com bons olhos, quanto pelos grupos que lutavam contra a ditadura e viam este movimento como um desvio em relação à luta fundamental do proletariado contra a burguesia ou da democracia contra a ditadura. No fim da década de 1970 o movimento feminista começou a se fortalecer no Brasil. Mesmo frágil, perseguido, fragmentado, mas muito presente, tanto incomodando os militares quanto os companheiros homens de esquerda. Na década seguinte, o feminismo brasileiro viveria o processo de redemocratização (PINTO, 2003).

1.3 Feminismo na transição para a democracia: as primeiras conquistas

O início dos anos 1980, marcados principalmente pela volta à democracia, se destacaram também pelo aprofundamento e explosão das tensões que se acumularam desde o início do movimento de mulheres. A unidade conseguida à custa da luta contra a ditadura perdeu o sentido num momento em que ser de oposição já não era mais suficiente como elemento de união. O caráter político do movimento de mulheres, em detrimento das questões específicas da mulher, permanecia como motivo de descontentamento para a corrente identificada com o feminismo enquanto luta contra a opressão sexual.

Além deste conflito já conhecido, o processo de redemocratização plantou uma nova questão no movimento feminista, dividindo-o basicamente em dois grupos. O primeiro que lutava pela institucionalização do movimento e por uma aproximação à esfera estatal. O outro que se caracterizava enquanto movimento autonomista e via essa aproximação com o Estado como um sinal de cooptação (PINTO, 2003).

Em 1982 foram realizadas as primeiras eleições para governadores de estados desde 1964. Com a dissolução do bipartidarismo compulsório, em 1979, a reorganização partidária dividiu a oposição em três partidos: o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), oriundo da antiga oposição, o MDB; o Partido dos Trabalhadores (PT), articulado em torno das lideranças sindicais que surgiram no fim dos anos 1970, com seu principal representante Luís Inácio da Silva (Lula); e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), herdeiro do trabalhismo de Getúlio Vargas, que teve como líder na época Leonel Brizola (SARTI, 1988).

Essas eleições proporcionaram importantes mudanças nas instâncias do poder. A vitória dos partidos oposicionistas em estados economicamente importantes, através do apoio majoritário da população à oposição, reduziu o poder do partido da situação (Partido Democrático Social – PDS – que sucedeu a ARENA) (SARTI, 1988).

Diante das divisões já existentes no movimento de mulheres e no feminismo, também fragmentado, as mulheres que participaram da campanha eleitoral organizaram-se de acordo com o apoio a determinadas candidaturas, dividindo-se entre os partidos de oposição, principalmente o PT e o PMDB. Esta divisão acabou definindo a relação destes grupos de mulheres com o poder que se instituiu (SARTI, 1988).

Além das divergências em relação a institucionalização estatal de suas demandas, as favoráveis a este processo também se viam divididas entre si em relação aos partidos que compunham. Assim, o movimento de mulheres parecia colecionar divisões, desde as ‘adormecidas’ na luta contra a ditadura, como foi o caso do paradoxo da luta geral e da luta específica que acabou ficando em segundo plano diante da unidade pelas lutas gerais e neste momento de recuperação da democracia novas divisões começaram a ser produzidas em virtude do novo contexto político.

A vitória do PMDB nestes estados importantes levou as feministas que se atrelaram a este partido a buscarem nestes Governos espaços para a defesa de sua causa dentro de espaços institucionais específicos que se responsabilizassem pelas questões específicas da mulher (PINTO, 2003).

Essa luta do feminismo por espaços institucionais que representassem as questões e direitos da mulher levou ao surgimento dos Conselhos da Condição da Mulher nos estados onde a vitória da oposição se concretizou e a participação de parte do movimento feminista nas ações do estado se tornou possível.

1.3.1 Os Conselhos Estaduais e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher: as primeiras formas de institucionalização

A criação de conselhos e órgãos executivos que se ocupassem unicamente das questões da mulher nunca foi um consenso para o movimento, tanto internacionalmente quanto no Brasil. Este processo representava o perigo da perda de autonomia do movimento em relação aos partidos governistas. Além disso, parte do movimento se identificava com uma

postura radical que lutava pela transformação profunda das relações de poder, que não poderia acontecer a partir de uma estreita colaboração entre o movimento e o Estado (PINTO, 2003).

No Brasil, tivemos a peculiaridade do fato de este debate da institucionalização ou da inserção no nível de Governos ser colocado simultaneamente ao processo de abertura política da ditadura militar, quando a construção de instituições políticas democráticas era ainda incipiente e difícil. Desta forma, o movimento feminista se deparou com duas alternativas: atrelar-se a um partido e ameaçar sua unidade e sua autonomia ou se manter unido e limitar sua participação política à pressão.

A disputa de opiniões a este respeito resultou na inserção no nível do Estado e sua manifestação mais conhecida foi a dos Conselhos da Condição da Mulher. Vale lembrar que a história da institucionalização do movimento feminista junto ao Estado por meio da organização de conselhos estaduais e do Conselho Nacional de Direitos da Mulher passa pela vitória do PMDB em alguns estados brasileiros em 1982 (PINTO, 2003).

Um exemplo desse momento ocorreu no estado de São Paulo, o Conselho Estadual da Condição Feminina paulista tinha caráter consultivo e propositivo, não possuía orçamento próprio e era composto por mulheres do PMDB, partido que venceu as eleições deste estado. Este conselho enfrentou uma forte oposição de outras feministas e de grupos de mulheres das camadas populares, que tinham como um ponto forte em suas pautas, na época, a luta por creches (PINTO, 2003).

De acordo com Pinto (2003), esse primeiro encontro do movimento feminista com o Estado contribui para compreender a relação entre movimentos sociais e o Estado no Brasil nesse período de abertura política e seus efeitos, que persistem até os dias atuais. As feministas do PMDB vislumbravam esse acontecimento como uma oportunidade, mas apesar da criação do conselho a contrapartida estatal não veio e seu aparato não mostrou disponibilidade em aceitar a presença das feministas. De acordo com a autora, esse é um dos grandes problemas que a institucionalização encontrou na história recente: os grupos são suficientemente fortes para romper a impermeabilidade estatal, mas não o suficiente para ocupar um espaço nas instâncias decisórias.

Pinto (2003) coloca que um dos problemas da história da inserção do movimento feminista na estrutura estatal foi a forma que o recrutamento das mulheres para ocupar as posições em conselhos e outros órgãos aconteceu. Este recrutamento vem acontecendo a partir do Estado, o que resulta em certa confusão entre movimento e partido, pois as feministas recrutadas acabam ficando comprometidas com as propostas de governo. Segundo a autora,

caso este recrutamento viesse dos movimentos, haveria a possibilidade de se construir um espaço mais independente.

Assim, a autonomia e a independência do movimento ficam comprometidas quando a escolha de membros de partido é a regra. De acordo com a autora, tanto o nascimento quanto a virtual morte do Conselho Nacional do Direito da Mulher (CNDM) foram condicionados por esse cenário.

A criação do Conselho Nacional de Direitos da Mulher, em 1985, resultou de uma mobilização que começou com a Campanha *Diretas-Já* em 1983, quando as oposições se uniram em torno de uma única bandeira e foi instituído o Movimento de Mulheres pelas Diretas-Já. Apesar da intensa mobilização, a emenda que restaurava as eleições diretas para presidente da República foi derrotada. A Aliança Democrática (composição heterogênea, formada pelo PFL – Partido da Frente Liberal, grupo dissidente do PDS, partido da situação – e pelo PMDB) lançou a candidatura de Tancredo Neves para presidência contra o candidato do governo, Paulo Maluf. A força da oposição na campanha pelas diretas levou a eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral. O movimento feminista se viu novamente dividido. O grupo de mulheres ligadas ao PMDB teve que enfrentar a questão de ser governo e ocupar espaços para sua causa no aparato estatal (SARTI, 1988).

De acordo com Pinto (2003), o conselho surgiu da iniciativa de um grupo de 40 mulheres do partido que procurou Tancredo Neves, ainda candidato, e solicitou a instauração de um órgão estatal responsável pelos direitos da mulher. José Sarney, o vice-presidente que assumiu com a morte de Tancredo, manteve o compromisso assumido anteriormente e criou o CNDM em 1985.

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher foi criado junto ao Ministério da Justiça, com orçamento próprio, tendo sua presidente *status* de ministra. O conselho era composto por 17 conselheiras, nomeadas pelo ministro da Justiça, por um Conselho Técnico e por uma Secretaria Executiva. O conselho teve vida curta como órgão de articulação das demandas do movimento feminista e de mulheres em geral. A atuação real ficou estendida de 1985 a 1989, quando o CNDM tratou de quase todos os temas que centralizavam a luta feminista brasileira. Entretanto, sua maior e mais bem-sucedida intervenção aconteceu junto à Assembléia Nacional Constituinte, êxito concretizado na própria Constituição de 1988.

De acordo com Montañó (2003), em relação à América Latina, o CNDM inovou por sua ênfase democrática e de representação, ao contrário de organismos de outros países, que surgiram no contexto da influência da reforma do Estado e da busca por governabilidade. Nesta época, o feminismo brasileiro se destacou e se tornou um referencial na região. Era a

primeira vez, em se tratando do continente latino-americano, que feministas ocupavam espaços públicos estatais para propor, formular e executar políticas inspiradas na visão feminista e desenvolver ações para a promoção da igualdade entre homens e mulheres.

Além disso, o caráter deliberativo do Conselho foi outra inovação que serviu de exemplo para outros conselhos existentes no Brasil, como o de saúde, por exemplo, que assumiu este caráter apenas nos anos noventa. Assim, o CNDM trouxe ares de novidade tanto nas políticas de gênero quanto nas políticas públicas em geral (MONTAÑO, 2003).

O CNDM inicia o que posteriormente foi definido como “transversalidade da perspectiva de gênero⁵”. Uma nova maneira de fazer políticas públicas transversais era inaugurada no Brasil e América Latina, cujos objetivos e metas surgiam da demanda social. Neste momento, começou o debate sobre políticas setoriais *versus* as transversais, em que os resultados deveriam ser avaliados não pela delimitação de um tema ou setor, mas através do cumprimento dos direitos de um determinado grupo populacional.

No governo Collor, o CNDM perdeu seu orçamento e as mulheres indicadas para a direção e para conselheiras, na maioria das vezes, tinham pouca tradição no movimento feminista (PINTO, 2003). Além disso, este governo inaugura um projeto de redução do Estado no Brasil que implicou a redução das atribuições do CNDM e uma grande perda da sua potência. Neste momento, o CNDM perde legalmente suas atribuições para executar políticas públicas (GOVERNO DO BRASIL, 2002, CABRAL, 2002).

A chegada do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) ao governo em 1994, mesmo que este partido abarcasse algumas das mais históricas feministas brasileiras, não conseguiu fazer com que o conselho recuperasse o espaço que havia conquistado na década de 1980. Somente no final do último mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, através da designação de Solange Bentes como presidente do CNDM, foi possível concluir a gestão com uma nova institucionalidade e novos canais de diálogos abertos com a sociedade civil. No entanto, de maneira geral, as conseqüências do enfoque de redução do tamanho do Estado, herdadas da época Collor, se mantiveram na perda de potência do CNDM durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

⁵ Essa idéia de transversalidade aponta para a visão do conceito de gênero como uma categoria de análise que começou a ser construído academicamente na década de 1980. Em relação a isso, uma importante autora é Joan Scott. De acordo com a autora, “o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos, e o gênero é uma forma primeira de significar as relações de poder” (Scott, 1989:21). A categoria gênero não seria apenas um tema das relações sociais, mas seria como uma ‘lente’ para enxergar tais e decodificar relações complexas entre diversas formas de interação humana. O gênero e a sociedade teriam uma natureza recíproca em vários contextos como exemplo da política, assim, a política constrói o gênero e o gênero constrói a política.

1.3.2 O Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher

Outra conquista oriunda deste período de busca pelo restabelecimento da democracia foi a criação do PAISM em 1983. Conforme já salientado, este momento de grande efervescência no Brasil foi marcado por uma intensa participação política de movimentos sociais, com destaque para o movimento de mulheres, que foi fundamental nesse momento de elaboração do programa (OSIS, 1998).

O lançamento deste programa acontece em um contexto de crítica às ações anteriores de políticas públicas de saúde para mulheres. Um dos pontos de discordância era a concepção de planejamento familiar até então existente, que se limitavam ao controle da natalidade nacional. A preocupação em relação ao aumento populacional do país era investida de um argumento de segurança nacional, pois existia o entendimento que o crescimento populacional desenfreado, especialmente das parcelas mais pobres da população, acarretaria em um aumento da miséria e, conseqüentemente, dos problemas sociais (COSTA, 1986).

Assim, esta mobilização se manifestou através da adoção de uma posição contrária dos movimentos sociais a esse viés controlista adotado pelo governo. Desta forma, os grupos organizados de mulheres, embora demandassem o acesso aos meios contraceptivos, tinham como objetivo uma ótica do livre exercício da sexualidade, do direito de ter e não ter filhos, da opção de escolha sobre a quantidade de filhos e também do direito de acesso aos serviços de saúde (COSTA, 1986).

Nesse cenário político, as mulheres militantes reivindicavam uma assistência integral que as contemplasse desde a infância até a velhice e que não as reduzisse ao período reprodutivo. Entre as exigências que apresentaram ao Estado, estava a garantia de acesso às informações, ao conhecimento do corpo, às formas seguras de práticas anticoncepcionais e de tratamento da infertilidade (COSTA, 1986).

O conceito de integralidade foi amplamente debatido durante este período de surgimento do PAISM e as feministas argumentaram que esta concepção deveria enfatizar, para além de sua função reprodutiva, outros aspectos da vida das mulheres. De acordo com as feministas, o 'integral' deveria abarcar o contexto social, psicológico e emocional das mulheres, sinalizando para a conquista da cidadania feminina. O objetivo dessa proposta era fazer com que os médicos – e os serviços de saúde - concebessem as mulheres como seres integrais, não como apenas portadora de um corpo 'reprodutivo', mas incluída em um momento emocional e em determinado contexto sócio-econômico (OSIS, 1998).

Desta forma, o Ministério da Saúde incorporou tais reivindicações da sociedade civil e tomou o cuidado de reelaborar sua política nessa área. Assim, surgiu o PAISM, que não ficou reduzido a um Programa, mas abarcava um conjunto de diretrizes norteadoras para a reorganização da Assistência à Mulher, numa perspectiva da integralidade (COSTA, 1986).

O PAISM se inseriu em um contexto de mudanças ocorridas nas políticas de saúde dos anos 80. Mais precisamente, desde a década de 70 corriam intensas discussões sobre universalidade e integralidade no âmbito no Movimento Sanitário. Assim, esses conceitos foram se incorporando nas políticas públicas de saúde (OSIS, 1998).

Nesse sentido, este programa representou um importante passo no caminho percorrido pelas ideias que levaram à Reforma Sanitária, passando pela VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, e culminando com os debates da Assembléia Nacional Constituinte que, na nova Constituição promulgada em 1988, incorporou grande parte das reivindicações deste movimento, garantindo que o Sistema Único de Saúde (SUS) fosse constituído com base em concepções universalistas e democráticas (OSIS, 1998).

1.4 O movimento feminista e a Assembléia Nacional Constituinte

A Assembléia Constituinte foi um momento de participação política em que o movimento feminista conseguiu um espaço limitado. A bancada feminina no Congresso Constituinte contou com apenas 26 mulheres, que representavam 5,7% do total. A maior parte das deputadas era das regiões Norte e Nordeste. A região Sudeste, que contava com um movimento feminista mais forte e com maior visibilidade, elegeu um número pequeno de mulheres. Além disso, um número significativo das mulheres eleitas pertencia a partidos de direita, nove do PFL (Partido da Frente Liberal) e duas do PDS (Partido Democrático Social). Estes partidos eram pouco adeptos às questões referentes aos direitos das mulheres (PINTO, 2003).

Outro ponto importante é que a eleição das mulheres para a Constituinte não estava ligada à sua atuação na arena política e nem à sua militância. Poucas representantes que estavam ligadas ao movimento feminista e à maioria foram eleitas graças ao prestígio político de seus pais ou maridos (SARTI, 1988). No entanto, isso não implicou na ausência do movimento nos trabalhos constituintes (PINTO, 2003).

Mesmo com estas características, as mulheres eleitas deputadas superaram suas diferentes extrações partidárias e se autodenominaram “bancada feminina”. Conseguiram apresentar 30

emendas sobre os direitos da mulher as quais englobavam praticamente todas as reivindicações do movimento feminista. Segundo Pinto (2003), existiram três razões para este contexto: em primeiro lugar, três emendas populares promovidas por movimentos de mulheres sobre o alargamento dos direitos da mulher; em segundo lugar, a presença do CNDM, dirigido por Jaqueline Pitanguy, que mobilizou o movimento de mulheres para uma atuação constante junto aos constituintes, principalmente às deputadas eleitas, para incorporar as demandas dos direitos da mulher; e em terceiro lugar, a dinâmica interna da Câmara dos Deputados, espaço privilegiadamente masculino que colaborou para o crescimento de uma identidade e solidariedade feminina entre estas 26 eleitas.

O CNDM trabalhou muito nesse período e reuniu um grande grupo de feministas em Brasília para produzir um documento que foi entregue aos constituintes, chamado “Carta das Mulheres”. Este documento foi considerado o mais completo e abrangente produzido na época, sendo dividido em duas partes. A primeira propunha uma agenda que ultrapassava os interesses corporativos das mulheres, englobando: a luta por justiça social, a criação do Sistema Único de Saúde, educação pública e gratuita em todos os níveis, reforma agrária, reforma tributária, entre outras propostas. Na segunda parte eram detalhadas as demandas em relação aos direitos da mulher no que se referia aos temas: trabalho, saúde, direitos de propriedade, sociedade conjugal, entre outros.

A incorporação das demandas do movimento feminista no texto da Carta Constitucional, apesar deste não contar com um Congresso Constituinte feminista e nem mesmo com uma bancada feminina feminista, foi um fenômeno de grande importância. A presença de militantes do movimento feminista e a capacidade que tiveram para fazer pressão mostrou formas alternativas de participação política que não passaram pela representação. Atuar politicamente por meio de pressão organizada, capaz inclusive de ser propositiva, foi uma das marcas do movimento feminista brasileiro da década de 1980 (PINTO, 2003).

O CNDM teve um importante papel articulador nessa organização, no entanto, isso não garantiu a sua consolidação no aparato estatal. Segundo Pinto (2003), o rápido declínio do CNDM quando a atmosfera política não estava mais favorável é uma evidência de sua fragilidade e da precariedade desse tipo de inclusão de movimentos sociais no aparato estatal. Sem contar com uma bancada forte para sua sustentação e legitimidade social para pressionar o governo a não tomar medidas contrárias à sua existência, esta estrutura ficou ameaçada.

1.5 A pauta internacional dos Direitos Humanos

A América Latina viveu, durante a década de 1990, um período de consolidação de valores democráticos, como os direitos civis e políticos, que foram deixados de lado pelos sistemas militares vigentes anteriormente. Durante esta década, observou-se também um aumento de organizações não governamentais sobre os direitos das mulheres e o fortalecimento das redes neste setor (PITANGUY, 2003).

No Brasil, os anos oitenta foram marcados pela luta dos direitos de cidadania com o processo constituinte e, na década seguinte, o discurso dos direitos humanos ganha protagonismo na esfera governamental, saindo do contexto exclusivo da sociedade civil e das ONGs.

O discurso dos direitos humanos foi apropriado por diferentes atores sociais que ampliaram esta concepção através da ação política. O movimento de mulheres, durante as Conferências da ONU, contribuiu para esta ampliação do campo dos direitos humanos a partir da afirmação dos direitos humanos das mulheres. Dentre as conferências internacionais que englobaram esta temática estão a Conferência de Direitos Humanos em Viena, no ano de 1993, de População e Desenvolvimento no Cairo, em 1994, a Conferência da Mulher na China, em 1995, entre outras.

Além do discurso dos direitos humanos, que colocou em evidência os direitos que deveriam ser garantidos às mulheres, as conferências internacionais também foram ferramentas que contribuíram para o debate da institucionalização das políticas públicas de gênero a fim de garantir esses direitos.

Em 1975, na Conferência Mundial da Mulher no México, foi aprovado o Plano de Ação Regional pelos Estados membros da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Este plano tinha como proposta o tema da institucionalização e já colocava como meta a criação de mecanismos institucionais em altos níveis administrativos nacionais, regionais e inter-regionais para a formação e execução de políticas para as mulheres (MONTAÑO, 2003).

Na Conferência Regional de Mar Del Plata, em 1994, esta demanda de criação de mecanismos institucionais em altos níveis governamentais foi mantida e também foi levantada a necessidade de influenciar as políticas setoriais. Foi colocado que a perspectiva de gênero deveria alcançar os mais altos níveis de planejamento e do desenvolvimento.

Este processo teve continuidade com a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim, no ano de 1995. Este encontro gerou uma Plataforma pontuando que a centralidade da coordenação das políticas para o avanço da mulher dos governos deveria ficar sob a responsabilidade dos mecanismos nacionais. E a tarefa deste setor no alto nível seria apoiar a incorporação da perspectiva de gênero em todas as esferas políticas e em todos os níveis de governo (MONTAÑO, 2003).

A plataforma fazia referências à imprescindibilidade desta coordenação ocorrer a partir de altas instâncias de governo, como Ministérios. Além disto, postulava que esta coordenação acontecesse em conjunto com um movimento de descentralização do planejamento, das ações e da vigilância; que os recursos orçamentários e a capacidade profissional fossem suficientes; e que a influência na formulação abarcasse todas as políticas governamentais.

De acordo com Montañó (2003), é clara a afinidade da experiência do CNDM com as propostas oriundas pelo movimento internacional de mulheres, especialmente na Conferência de Pequim. A idéia do CNDM não se limitava à entrada das militantes no Estado, mas sua capacidade para criar uma rede de relações que transformasse as demandas das mulheres em políticas públicas. De acordo com Pitanguy (2002), não foi só o contexto internacional que favoreceu este desenvolvimento, mas também o fato do Brasil estar em uma situação privilegiada para liderar posições de mudança devido ao processo constitucional que legitimou a defesa dos direitos da mulher, incluindo os direitos reprodutivos.

1.6 Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

Conforme já foi salientado, o governo FHC, especialmente em sua primeira etapa, não dedicou um investimento ao CNDM. Apesar desse contexto, o movimento de mulheres seguiu lutando por conquistas em diferentes âmbitos da política, construindo estratégias para o avanço jurídico e institucional em relação à promoção da igualdade entre homens e mulheres. Como exemplo, podemos citar a luta contra a violência contra a mulher e a necessidade de modificar o Plano Plurianual (PPA) como ferramenta de planejamento (MONTAÑO, 2003).

A falta de apoio político ao CNDM levou a uma potencialização de organizações não governamentais que, de certa maneira, acabaram por substituir a ação do Estado, principalmente, em contextos territoriais menores como os estados e os municípios. Porém,

no dia 8 de maio de 2002, no final da gestão de FHC, foi criada a Secretaria dos Direitos da Mulher (SEDIM), subordinada ao Ministério da Justiça, através de uma medida provisória que lhe atribuiu o status de Ministério. A criação desta secretaria visava uma maior articulação e suporte institucional ao CNDM. E, no dia 4 de setembro do mesmo ano, a partir da ação da bancada feminista no Congresso, foi aprovada por unanimidade na Câmara a criação da SEDIM como Secretaria de Estado. De acordo com Montañó (2003), esta iniciativa, apesar de ter acontecido já em um contexto eleitoral, foi aprovada pelo movimento de mulheres que compreendeu que esse fato favoreceria a possibilidade de avançar no posicionamento, legitimidade e institucionalização das políticas públicas de gênero.

O CNDM e a SEDIM surgiram de contextos marcadamente diferentes e mostram formas distintas de relação com o Estado e a transformação da gestão estatal. O Conselho dos anos oitenta aponta para uma relação de representação do movimento no Estado, já a SEDIM vai em direção a existência de um mecanismo de execução de políticas dentro do Estado. A SEDIM surgiu em um processo de mudança de visão para garantir uma institucionalidade do CNDM e de aceitação das novas regras do Estado para a formulação de políticas em um contexto que a equidade de gênero não ocupava um lugar importante na agenda política e o Brasil não representava uma liderança internacional nesta área (MONTAÑO, 2003).

De acordo com Montañó (2003), a SEDIM deve ser entendida como o produto frágil e virtuoso de um processo de acordo e negociação que teve a simpatia política das autoridades e a tolerância benévola do movimento de mulheres.

Também no ano de 2002, dos dias 10 e 11 de dezembro, aproximadamente 50 mulheres representantes do movimento feminista brasileiro se reuniram em Brasília para o Seminário Governabilidade e Gênero. Este evento foi promovido pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) e pela Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), com o apoio do Fundo das Nações Unidas (UNIFEM).

Montañó (2003) coloca que o objetivo do evento, que fazia parte de uma série de reuniões preparatórias em um convênio de trabalho entre a SEDIM e a CEPAL, era fortalecer a capacidade do mecanismo institucional para as políticas de gênero no âmbito do projeto “Governabilidade Democrática e Igualdade de Gênero na América Latina e no Caribe”.

O projeto “Governabilidade Democrática e Igualdade de Gênero na América Latina e no Caribe” visava fortalecer a capacidade dos mecanismos nacionais de promoção da mulher para integrar as demandas e necessidades da mulher nos programas nacionais de governabilidade e reforma do Estado.

Outro foco do seminário era refletir e analisar as experiências da década anterior, levando esse debate para o movimento de mulheres do Brasil a fim de que este tomasse uma posição frente ao governo eleito. Este ano foi marcado pela transição do governo FHC para o governo Lula e, nesta conjuntura, o movimento de mulheres, a partir deste projeto, conseguiu identificar temas para o futuro do mecanismo institucional para o avanço da mulher (MONTAÑO, 2003).

O processo eleitoral que desembocou na eleição do Presidente Lula inovou com a percepção da importância eleitoral e política das mulheres. Houve mudanças na composição do Senado e, dos 81 senadores eleitos, nove eram mulheres, a maioria pertencente ao Partido dos Trabalhadores. O número de deputadas também aumentou, em 45%, chegando a 42 deputadas federais e, em 8 estados, as mulheres foram as mais votadas, incluindo o Rio de Janeiro, ainda que também não cheguem a representar 15% do total. Este incremento de mulheres abriu a possibilidade de fortalecimento da bancada transversal feminista.

Uma vez eleito, o Presidente Lula trasladou a SEDIM à Presidência da República, mudou seu nome para Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e criou um grupo de trabalho que em 90 dias deveria propor mudanças na relação com CNDM. O decreto que possibilitou essa mudança de SEDIM para SPM também transferiu o CNDM como parte da nova Secretaria. Estas decisões estavam em consonância com as demandas das organizações de mulheres que estiveram mobilizadas durante o processo de transição (MONTAÑO, 2003).

1.7 Resumo

O feminismo no Brasil começou sua atuação no início do século XX e, nesta época, sua maior conquista foi o direito político das mulheres de votar e ser votada. A conhecida ‘segunda onda’ deste movimento aconteceu no contexto da ditadura militar, quando a maioria dos movimentos sociais se uniu para lutar pela redemocratização do país.

Com uma característica de grande diversidade oriunda da existência de divergências e diferentes concepções do que deveria ser considerada prioridade para em sua pauta, o movimento feminista no Brasil é marcado por estes desencontros que, em momentos importantes da história, em virtude da luta por conquistas concretas, viu-se superando as diferenças em prol de avanços para as mulheres brasileiras.

O período da ‘segunda onda’ foi marcado por vitórias desta militância que foram: a criação dos conselhos de mulher, primeiros instrumentos institucionais para pensar as

políticas públicas para as mulheres, o PAISM e a atuação na Constituinte, que rendeu direitos para este grupo populacional garantidos na nova Constituição.

As conquistas garantidas nesse momento histórico acabaram ficando comprometidas quando, na volta à democracia, a agenda do neoliberalismo de redução do Estado entrou com força no país. Assim, a atuação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher teve fraca atuação neste período.

No final do governo Fernando Henrique Cardoso foi criada a SEDIM, uma secretaria executiva que tinha como objetivo executar as políticas públicas deliberadas pelo CNDM. No entanto, teve pouca atuação, já que foi criada no final desta gestão. Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva esta secretaria foi reelaborada e transferida diretamente para a Presidência da República onde o CNDM ficou vinculado.

2 FEMINISMO E O PARTIDO DOS TRABALHADORES

A investigação sobre a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 é atravessada pela organização de grupos de mulheres feministas dentro do PT que levaram para dentro do partido a luta pela igualdade social entre homens e mulheres.

Esta organização intrapartidária é datada pela própria fundação do partido, quando diversos grupos oriundos de movimentos sociais resolveram compor o PT, por julgarem que este representava, na época, uma proposta de renovação da esquerda no Brasil que se aproximava mais das demandas populares.

Esta pluralidade do partido trouxe contribuições diversas para o estabelecimento de programas de governo. No entanto, esta diversidade marcou pontos positivos e negativos para a inserção da pauta feminista no conteúdo programático do partido. Assim, a militância das feministas petistas se organizou em diferentes frentes na tentativa de fomentar o debate do combate às desigualdades de gênero neste espaço.

2.1 Organização das mulheres dentro do PT

A relação do feminismo com a esquerda no Brasil, assim como em outros países, apresentou conflitos. Não foi diferente quando se tratou da entrada desta pauta nos partidos políticos. No Partido dos Trabalhadores, esta entrada aconteceu a partir da busca de identidade entre o projeto político do partido e uma visão de luta pela libertação das mulheres (GODINHO, 1998).

A ‘Segunda Onda Feminista’ no Brasil se fortaleceu no contexto de luta contra a ditadura. Neste período, mais especificamente quando a redemocratização se aproximava, foi aberta a possibilidade de criação de novos partidos políticos com o fim do bipartidarismo em 1979 (PINTO, 2003). Em meio a este contexto de mudanças, surge o Partido dos Trabalhadores e, suas militantes buscaram trazer para dentro do partido a construção de um feminismo com sua própria identidade, porém comprometido com as propostas de um projeto socialista e com a luta e a organização dos trabalhadores (GODINHO, 1998).

Então, o feminismo no PT também se fortalece neste ambiente de luta contra a ditadura, de reorganização popular e da esquerda. Dentro do partido, esta luta encontrou eco junto a militantes políticas da esquerda, independentes ou de grupos políticos organizados,

provenientes da luta contra a ditadura, e que buscavam construir o feminismo colado aos movimentos populares (GODINHO, 1998).

No entanto, estas ativistas tiveram que lidar com muitos meandros desta relação. Assim como coloca Sarti (1988) o feminismo se fortalece em um quadro de diferentes mobilizações e, uma das complicações foi a manutenção desta luta particular diante da diversidade de lutas presentes. De acordo com a autora,

Inicialmente, ser feminista tinha uma conotação negativa. Vivia-se sob o fogo cruzado. Para a direita era um movimento perigoso, imoral. Para a esquerda, reformismo burguês, e para muitas mulheres e homens, independente de sua ideologia, ser feminista tinha uma conotação antifeminina (SARTI, 1988, p. 41).

A introdução do feminismo no PT era acompanhada de uma plataforma de renovação da esquerda, de construção de um projeto político socialista libertário, efetivamente democrático, implicado com a construção da igualdade entre homens e mulheres. Segundo Godinho (1998), o PT, pela sua característica de pluralidade de origens e pela pouca consolidação programática de partido ainda em formação, estava potencialmente aberto a esta renovação.

Vera Soares, uma das entrevistadas nesta pesquisa⁶ pontua sobre a importância desta introdução da pauta do feminismo no partido:

[...] a gente achava que nós, feministas deveríamos debater, encontrar, no sentido de trazer essas questões para dentro do PT. Nós tínhamos nesse momento, assim, no movimento, uma crítica de que na luta pela democracia, na luta pela transformação do nosso país, ele deveria acontecer junto com as transformações em relação às mulheres.

No entanto, esta característica plural também trouxe conflitos e contradições. Os diferentes setores, com tradições políticas diversas também continham posições contrárias às formas autônomas e à rebeldia proposta pelo feminismo. Algumas visões conservadoras sobre a plataforma feminista e até mesmo sobre o processo de organização política das mulheres estavam presentes neste momento (GODINHO, 1998). Segundo Conceição Nascimento, outra entrevistada⁷ uma característica das mulheres do PT e demais partidos de esquerda para lidar

⁶ SOARES, Vera. Feminista do PT. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa.

⁷ NASCIMENTO, Conceição. Feminista do PT. 13 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa.

com estes conflitos e incluir em suas plataformas suas demandas era o enfrentamento: “[...] fora o PCdoB, o PT e os partidos esses que saíram do PT pra ser o PSOL. Os outros partidos elas não tem assim muita coragem de peitar os caras”.

Outra característica do partido era o respeito à autonomia dos movimentos sociais. Não foi diferente em relação ao movimento de mulheres que, dentro desta perspectiva não era percebido como uma extensão do partido. Por outro lado, o partido sempre apresentou dificuldade em elaborar uma proposta unificada e coerente de intervenção de suas militantes no movimento de mulheres (GODINHO, 1998).

As feministas do PT tentaram galgar a inserção do feminismo nas leituras da esquerda como a questão da luta de classes. Todavia, a compreensão de que a opressão de gênero deveria ser combatida no interior das classes sociais, incluindo as classes trabalhadoras, não era muito aceita. De acordo com Godinho (1998), estes conflitos ainda são presentes e há um forte entendimento de que a luta contra a opressão das mulheres não pode ser subsumida à luta de classes.

Essa nova compreensão da política proposta pelo feminismo, é trabalhada por Hirata & Kergoat (1994) quando criticam a maneira que a literatura marxista trata as questões de classe sem fazer nenhuma referência ao sexo dos atores sociais, como se as classes sociais apresentassem uma homogeneidade e um conjunto único. Estas autoras colocam que o feminismo reinterpretou o conceito de classes sociais e que “as relações de classe e relações de sexo são, de fato, coextensivas (isto é, elas se superpõem em parte): tanto para as mulheres como para os homens só podem ser analisadas conjuntamente” (HIRATA & KERGOAT, 1994, p. 93).

Assim, a crítica a esta visão homogênea das classes sociais proposta pela literatura de esquerda pautou também as feministas petistas em relação à reprodução desta lógica dentro do partido desde seu processo de fundação. Localizadas dentro de um partido de esquerda, com um viés muito forte de militância pelos interesses da classe trabalhadora, a luta pela reinterpretação destes conceitos arraigados se mostrou fundamental.

Outro aspecto que diz respeito à organização das mulheres do PT é seu caráter fortemente urbano. Este processo aconteceu inicialmente nos grandes centros urbanos, especialmente dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Neste momento existiam diferentes visões de como este processo organizativo deveria se estruturar. Muitas destas opiniões diversas eram oriundas de diferentes concepções de construção partidária (GODINHO, 1998).

Conceição Nascimento relata esta experiência de diversidade no início da organização das mulheres do PT:

[...] a gente na época tinha aqui no Rio o núcleo de mulheres do PT. Em São Paulo tinha a Comissão de Mulheres. Aqui a gente tinha o Núcleo de mulheres. E aí, não tinha uma estrutura dentro da executiva, dentro do diretório que fosse oficial em relação às mulheres. Então, tínhamos um núcleo aqui. Na época, eu acho, no início dessa fundação do PT, tinha aqui, tinha São Paulo, tinha Recife, Porto Alegre. Os estados onde o feminismo era mais organizado mesmo (NASCIMENTO, Conceição. 13 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Durante alguns anos se desenvolveu um debate sobre a forma de organização das mulheres dentro do partido. Entre as alternativas estavam os núcleos de base, que era a proposta geral de organização da base partidária, ou em secretarias ou comissões de mulheres com funções mais de coordenação e elaboração de propostas para o partido. De acordo com o passar dos anos e com o grau de diversidade do partido, ficou claro que as duas formas podiam se mostrar úteis. Assim, o debate estava mais pautado em verificar os caminhos para ampliar a força das mulheres, de construir mecanismos de aproximação das mulheres. Segundo Godinho (1998),

Qualquer que fosse a forma orgânica escolhida, os objetivos e desafios colocados eram, do ponto de vista prático, basicamente os mesmos: constituir um espaço para a organização das mulheres no partido, ganhar espaço para a agenda feminista no programa do PT e na sociedade, potencializar a presença das petistas no movimento de mulheres, incentivar o debate sobre uma plataforma feminista geral, construir a política do PT para as mulheres, influenciando as instâncias partidárias nos diferentes momentos de construção de sua ação e seu programa (GODINHO, 1998, p. 20).

Apesar desta organização feminista dentro do partido e da própria consolidação e fortalecimento do mesmo na sociedade, o avanço da ampliação dos espaços de participação política das mulheres não aconteceu. A partir desta avaliação foi proposta uma política de ação afirmativa que foi aprovada no 1º Congresso do PT, realizado em 1991. A ideia implementada tratava-se de uma cota mínima de 30% de mulheres nas direções partidárias (GODINHO, 1996, 1998).

No ano de aprovação o partido não renovou as direções. As primeiras mudanças ocorreram em 1992 em relação às direções estaduais e municipais e, nacionalmente, apenas em 1993. Godinho (1996, 1998) pontua o caráter recente desta experiência e a quase ausência

de debates sobre o tema de políticas de ação afirmativa na sociedade brasileira como um todo e mesmo nos setores acadêmicos ou do movimento de mulheres na época de sua implementação⁸.

Em 1996, foi inserida uma medida de ação afirmativa no Brasil para as eleições parlamentares. Assim, o debate ganhou amplitude ainda que não seja esperado que, num sistema eleitoral centrado na escolha de candidatos individuais, o maior número de mulheres candidatas não gere automaticamente mais mulheres nos cargos.

As cotas se fazem necessárias em um contexto onde as mulheres quase sempre são deixadas em segundo plano em termos de escolha dentro do partido. Segundo Godinho (1998),

Os modelos de direção baseados fundamentalmente no desempenho individual, nas relações pessoais privilegiadas com a mídia, no exercício de habilidades pouco desenvolvidas no processo de socialização das mulheres, como falar em público, e a presença constante de métodos de disputa extremamente agressivos sem dúvida dificultam a entrada e a permanência das mulheres em espaços de direção partidária (GODINHO, 1998, p. 29).

A aprovação das cotas foi considerada uma conquista coletiva das mulheres e serviu para ampliar a identidade das militantes com a plataforma defendida pelas mulheres organizadas no partido, mesmo que o tema da ação afirmativa não tenha sido um consenso nem entre todas as mulheres do PT (pois nem todas são feministas) e que se apresente enquanto um debate até mesmo dentro do movimento feminista (GODINHO, 1996, 1998).

Antes das cotas, as direções nacionais do PT mantiveram uma regularidade com mais de 90% de seus integrantes sendo do sexo masculino, desde sua fundação, em 1980. A presença das mulheres significou uma alteração radical nesta realidade. Godinho coloca que “esse fenômeno, que não é característico do PT, expressa um processo de divisão sexual de trabalho, papéis e funções já bastante discutido no movimento de mulheres que coloca barreiras a entrada das mulheres nas esferas de poder público” (GODINHO, 1996, p. 151).

Uma concepção de política e democracia de gênero fundamenta as políticas de ação afirmativa. Além disso, uma consequência positiva que pode trazer é a alteração das relações de poder entre homens e mulheres já que a presença coletiva de mulheres, e não como

⁸Em 2011, no 4º Congresso Nacional do PT foi aprovada a paridade de gênero, prevendo participação feminina de 50% na composição das direções, delegações, comissões e cargos com funções específicas de secretarias (GUALBERTO, G. Mulheres petistas vibram com a aprovação da paridade de gênero para o Estatuto do PT. Portal do PT. Disponível em: <http://www.pt.org.br/index.php?noticias/view/mulheres_petistas_vibram_com_a_aprovacao_da_paridade_de_genero_para_o_esta> Acesso em: 11/01/2013.

exceções, é importante, embora não suficiente, para que as relações de gênero sejam alteradas. Embora a garantia de mudanças nas relações não seja possível, as cotas são um dispositivo ímpar para o acesso ao poder e ampliação do papel das mulheres no partido (GODINHO, 1998).

Outro mecanismo que possibilitou uma atuação feminista organizada no partido e a luta pela incorporação desta pauta na sua plataforma foi a criação de núcleos, comissões e secretarias com a temática da mulher. O início da organização partidária se deu em âmbito nacional com a formação da Comissão de Mulheres já em 1982. Esta história de mobilização feminina praticamente se confunde com a história do próprio Partido dos Trabalhadores que foi fundado em 1980. Já no 1º Encontro Nacional do PT sobre Movimento de Mulheres este grupo foi formado. Em 1992 surgiu a Subsecretaria das Mulheres que ficava vinculada à Secretaria Nacional de Movimentos Populares e, quatro anos depois (1996), a Secretaria Nacional de Mulheres foi criada e hoje funciona em todos os estados do Brasil (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2007).

Uma ação pensada também no bojo do grupo de mulheres organizadas dentro do PT é uma mobilização em relação às candidaturas eleitorais. Nestes momentos, as mulheres do partido se reuniam com o então candidato a fim de mostrar suas demandas e propostas, como foi o caso da candidatura do Lula para presidência em 2002 conforme conta Vera Soares:

[...] durante todos os processos eleitorais, nós sempre fazíamos uma atividade com as mulheres, né? Então sempre existiu uma atividade do candidato, no caso era o Lula, com as mulheres, no qual a gente já firmava o nosso programa e procurava sempre um compromisso daquele, do candidato com aquele programa (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Estas reuniões durante essa época de eleições ocorriam não só com as mulheres do Partido dos Trabalhadores, mas com todos os setores do movimento de mulheres que apoiavam ou que iriam votar no candidato. Como Vera Soares coloca:

Era uma atividade não só do partido, mas daquelas todas que apoiavam e que iriam votar. Eram sempre atividades grandes, uma atividade grande fechada com duas mil mulheres coisa desse tipo, e fazíamos também atividades abertas. Isso ficou também uma marca, sempre na época da primavera, no início da primavera, no início de setembro, tinha uma atividade de rua das mulheres, né? Falando das suas propostas e apoiando então o candidato (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Vera Soares participou da comissão de transição da eleição do Lula presidente em 2002 e, neste contexto, representava o coletivo de mulheres do PT e das que apoiavam sua candidatura na formulação das demandas. Além disso, sempre buscava se reunir com o movimento de mulheres que não estava incluído neste grupo da campanha para buscar opiniões e retornos conforme relatou:

[...] eu formulei e também consultava sempre as minhas companheiras do PT que estavam na comissão, né? Estavam sempre na elaboração do programa de governo, estavam na coordenação desse espaço que nós tínhamos dentro do PT. [...] Então na transição se tratava disso, e eu ia elaborando, ao mesmo tempo, o movimento de mulheres fez vários encontros de balanço, do, enfim, do que acontecia (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

A história de organização das mulheres feministas dentro do Partido dos Trabalhadores é um acontecimento que demarca a própria criação do partido. Muitas dessas mulheres já eram feministas antes do partido ser formado e suas inserções neste contexto são desenhadas pelo compromisso de inserir o entendimento de que a luta pela democracia, a luta pelas transformações sociais deveriam ocorrer junto a luta de transformações nas desigualdades sociais entre homens e mulheres. Segundo Macaulay (2004) foi crucial o fato das mulheres do PT estarem envolvidas na gênese de um novo partido em vez de se inserirem em um já existente, por isso elas puderam colocar e, eventualmente, expandir o espaço para a luta feminista no partido.

2.2 Discussão/relação das mulheres do PT com o movimento feminista

Conforme já salientado, desde a fundação do Partido dos Trabalhadores, surge a organização de um grupo de mulheres com o objetivo de trazer para dentro do programa do partido as demandas do movimento feminista. Esta união que se configurou de diversas formas inicialmente, como o caso dos núcleos e comissões, posteriormente resultou na criação de uma secretaria temática dentro do partido, a Secretaria Nacional de Mulheres do PT (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2011).

A despeito da resistência que existiu à entrada desta pauta no partido, visto que se tratava de um novo espaço composto por uma diversidade de movimentos sociais e pessoas comprometidas com as lutas da esquerda brasileira na época da ditadura, as mulheres do PT conseguiram importantes avanços. Um dos principais exemplos, além da criação da secretaria

temática para as mulheres, é a conquista das cotas de 30% para as mulheres nas direções partidárias já em 1991 (GODINHO, 1996, 1998). Atualmente, desde 2011, estas cotas se transformaram em paridade e, 50% destas vagas em direções são destinadas às mulheres petistas.

Apesar desta história da organização das mulheres petistas dentro do partido ser contada por Godinho (1996, 1998, 2007), a inserção das mesmas e sua atuação no movimento de mulheres foi pouco registrada. O Partido dos Trabalhadores, de forma geral, possui grande parcela de filiados em diversos movimentos sociais. Além disso, uma parcela significativa de militantes de movimentos sociais urbanos se identifica, genericamente, com o PT. Este contingente não se organizou de maneira própria, em separado (GODINHO, 2007).

De acordo com Godinho (2007), entre as mulheres petistas que militavam em movimentos sociais, nunca existiu a idéia de organização de uma entidade geral de mulheres que aglutinasse as bases sociais do movimento de mulheres identificadas com o partido. Pelo contrário, esta foi sempre uma proposta muito combatida dentro do PT. Esta modalidade se pautava nas “frentes” do movimento social implementadas pelos partidos comunistas tradicionais. Internacionalmente, ficou conhecido o processo de organização das “Federações de Mulheres” ligadas aos partidos comunistas. Apesar de conformações diferentes nos diversos países, com maior ou menor autonomia, em geral as federações tiveram sua atuação controlada fortemente pelas direções partidárias.

Assim, as petistas atuam a partir de suas próprias organizações de base, ONGs, estruturas sindicais ou de forma dispersa no movimento. No entanto, apesar da presença das petistas no movimento de mulheres ser frequente, nos diversos espaços de ação e articulação do movimento não se encontra um registro dessa atuação. Os estudos sobre o movimento feministas no Brasil, em sua maioria, não fazem uma distinção muito clara sobre isso. De acordo com Godinho (2007), esta dispersão na atuação, sem estarem aglutinadas em um processo organizativo próprio no movimento facilitou a negação de sua presença. Isto, de certa forma, vai ao encontro da visão de parte do movimento feminista, que é contra a atuação partidária.

Godinho (2007) coloca que a ausência dessa história contribuiu para a construção de uma dicotomia existente entre movimento feminista e movimento de mulheres, alimentado por parte do movimento feminista e também por parte da literatura acadêmica sobre o assunto. O movimento feminista é atravessado por sectarizações diversas, sobretudo de partes do movimento que buscam para si o título de “as” legítimas representantes do feminismo no Brasil, negando esta identidade para as militantes de setores populares e pertencentes a

partidos políticos. Esta negação parte de um pressuposto de que a militância feminista não é possível ou genuína em outras esferas da sociedade civil organizada.

Nos anos 1990 essa polêmica é amenizada, apesar de as feministas que se organizam também em entidades mistas da sociedade civil ainda serem frequentemente questionadas sobre o seu “grau” de feminismo. Mas este argumento perde força quando uma das ações do movimento feminista se torna a garantia da participação política das mulheres tanto nos espaços de poder, como é o caso da política de ação afirmativa das cotas, quanto na inserção de uma militância mais ampla. Isto não significa que a polêmica sobre quem é legitimamente feminista tenha deixado de existir entre as diferentes correntes do movimento (GODINHO, 2007).

A atuação de militantes petistas em movimentos de mulheres mostra um pouco da relação que as mulheres deste partido sempre se preocuparam em estabelecer com este tipo de militância. No entanto, a amplitude e diversidade do movimento de mulheres não permite que exista um consenso em todos os pontos do debate sobre a atuação ou as conquistas que o feminismo deve buscar. Apesar disso, sempre existe algum ponto de convergência ou a necessidade de estabelecer um diálogo para que as decisões sejam mais democráticas, por isso as mulheres do PT sempre buscaram se reunir com grupos de mulheres diversos em momentos distintos de elaboração de qual destino as políticas para mulheres deveriam tomar, como coloca Tatau Godinho, entrevistada nesta pesquisa⁹:

[...] a idéia de fazer políticas para as mulheres e como organizar essas políticas compõem uma discussão, um acúmulo do movimento de mulheres do Brasil, né? Do debate do feminismo brasileiro. Então houve reuniões com o movimento de mulheres, eu me lembro de algumas que a gente fez em São Paulo, de algumas que a gente fez em Brasília.

Estes debates e o destino que as demandas dos movimentos de mulheres deveriam tomar, geralmente, eram polarizados entre as achavam que o conselho era o organismo mais adequado para a inter-relação com o governo e as que pensavam ser um organismo executivo, interno de governo. As feministas do PT compunham o grupo favorável à segunda opção. Diante da proposta de criação da SPM, conforme coloca Vera Soares, “isso foi um grande debate no movimento feminista, muitas não concordavam com isso, achavam que o

⁹ GODINHO, Tatau. Feminista do PT. 6 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa.

fundamental era o conselho. Mas, enfim, esse foi o diferencial como proposta do PT” (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Assim, o debate que levou à construção do programa de governo voltado para as mulheres do Partido dos Trabalhadores, que tinha como uma das propostas a criação de uma secretaria específica foi feito pelos setores que estavam de acordo com estas formulações, conforme coloca Tatau Godinho:

[...] o debate era feito com aqueles setores que apoiaram o Lula e nem todo mundo apoiava o Lula. Então tinha setores do movimento de mulheres que não apoiaram o Lula. Então não discutiram isso como programa de governo. Passaram a discutir já como uma proposta de um presidente eleito, né? (GODINHO, Tatau. 6 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Ainda segundo Tatau Godinho, em momentos posteriores a vitória de Lula nas eleições e quando a SPM já estava criada, foram estabelecidos diálogos com os diversos setores do movimento sobre o destino que o Conselho Nacional de Direitos da Mulher teria nesta nova conjuntura, assim:

Então posteriormente, após a vitória, houve sim uma série de reuniões com representantes do movimento de mulheres. É para discutir ‘qual era mesmo essa concepção de secretaria?’, por que ainda havia, eu imagino que ainda existam, setores ou pessoas no movimento, que enxergam, valorizam de forma diferenciada a interlocução do movimento com o governo. E neste sentido tem muito peso o debate de qual é o papel do Conselho. Então um dos temas importantes dessas reuniões, era exatamente como essa secretaria vai ter relação com o conselho. Como essa secretaria vai se relacionar com o Conselho dos Direitos da Mulher, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher existe desde 1985, passou por fases mais ou menos distintas de articulação e poder. Nesse período estava muito desarticulado, muito esvaziado. Mas para muitas ou para várias militantes do movimento, o tema mais importante era a relação com o conselho, não com as políticas públicas que o governo fosse fazer (GODINHO, Tatau. 6 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Sobre este debate do novo lugar ou o novo papel do CNDM, Vera Soares que pertenceu à equipe de transição, conta:

Eu participei de alguns fóruns grandes do movimento de mulheres naquele momento em Brasília, na condição de estar na transição, né? E as pessoas tinham demandas políticas para aquilo, enfim, parte da violência da mulher, saúde da mulher que eram as bandeiras do movimento feminista e em relação ao PT a gente propunha uma coisa a mais que era a questão exatamente de criar esse lugar executivo. Não era consenso ainda no movimento feminista, muitas ainda achavam que deveria fortalecer o Conselho Nacional de Direitos da

Mulher, teve uma certa polêmica sobre o que nós íamos fazer com o Conselho Nacional de Direitos da Mulher. E a gente dizia, bom, nós vamos fazer duas coisas, o conselho será um conselho como deve ser e como ele foi pensado no momento da Constituinte. Que se pensou e propôs conselhos de várias ordens. No sentido exatamente de ser o lugar da participação dos movimentos sociais nos conselhos. Então, tem conselho da criança, conselho da saúde, conselho de educação, tem, enfim, conselho de tudo quanto é jeito. E a gente dizia naquele momento, vamos constituir um lugar específico no governo. E vamos constituir, e vai manter o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher como o lugar do controle social (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

De acordo com Conceição Nascimento quando a SPM foi criada e o espaço de ministra foi disponibilizado, surgiu uma nova disputa sobre o nome que ocuparia esse lugar. Alguns grupos do PT achavam que o nome priorizado deveria ser alguém com uma experiência em executivo, com uma visão de governo, uma pessoa com interface com os temas das mulheres, mas que representasse um meio termo. No entanto, algumas mulheres do movimento feminista priorizavam um nome com acúmulo sobre os temas da luta das mulheres. Sobre isso ela conta:

[...] tinha muita coisa de uma disputa com a gente muito com relação a quem ocuparia esse lugar, quando o lugar efetivamente foi disponibilizado.

Tanto a confusão em relação qual é a visão, se o conselho ia ficar separado e claro, tinha a divergência em relação a nomes pro local, pro lugar. Porque a gente, eu achava e o grupo que era mais próximo a mim achava, que é muito complicado a gente colocar naquele lugar executivo uma pessoa muito ligada ao movimento feminista, porque aí ela não vê o governo (NASCIMENTO, Conceição. 13 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

A relação das feministas do PT com o movimento feminista é marcado por alguns pontos em comum e discordâncias característicos do movimento feminista de maneira geral. Apesar disso, esta relação é pautada tanto pela busca de que os projetos do PT voltados para políticas públicas para as mulheres tenham um caráter democrático em relação ao movimento quanto pela própria atuação das mulheres petistas nestes espaços do movimento social.

2.3 Disputas dentro do PT

O Partido dos Trabalhadores surge no contexto de transição da ditadura militar para o regime democrático. O fato de ter surgido em uma das regiões mais industrializadas do país, o ABCD paulista, localizado no estado com os maiores índices de desenvolvimento econômico do país, com grande urbanização e economia desenvolvida, lhe garantiu um contexto de maior

complexidade social e maior diversidade cultural (CÉSAR, 1995). Além disso, o momento de forte mobilização social, de organização de movimentos populares, da classe trabalhadora organizada em sindicatos e de outros sujeitos políticos que surgiram, fez com que o PT representasse um campo fértil para a participação e atuação política destes setores (GODINHO, 2007).

Nesta época entra em destaque o movimento do “novo sindicalismo” que rompia com as estruturas do “sindicalismo vanguardista” mantenedor das alianças entre líderes sindicais e o governo. Este novo movimento sindical surge no estado de São Paulo e tem na figura de Luiz Inácio Lula da Silva o seu maior destaque. Esta nova organização é um dos principais personagens que deu origem ao PT. A novidade nesta modalidade de sindicalismo está na maneira de conduzir as negociações entre patrão e empregado, onde a autonomia e uma postura de resistência do trabalhador eram os principais elementos em contraposição ao sindicalismo que agia pela via de acordos e conciliação (LACERDA, 2010).

Junto a este sindicalismo, o PT também contava em sua fundação com sindicatos de professores universitários, além de uma grande variedade de movimentos sociais como: de negros, de mulheres, direitos do consumidor, grupos progressistas da Igreja Católica como a Teologia da Libertação, pastorais, Comunidades Eclesiais de Base, movimento pela anistia, militantes de direitos humanos e etc. O ponto inicial para o surgimento do partido veio deste “novo sindicalismo” em união com uma grande quantidade de movimentos populares. O funcionamento e organização do novo partido eram marcados por uma ligação estreita com suas organizações de base e com forte ênfase nas lutas sociais (LACERDA, 2010).

O movimento feminista representou um ator deste campo diverso e, juntando militantes dos diferentes grupos do movimento de mulheres que se identificaram com a proposta partidária do PT, acabaram se envolvendo em sua fundação. As militantes vieram do movimento popular urbano, dos chamados “grupos de reflexão” ou de setores acadêmicos (GODINHO, 2007).

Segundo Godinho (2007), a presença desses grupos de militantes feministas e sua atuação interna fizeram com que o partido se organizasse para garantir um espaço como os núcleos, comissões e, posteriormente secretarias sobre a temática das mulheres. A tarefa destes espaços foi, basicamente, de pressionar para a incorporação do combate à desigualdade entre homens e mulheres no conteúdo programático do partido. No entanto, nem a organização feminista intrapartidária e nem a organização do partido como um todo são homogêneas no país. Com toda a sua diversidade, o grupo de mulheres do PT sempre se

mantiveram presentes nos diferentes momentos do partido como: disputas eleitorais, congressos partidários, intervenção parlamentar, atuação nos governos e etc.

Nos documentos oficiais do PT aparece a importância da luta contra a discriminação das mulheres, além da menção do movimento de mulheres como um parceiro. Esta declaração não representa a falta de contradições ou uma real incorporação desta pauta pelo partido, mas sim um aspecto de intensa disputa pelas definições político-ideológicas do partido que caracterizaram o PT até meados da década de 1990 (GODINHO, 2007).

A presença de toda essa diversidade de atores de diferentes movimentos sociais no processo de formação do PT implicou em uma dinâmica de demandas sociais muito variadas e em algumas dificuldades específicas a serem enfrentadas pelas feministas. Dentre as dificuldades estavam: a militância sindical com sua predominância masculina e percepção de que o trabalho fora de casa como espaço e atividades masculinas, além dos setores progressistas vinculados à Igreja Católica que defendiam a visão tradicional da família, da sexualidade e da participação feminina. Tudo isto somado ao predomínio de posições não muito favoráveis à incorporação da pauta feminista no projeto político do partido (GODINHO, 2007).

Como colocou Sarti (1988), o movimento feminista enfrentou muitas dificuldades em sua inserção em organizações mistas, como os partidos, por exemplo. Tanto a direita quanto a esquerda não apoiavam suas demandas, para os representantes da direita era uma luta imoral e para a esquerda esta luta representava um reformismo burguês, algo que dividia a luta da classe trabalhadora.

Apesar dos documentos do PT sempre terem menção a importância da luta do feminismo, nos discursos sempre esteve presente a idéia de que a luta é geral e as mulheres deveriam se inserir nela. As divergências teóricas presentes das diferentes visões não se limitavam a convivência partidária, mas refletiam também no estabelecimento de prioridades e estratégias escolhidas para a luta política (GODINHO, 2007).

Isso também refletiu na reduzida presença de mulheres nas direções partidárias e por isso a luta pela implementação das cotas que, em 1991, foram aprovadas. Apesar desta medida não garantir a integração de uma plataforma feminista, o número extremamente desigual de homens e mulheres nas direções e outros espaços de intervenção político-partidária, dificulta ainda mais o enfrentamento do machismo. Além disso, a pequena presença das mulheres nos espaços de decisão do partido e nas representações parlamentares e governamentais implica uma menor possibilidade de exercer influência nas definições das

táticas e estratégias que o partido tomará, assim como nas orientações programáticas e prioridades de intervenção (GODINHO, 2007).

Segundo Godinho (2007), o grupo de mulheres do PT sempre buscou introduzir nas propostas do partido as diretrizes do feminismo e seu postulado de combate à desigualdade entre homens e mulheres na sociedade. No entanto, a incorporação desta pauta nem sempre é garantida e fica dependente do grau de organização interna das mulheres e a força de atuação destas militantes. Estes processos também dependem de condições mais amplas como a presença política do movimento de mulheres e o grau de influência do seu ideário na sociedade. Outro fator seria que a mera introdução da pauta feministas nos programas não se limita a aceitação dos textos em convenções gerais do partido ou nos momentos de eleição, mas na prática do partido e na política por ele desenvolvida.

Como já colocado, a entrada da pauta que o grupo de mulheres do PT defendia nos programas de governo não aconteceu de maneira automática. Em diversas disputas eleitorais tanto municipais, estaduais e federais este grupo de feministas insistia por que suas demandas fossem atendidas no novo governo. No âmbito federal é possível identificar propostas para políticas públicas para as mulheres nos programas de governo desde 1989. A demanda que se conformava como uma das principais que é exatamente a de criação de um organismo executivo de governo localizado no primeiro escalão para articular, coordenar e executar estas políticas é possível de ser observada nos programas dos anos de 1989, 1994 e 2002. Em relação a esta proposta Tatau Godinho conta:

[...] a proposta que nós defendíamos era a construção de um Ministério. A proposta que a gente defendia sempre foi a criação de um Ministério. A criação de um organismo de primeiro escalão. Então no caso do governo de estados e governos municipais, uma secretaria, no caso do governo federal, um ministério (GODINHO, Tatau. 6 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

No entanto, esta proposta não representava um consenso dentro dos diversos grupos do partido conforme ela coloca:

[...] nas prefeituras do PT nós sempre defendemos que fosse uma secretaria. E nós quase nunca ganhamos. Por isso surgiram as coordenadorias. Na verdade as coordenadorias eram um passo abaixo, né? Do que nós propúnhamos como criação de uma secretaria. Então eu acho que no governo federal é basicamente o mesmo processo.

Sobre este aspecto, Vera Soares, que fez parte da equipe de transição exatamente no processo de criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, em 2002, conta:

Naquele momento eu fui orientada que, enfim, a gente propunha um ministério, sabia que não ia acontecer e ali na transição a já orientação era de que não adiantaria propor um Ministério da Mulher, dos direitos da mulher, por exemplo. Mas se tratava de propor uma outra coisa. Então, que já era uma elaboração nossa, ter um ministério ou uma secretaria vinculada à Presidência da República. Foi isso então que foi formulado ali naquele momento (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Em relação a uma experiência municipal citada por Tatau Godinho como um exemplo de como a criação e importância destes organismos para o desenvolvimento de política para as mulheres não era vista de forma hegemônica dentro do partido é o caso de Santo André. Neste município surgiu a Assessoria dos Direitos da Mulher que inicialmente era vinculada diretamente ao gabinete do Prefeito e depois passa a ficar ligada a uma Secretaria de Governo durante a gestão de 1989 a 1992. Quando o PT volta à gestão de Santo André em 1997-2000, a Assessoria dos Direitos da Mulher foi mantida, mas vinculada a uma Secretaria de Cidadania e Ação Social. Nos governos subsequentes ela foi sucessivamente rebaixada: na gestão de 2001-2004 foi incluída em um Departamento de Defesa dos Direitos de Cidadania, dentro da Secretaria de Participação e Cidadania; e, de 2005-2008 passou a ser um tema do Núcleo de Políticas de Gênero, Raça, Geração e Pessoas com Deficiência da Secretaria de Governo (GODINHO, 2007). Conforme a entrevistada conta:

[...] a interpretação, mesmo no PT, em governos municipais e estaduais variava bastante. Muitas vezes, prevalecia a ideia de que a secretaria de mulheres ou a coordenadoria da mulher era uma coisa dentro da Secretaria de Assistência Social. [...] Ou o PT criou várias vezes algumas secretarias amplas, com nome de cidadania, direitos humanos. Aí punha alguma de mulheres lá dentro. Ou fazia como aconteceu em Santo André que a Assessoria dos Direitos da Mulher que foi criada na primeira gestão do Celso Daniel como um organismo vinculado diretamente ao gabinete do prefeito, foi caindo em termos da hierarquia municipal para ir virando um departamento de um departamento (GODINHO, Tatau. 6 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Para a proposta que deu origem à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, no âmbito da equipe de transição, Tatau Godinho conta sobre os debates que existiram:

[...] na equipe de transição, existia um debate de que tipo de estrutura se fazer. Então não era uma coisa automática. Era uma coisa que se buscava, que se construiu também em uma relação de um debate de como se estruturar o governo. Por isso que a primeira secretaria foi criada com esse título de ‘Especial’ porque tinha um caráter de dizer que ela é uma secretaria que tem um caráter excepcional porque ela vai construir políticas no conjunto do governo. Mas também era uma coisa extraordinária. Tanto que a medida que ela se consolida, ela deixa de ser especial e passa a ter um caráter normal, né? Normal no sentido dentro da estrutura de governo. Antes a gente insistia muito, uma secretaria com status de ministério.

A inserção das propostas feministas nos programas de governo enfrentavam dificuldades diversas em relação também ao peso de importância que a disputa eleitoral tinha para o partido, como coloca Conceição Nascimento:

Nas primeiras duas eleições, acho que 1989 e a outra, a seguinte, era meio automático, já entrava isso no programa de governo. Quando começou a disputa mais séria mesmo do PT, que foi as duas disputas com o Fernando Henrique. [...] Depois em 2002 quando o Lula se elegeu, já tinha uma coisa mais chata em relação a isso, que eles não queriam colocar no governo (NASCIMENTO, Conceição. 13 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Apesar desta forte resistência por parte de alguns grupos da coordenação do programa de governo de 2002, o grupo de mulheres do PT, com sua militância intrapartidária e contando com o apoio de setores da coordenação de campanha do Lula que contrabalançou estas resistências, conseguiu inserir no documento a proposta de criação da Secretaria Especial da Mulher.

2.4 Características do governo Lula

No processo da Constituinte, diferentes movimentos sociais levaram, além da luta pela democratização e publicização do Estado, a importância do controle social. Cinco dimensões foram incorporadas neste aspecto: formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas. Estas características foram transformadas em diretrizes de diversas políticas, principalmente as chamadas políticas sociais, criando o chamado ‘sistema descentralizado e participativo’ das políticas públicas (MORONI, 2005).

Após a entrada desta demanda na Constituição, estas diretrizes foram regulamentadas e estruturadas no formato de conselhos de políticas públicas e conferências. Cabe lembrar que, na área da saúde, a participação e controle social já haviam sido formulados antes da Constituição de 1988. Moroni (2005) mostra uma atmosfera de contradição quando este

processo aconteceu. Internacionalmente vivia-se uma ampliação e o fortalecimento das políticas neoliberais, fato que afetou o Brasil logo em seguida da Constituinte, com a eleição de Fernando Collor de Mello para a Presidência da República.

O autor mostra uma certa confusão na interpretação do que significava a descentralização e a participação. Se para os movimentos sociais isso era sinônimo de maior possibilidade de decisão e intervenção nas decisões, ou seja, que estas atividades estivessem mais próximas da população, nos municípios, não somente a nível federal. Por outro lado, a concepção neoliberal emergente entendia esse processo como uma estratégia de enfraquecimento do Estado e um meio de repassar para a sociedade suas atribuições, principalmente na área social.

Este sistema descentralizado e participativo é constituído por representantes da esfera governamental e não governamental, da sociedade civil. As responsabilidades partilhadas nestes espaços (conselhos e conferências) como a elaboração, deliberação e fiscalização da implementação de políticas públicas é exercida nas esferas municipal, estadual e nacional. Conforme coloca Moroni (2005), isto traz uma concepção de democratização e publicização do Estado.

De acordo com a pesquisa realizada por Moroni (2005), existem 64 Conselhos Nacionais. Deste total, 13 foram criados no Governo Lula e nove sofreram um processo de reestruturação neste período. Assim, antes do Governo Lula existiam 42 conselhos. Neste sentido, é possível verificar um significativo avanço. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher pertence ao grupo dos que sofreram a reestruturação.

O Governo Lula também inaugurou uma outra forma de participação da população nas decisões do Estado. Em 2003, uma série de ONGs, redes, fóruns e movimentos sociais participaram do debate sobre as orientações estratégicas para a construção do Plano Plurianual 2004-2007. Foram realizadas audiências públicas em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal. Essa iniciativa foi muito importante e inaugurou a possibilidade de debate entre o governo e diversos atores sociais da sociedade civil sobre as diretrizes para um novo modelo de desenvolvimento brasileiro, que aprofundasse as estruturas democráticas de controle social sobre o processo orçamentário e os recursos públicos (MORONI, 2005).

Segundo os dados compilados no trabalho de Moroni (2005), foram realizadas, no Governo Lula, 40 Conferências Nacionais e três Conferências Internacionais. Mais de dois milhões de brasileiras e brasileiros participaram das conferências municipais, regionais, estadual e nacional. Algumas conferências temáticas foram realizadas pela primeira vez como: meio ambiente (versão adulta e infanto-juvenil); aquicultura e pesca; cidades;

medicamentos e assistência farmacêutica; terra e água; arranjos produtivos locais; políticas para as mulheres; esporte; cultura; promoção da igualdade racial; povos indígenas; direitos da pessoa com deficiência; direitos da pessoa idosa; econômica solidária e educação profissional e tecnológica.

Vera Soares relata sobre a importância do aumento da participação social no governo Lula:

[...] essa é uma coisa que foi instituída no governo Lula. Que era aumentar e ampliar o status de participação e controle social. Então, seja ao nível dos conselhos e o governo, desde o primeiro governo introduziu uma outra atividade que são as conferências. As conferências nacionais, então teve conferência o ano passado, por exemplo, foi um ano que teve uma coincidência de conferências, mais de trinta conferências nacionais. De todos os temas que você pode imaginar no governo tem conferência nacional. E obviamente a Secretaria de Políticas para as Mulheres também faz a sua conferência nacional de políticas para as mulheres (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

A eleição de Lula em 2002 fomentou grandes expectativas com relação ao desempenho deste governo no que tange a promoção da justiça social. Esta atmosfera de otimismo foi muito justificada pela relação que o partido sempre estabeleceu com os diferentes movimentos sociais, incluindo o movimento de mulheres (MACAULAY, 2004). De acordo com Oliveira (2011), o governo Lula, logo no início do primeiro mandato demonstrou que o combate à desigualdade social entre homens e mulheres representava um desafio. Evidências desta colocação seria a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, a realização da Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres que produziu o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Além disso, o Conselho Nacional de Direitos da Mulher foi definido como espaço de participação e controle social.

Sobre as novas formas de participação social e de configuração institucional para as políticas para mulheres, Tatau Godinho conta e problematiza:

O governo Lula seguindo também uma dinâmica que já vinha acontecendo em outros governos do PT, nos níveis municipais e estaduais, trabalhou muito o tema da participação social. Então a gente tinha uma, o governo federal tinha uma relação de participação com o movimento. Uma relação com o movimento em termos de participação que buscava sempre uma relação direta. Então isso foi feito por um lado, criando esses canais e com a construção das conferências de mulheres. Por outro lado, com uma reformulação do conselho. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher foi reformulado, passou a ser vinculado diretamente à secretaria e ganhou um fôlego maior pra sua interlocução com o governo. Mas a interlocução com o governo, a relação com o movimento, ela é feita por vários caminhos. Ela é feita na relação com os vários movimentos sociais. O governo tem uma relação muito

grande com o movimento das trabalhadoras rurais. É tem uma relação muito grande com as mulheres trabalhadoras sindicalistas, com organizações de movimento autônomo de mulheres, ONGs de caráter mais de movimento de ONG. Então ele é feito por diferentes canais, né? O conselho é um deles. E as conferências são outro. Eu acho importante a gente dizer isso porque tem uma parte dessa relação com o movimento que é meio permanente, sabe? Não é só um momento, um evento. E claro, no primeiro governo, eu vejo que havia uma dinâmica maior dessa participação. Porque era um momento mais de estruturação, de como era essa participação, de como ela se dava, como ela se organizava, também de inventar caminhos, criar caminhos de participação. [...] aos poucos também se constrói uma certa institucionalidade na relação que não é só positiva, que também tem dinâmicas negativas. No sentido de, às vezes criar uma certa dependência do movimento em relação ao governo. As conferências mudaram de perfil, muito. O que é uma coisa muito complexa, mas é outro tema. Elas mudaram de perfil. O peso do movimento social organizado perdeu espaço nas conferências. Então você tem uma dinâmica que vai se transformado com o passar dos anos (GODINHO, Tatau. 6 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Macaulay (2004) pontua que o governo Lula teve a iniciativa de distribuir uma boa quantidade de ministérios a mulheres o que poderia refletir uma posição do partido na promoção das mulheres para ocupar postos públicos. De acordo com a autora, o PT foi o partido que mais elegeu mulheres e está mais consistentemente comprometido em estimular a igualdade de gênero quando comparado a outros partidos grandes do Brasil. No entanto, toda essa postura não aconteceu sem a pressão das feministas dentro do partido para impulsionar políticas partidárias sensíveis às questões de gênero.

Uma problemática colocada por Oliveira (2011) seria a reconhecida fragilidade e o pouco poder dos espaços de compartilhamento das decisões estatais com a sociedade civil, como os conselhos, conferências, grupos de trabalho e comissões intersetoriais. Apesar disso, o movimento de mulheres mesmo assim os ocupou, debateu e inseriu demandas para as políticas públicas a partir da perspectiva feminista. Além disso, a disputa política para colocar no Estado a responsabilidade da promoção à igualdade foi difícil.

Outro fator levantado por Oliveira (2011) foi que apesar da criação das diversas Secretarias como a da Mulher, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, o governo seguindo uma linha um pouco contraditória, também se propôs a negociar com segmentos conservadores, fundamentalistas, religiosos, das igrejas católica e evangélica, que notadamente representam resistência a muitas das pautas destes movimentos sociais que lutam contra a desigualdade.

Como exemplos destes acordos e decisões mais conservadores estão: o encerramento das iniciativas em relação à descriminalização e legalização do aborto no segundo mandato; os esforços para a aprovação do Acordo Brasil Vaticano que, além de ferir o princípio constitucional da laicidade do Estado, prevê ensino religioso católico nas escolas públicas, concede isenção fiscal para rendas e patrimônio de pessoas jurídicas eclesásticas, isenta a

Igreja Católica de cumprir obrigações trabalhistas e promove o uso de recursos do Estado brasileiro para a manutenção de seu patrimônio cultural; e a postura recuada frente aos compromissos do PNDH 3 (Plano Nacional de Direitos Humanos) (OLIVEIRA, 2011).

No entanto, conforme Oliveira (2011) coloca, apesar das contradições existentes, uma conquista alcançada, com forte participação de diversos setores do movimento feminista, foi a aprovação e sanção da Lei Maria da Penha em 2006. Uma observação de Macaulay (2004) foi que o governo Lula colocou o tema da legislação de gênero no topo da agenda parlamentar. O ano de 2004 foi definido como o Ano Nacional das Mulheres e, neste contexto, a Câmara de Deputados e o Senado criaram comissões especiais para sistematizar diversos projetos de lei relacionados com o direito das mulheres. Parte desta movimentação aconteceu como produto das Conferências de Mulheres, municipais, estaduais que culminaram na Conferência Nacional em 2004.

Esta e outras vitórias alcançadas não evitaram que alguns compromissos assumidos pelo governo com o movimento das mulheres nas Conferências e em outros espaços de participação não fossem cumpridos (OLIVEIRA, 2011). Apesar das limitações por ser um governo de coligação, onde variados atores sociais compõem a agenda, o governo Lula conseguiu ter como uma de suas características a promoção da participação social o que incluiu a participação das mulheres e os movimentos sociais que lutam contra a desigualdade.

2.5 Resumo

A organização das mulheres no Partido dos Trabalhadores acontece no período de aproximação do processo de redemocratização, quando o bipartidarismo foi extinto em 1979. Neste momento de criação de novos partidos, alguns grupos do movimento feminista decide entrar nestas novas organizações por entender que será a partir deles que se construirão as transformações sociais e um projeto de governo realmente comprometido com a democracia.

A proposta de democracia das mulheres feministas estava também baseada na construção de uma sociedade onde homens e mulheres pudessem ser socialmente iguais. As mulheres que entram no PT, então, se organizam de formas diversas dentro do partido e conseguem criar uma certa união a fim de lutar para que a plataforma feminista seja inserida nos programas e projetos partidários. Existia um entendimento de que as lutas da esquerda deveriam ser renovadas e a luta contra a opressão de gênero deveria acontecer no âmbito da luta de classes.

Todo esse processo não aconteceu sem conflitos, pois a característica de pluralidade do PT, desde sua fundação, também trazia opiniões contrárias à organização das mulheres e à plataforma feminista.

Estas dificuldades não enfraqueceram a organização das mulheres que pouco a pouco conseguiram suas conquistas no partido como: as cotas para as direções, a criação de uma secretaria nacional com a temática da mulher e a inserção em diversos programas de governo durante das demandas das mulheres. Vale ressaltar que a organização prévia das feministas dentro do partido inicialmente em núcleos e comissões e posteriormente com a secretaria que possibilitou uma união sobre essa bandeira de luta para que essas conquistas fossem alcançadas.

O PT é um partido marcado por uma diversidade de atores políticos que se organizaram para a sua fundação. A presença de um movimento sindical como um dos atores principais desta formação, assim como grupos progressistas da Igreja dificultaram que os ideais feministas do grupo de mulheres organizado dentro do partido pudesse intervir na delimitação do que entraria em suas plataformas programáticas.

Apesar da resistência para a entrada da pauta feminista como uma das bandeiras de luta do partido, a articulação e organização interna das feministas petistas permitiram que esta luta fosse integrada. Porém, esta inserção não aconteceu sem a presença de muito diálogo e debates.

Assim, desde o princípio de sua organização partidária o PT coloca as demandas das mulheres em seu projeto eleitoral. Uma das demandas principais, que é a criação de um organismo executivo, de primeiro escalão, para as políticas para as mulheres sofreu distintas formas de resistências nos âmbitos municipal, estadual e federal. Esta aparente reprovação não permitiu que esta proposta não fosse inserida e, desta forma, a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, em 2003, foi possível.

A criação deste organismo em âmbito federal aconteceu a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva. O governo Lula teve como uma de suas marcas a ampliação da participação social através da criação de diversos dispositivos de controle social como os conselhos e as conferências. Em relação às mulheres, estes espaços também foram aumentados como: a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, organismo de primeiro escalão para coordenar, articular e executar políticas públicas com a perspectiva de gênero; a reestruturação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher alocando-o na nova secretaria e garantindo-o o papel de controle social deste órgão; e a organização de diversas

conferências municipais, estaduais e nacionais para o debate e deliberação sobre os destinos das políticas para as mulheres.

Marcados por avanços e recuos, muito em virtude de sua característica de compor uma diversa coligação, o governo Lula, apesar das dificuldades e limites conseguiu ter como um dos importantes destaques conquistas e colocar o combate à desigualdade social entre homens e mulheres na sua agenda.

Essa relação do grupo de mulheres do PT com o movimento feminista não é inaugurado a partir desta característica do governo Lula de alargar a participação social, mas existe desde o início desta organização partidária. Porém, a diversidade do movimento feminista impede que haja um consenso sobre quais seriam as melhores decisões que definiriam a relação do movimento com o Estado ou, qual a melhor maneira da pauta feminista ser incorporada pelo Estado. Assim, as mulheres do PT, quando formularam a criação de um organismo executivo ligado à Presidência da República que articularia, coordenaria e executaria políticas públicas para as mulheres, não conseguiram apoio de todos os setores do movimento feminista.

As discussões entre os diferentes setores giravam em torno de qual seria o melhor caminho, o fortalecimento do CNDM ou a criação de um novo espaço, no caso a SPM. Após a criação da SPM, novos debates foram travados sobre quem teria mais legitimidade para ocupar o lugar de ministra deste novo organismo.

3 EXPERIÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DE UMA INSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES

A experiência de criação e implementação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres em 2003 foi permitida a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República e por uma postura de luta de grupos de mulheres organizadas dentro do PT comprometidas com o combate à desigualdade social entre homens e mulheres.

Esta experiência trouxe avanços e desafios no que tange a inserção da agenda feminista no Estado. Além disso, esta experiência também inaugurou novas perspectivas da relação do movimento feminista com o Estado, que anteriormente estava reduzido, praticamente, ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher criado na década de 1980.

A criação deste novo organismo, localizado no primeiro escalão da esfera estatal inaugurou uma nova perspectiva estatal em que o combate à desigualdade de gênero também corresponde sua responsabilidade. Esta reforma no Estado também traz a tona características e disputas próprias da democracia brasileira que também influenciam a legitimidade e estabilidade do novo organismo.

3.1 Posição institucionalista das mulheres do PT: uma outra proposta

A defesa da criação de um organismo institucional que trate sobre políticas para mulheres ocorre dentro de uma conjuntura mundial, onde diversos países começaram a atuar nesse sentido. Segundo Ferreira (2004), esta demanda surge da idéia que a discriminação às mulheres é estrutural, sistêmica e está presente em todas as práticas sociais e organizacionais. Isto coloca em cheque uma antiga organização estatal que, não funcionava para garantir uma igualdade de oportunidades para homens e mulheres.

As primeiras formas de formulação e implementação de políticas públicas para mulheres no Brasil aconteceram no formato de conselhos, idealizados, principalmente, pelas feministas que se organizaram dentro do PMDB nas primeiras disputas eleitorais estaduais que ocorreram já no bojo do processo de redemocratização. Dentro desta modalidade, as primeiras experiências aconteceram nos estados onde este partido saiu vitorioso nas eleições como foi o caso de São Paulo e de Minas Gerais onde foram criados os primeiros Conselhos Estaduais da Condição Feminina em 1983 (SCHUMAHER e VARGAS, 1993).

De acordo com as autoras, o Conselho de São Paulo representou o marco que dividiu o movimento de mulheres entre as que acreditavam ou não na proposta. A discussão se pautava em como garantir a autonomia do movimento nesta nova relação com o Estado e de que forma as reivindicações feministas seriam atendidas. Este momento foi de amplo e público debate.

A proposta original deste órgão era de composição pluralista e suprapartidária. Uma grande parcela do movimento de mulheres não se mostrou favorável à iniciativa por motivos diversos: o temor da descaracterização das reivindicações do movimento a partir de sua institucionalização pelo Estado e sua consequente perda de autonomia assombrava parte desse grupo e, outro grupo, como é o caso das militantes do PT, de certa forma, entendiam a importância do papel do Estado para a garantia de conquistas do movimento, no entanto, “por razões mais partidárias que feministas, optaram por abster-se” (SCHUMAHER e VARGAS, 1993, p. 352).

Um grupo de feministas que estavam envolvidas na proposta de criação do conselho paulista, em 1984, organizou o seminário Mulher e Política. Contando com a participação de deputadas federais, estaduais e vereadoras, o seminário tira como uma de suas resoluções, a proposta de criação de um órgão nacional de defesa da mulher. Alguns grupos do movimento feministas se mostraram insatisfeitos com esta articulação, que aconteceu sem prévia discussão com os diversos grupos de mulheres e inaugurou um momento em que o consenso que pautava as ações do movimento feminista, tão comum ao momento da luta pelo fim da ditadura militar, já não era possível.

A proposta de criação do Conselho Nacional de Direitos da Mulher em 1985 surge trazendo nova polêmica no VII Encontro Nacional Feminista. Uma parcela das feministas presentes não via com bons olhos a criação do órgão a nível nacional, já que se sentiam insatisfeitas com a atuação dos conselhos estaduais existentes (São Paulo e Minas Gerais) e o encaravam como uma ameaça à autonomia do movimento. Estas militantes desconfiavam do discurso do Estado de apoio ao feminismo, pois consideravam isto uma utopia para o momento e apenas um discurso diante de um movimento que, com importância e alcance crescente, não poderia ser ignorado (SCHUMAHER e VARGAS, 1993).

Neste contexto, o CNDM é criado em 1985 através do projeto de lei nº 7.353 pela Câmara Federal. Como enunciado, o projeto trazia que a finalidade básica do órgão seria a formulação de políticas com vistas à eliminação da discriminação da mulher. Esta missão do novo órgão foi detalhada na forma de ações como: “formulação de diretrizes, elaboração de projetos de lei, assessoria ao poder executivo, emissão de pareceres, acompanhamento da

elaboração e execução de programas de governo e apoio ao desenvolvimento de pesquisas sobre a condição da mulher” (SCHUMAHER e VARGAS, 1993, p. 355).

O CNDM teve uma atuação intensa de 1985 a 1989, com limitações por pertencer à esfera estatal, mas vinculando-se ao compromisso de servir de canal de representação dos interesses do movimento de mulheres. Conseguiu conquistas na Constituinte com a inserção de diversas demandas das mulheres. No entanto, não conseguiu garantir sua permanência dentro do aparelho do Estado com esta lógica de funcionamento. Além do enfraquecimento institucional provocado pela conjuntura política do governo que ele fazia parte, no governo Collor, o órgão perde sua autonomia administrativa e financeira a partir de uma medida provisória.

Com a experiência nacional, vários estados e municípios também criaram seus conselhos, alguns a partir da reivindicação dos diferentes grupos organizados e outros com fins eleitoreiros. Apesar de como foram criados os conselhos, todos passaram por dificuldades como: poucos recursos materiais, financeiros e humanos (SCHUMAHER e VARGAS, 1993).

Conforme coloca as autoras, se por um lado a institucionalização das demandas feministas contribuiu para trazer o debate dos direitos da mulher para o público mais amplo dando visibilidade e legitimidade, por outro o conselho não conseguiu permear a estrutura do Estado para a implantação de políticas. Outro problema seria a veloz e permanente troca de quadros políticos que não correspondiam às necessidades de profissionalização e capacitação.

Outra possibilidade de institucionalidade de políticas para as mulheres começa a ser pensada a partir das eleições de 1988, quando o PT sai vitorioso na disputa de prefeituras de algumas das principais capitais do país. Diante desta possibilidade, as feministas do PT propõem para as novas gestões municipais de seu partido a criação de um organismo responsável por políticas para as mulheres, construído no interior da estrutura governamental, vinculado à execução de políticas. De acordo com este grupo de mulheres, para que este organismo tivesse capacidade de articulação política interna ao governo era necessário que estivesse localizado no primeiro escalão. Inicialmente as propostas eram de secretarias nos níveis estadual e municipal e de Ministério, no caso da esfera federal (GODINHO, 2007).

A ideia de o organismo ficar lotado neste nível de governo é a possibilidade de participação sobre as definições de políticas. Caso as propostas iniciais não fossem aceitas, ou seja, as secretarias para estados e municípios e o Ministério em âmbito federal, a proposta era de que o organismo ficasse vinculado a estruturas centrais na gestão e direção política dos governos, neste caso, no próprio gabinete do chefe do executivo. Outra alternativa seria a

vinculação às secretarias de coordenação política, também denominadas Secretaria de Governo (GODINHO, 2007).

Apesar de existir a clareza de que o poder e a legitimidade de um órgão não estão limitados à posição que ocupa na estrutura da administração pública e de que sua capacidade depende também da existência de uma vontade política do governo, esta reivindicação ganhava força com o entendimento de que este local era um indicador importante do peso atribuído a ele. Conforme coloca Godinho (2007), a primeira formulação da proposta não foi aceita pelo PT em seus primeiros governos municipais. A realidade destas experiências foi a adoção de estruturas de porte mais reduzido que uma secretaria, com concepções, vinculação institucional e denominações bastante variadas. Nos cinco primeiros municípios que adotaram a proposta, todos do estado de São Paulo nas gestões de 1989 a 1992, os desenhos se apresentaram assim:

- No município de São Paulo criou-se a Coordenadoria Especial da Mulher que ficou vinculada à Secretaria de Negócios Extraordinários. Depois, cria-se uma Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos dentro da Secretaria de Governo, onde esta coordenadoria passa a ser vinculada. O órgão não tinha assento no Secretariado.
- Na prefeitura de Santo André surge a Assessoria dos Direitos da Mulher, vinculada diretamente ao gabinete do Prefeito. Uma Secretaria de Governo é criada em 1990 onde a assessoria passa a se vincular. No período que estava localizada no gabinete do Prefeito teve assento no Secretariado.
- Em Diadema, em 1991, é criada a Coordenadoria da Mulher em conjunto com a Casa Beth Lobo, provisoriamente vinculada ao gabinete do Prefeito. Não possuía assento do Secretariado.
- A prefeitura de Piracicaba cria o Programa da Mulher em 1991, vinculado à Secretaria de Governo. Este órgão não tinha assento no Secretariado.
- Na prefeitura de Santos é criada uma Assessoria da Mulher vinculada ao gabinete da prefeita. Em fevereiro de 1992 é criada a Coordenadoria Especial da Mulher, mantendo-se a vinculação ao gabinete da Prefeita.

Vinculadas em sua maioria ao gabinete do Prefeito ou na Secretaria de Governo, a maioria foi criada por ato do executivo (decreto ou portaria) com os posteriores encaminhamento à Câmara Municipal para aprovação em lei. No entanto, estas leis foram aprovadas apenas em Santo André e São Paulo. Conforme a autora, nestes cinco municípios a proposta passou por mudanças nas gestões seguintes em que o PT foi governo. As modificações, na maioria das

vezes, foram através do rebaixamento da sua vinculação no interior da estrutura organizacional do governo, no nível hierárquico e em sua capacidade de intervenção (GODINHO, 2007).

Godinho (2004) relata mais detalhadamente a experiência da Coordenadoria Especial da Mulher na Prefeitura do Município de São Paulo. Criada em 1989, este organismo, seguindo as orientações do grupo de mulheres do PT, teve como responsabilidade propor, elaborar e acompanhar o desenvolvimento de políticas públicas dirigidas às mulheres deste município. Com vinculação direta à Secretaria do Governo Municipal/Gabinete da Prefeita, este organismo

Busca dar unidade e coerência às políticas municipais do ponto de vista de gênero. Isso significa trabalhar em conjunto com as Secretarias na elaboração de propostas e programas específicos, acompanhar a sua implementação e colaborar para o desenvolvimento das políticas nas diferentes áreas de atuação da administração municipal, com o objetivo de promover uma nova perspectiva de gênero do ponto de vista das políticas públicas (GODINHO, 2004, p. 57).

Esta proposta de um organismo de governo nos moldes de uma Secretaria/Coordenadoria surgiu a partir de uma avaliação crítica e da busca de uma alternativa ao modelo dos ‘conselhos dos direitos da mulher’ desenvolvidos ao longo nos anos 1980 nos governos do PMDB. Reconhecendo a importância da relação com o movimento de mulheres e de uma forma democrática sobre as decisões sobre as políticas públicas, a nova proposta vem ao encontro da avaliação da necessidade de que a articulação e disputas por políticas públicas de gênero ocorressem dentro do governo. Para isto, a construção de um organismo no nível executivo, que compartilhasse a responsabilidade, as demandas e as exigências do movimento sobre o governo era primordial (GODINHO, 2004). Esta proposta partia dos seguintes pressupostos:

Primeiro, que a existência de um organismo ordenador, articulador e centralizador de tais políticas é um elemento essencial para a construção de uma coerência do programa de governo, da ação governamental que tem as mulheres como cidadãs; em segundo lugar, de sua alocação em um lugar estratégico dentro da estrutura do governo; e em terceiro lugar, que sua capacidade também dependeria, o que é evidente, do orçamento disponível para sua ação (GODINHO, 2004, p. 57).

Alvarez (2004) coloca as limitações dos conselhos do PMDB, que tiveram continuidade no governo PSDB. Estas experiências serviram de inspiração para as propostas petistas posteriores instaladas em seus governos, como as coordenadorias e assessorias. As feministas petistas criticaram o desenho, concepção e funcionamento desses primeiros conselhos do PMDB. Segundo a autora,

As petistas, entre outras feministas, apontaram cinco tipos de problemas com a concepção peemedebista/tucana desses organismos institucionais para/das mulheres. Primeiro, uma forte crítica era o caráter “híbrido” dos conselhos, que incluíam Estado e movimento social. Esse caráter gerou uma certa confusão sobre qual seria o papel apropriado de um organismo propriamente estatal *versus* qual seria o papel de pressão e controle social dos movimentos feministas e de mulheres. Uma outra crítica foi a falta de representatividade desses conselhos, já que em sua grande maioria eram compostos por mulheres filiadas aos partidos no governo. O terceiro ponto de crítica disse respeito à falta de poder deliberativo desses conselhos. O quarto ponto foi a falta de poder executivo, de capacidade de implementação desses conselhos, e, por último, a falta de recursos humanos e financeiros (ALVAREZ, 2004, p. 104-105).

Essas críticas serviram de base para a argumentação das feministas do PT que insistiram em criar instâncias estatais que teriam poder deliberativo e executivo, acabando com a confusão entre movimento e Estado, supostamente gerada pelos conselhos tucanos/peemedebistas e também respeitando e resguardando a autonomia dos movimentos feministas e de mulheres (ALVAREZ, 2004).

Salientando, Vera Soares coloca que:

[...] o conselho era uma coisa que era uma interface com o movimento social, era um lugar do controle social e que a gente queria um lugar dentro do estado. Essa foi o diferencial que o PT trouxe para a luta das mulheres. Era uma compreensão que essa temática ela tinha que acontecer também dentro do governo (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Ainda sobre a opinião do papel do Conselho e a contradição de uma única instância executar e fiscalizar a mesma frente de políticas, Conceição Nascimento relata que:

[...] o conselho é pra fiscalizar, né?
[É um órgão] de controle social, não é executivo, não é pra executar nada. O CEDIM do Rio, no início era uma estrutura híbrida. Era um órgão fiscalizador e ao mesmo tempo um órgão de execução de coisas (NASCIMENTO, Conceição. 13 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Um dos pontos principais de crítica e preocupação em relação à proposta do PMDB pelas feministas do PT era o fato de que este espaço, supostamente de representação do movimento feminista no Estado, poderia comprometer a autonomia e independência do mesmo em relação ao Estado. Em contraponto à perspectiva de representação, as feministas do PT falavam em canalização das demandas dos movimentos de mulheres, não que estas canalizações fossem feitas por um organismo ou comissão totalmente exterior ao movimento, mas que não se propusessem a representa-lo dentro do Estado. O movimento de mulheres possui diversas variações que influenciam em suas diferentes demandas e por isso não seria possível representa-lo como um todo (MULHERIO, 1982).

Além disso, a alternativa de um conselho em relação a uma secretaria teria limitações no que tange a um orçamento próprio, pois uma secretaria tem uma ligação formal e, por isso consta no orçamento público uma quantidade de verba anual a lhe ser destinada (MULHERIO, 1982).

Em relação a algumas características necessárias para esta nova modalidade institucional, é muito importante a autoridade para o desenvolvimento de propostas e ações em parceria e co-responsabilidade com as diversas secretarias existentes. A perspectiva da igualdade de gênero deve ser introduzida e assimilada pela ação pública como um todo nas suas diversas áreas como: educação, saúde, habitação, cultura, transporte, segurança pública, etc. O desenvolvimento destas políticas não deve ficar limitado ao organismo de políticas para as mulheres (GODINHO, 2004).

De acordo com Godinho (2004), estes são os motivos pelos quais se questiona a alocação das Coordenadorias/Assessorias da Mulher dentro de Secretarias com programas delimitados, como é o caso da Assistência Social ou dentro de um ‘guarda-chuva’, como as secretarias de direitos humanos e cidadania. Este tipo de postura torna difícil a articulação com as demais secretarias e compromete, de maneira geral, sua perspectiva de atuação política. A partir disso, a importância de se criar uma secretaria específica.

Outro importante aparato para a legitimidade e eficácia da articulação deste órgão é a efetiva existência de dotação orçamentária que permita implementar e compartilhar projetos e programas. Nas propostas das mulheres do PT isso aparece a partir de dois eixos: o volume do orçamento atribuído à área e a autonomia administrativa para geri-lo. Os encaminhamentos entre organismos na esfera governamental ficam mais difíceis quando se entra em uma negociação apenas com as ‘boas idéias’. Além disso, a capacidade de construção de alianças e ação dos atores dentro dos processos de articulação interna ao governo também é importante.

A proposta também ganha legitimidade a partir da interação com atores externos fortalecidos como o movimento social, parlamento, imprensa e etc (GODINHO, 2004, 2007).

Como já salientado anteriormente, a localização destes organismos junto ao gabinete do Prefeito, Governador e, no caso nacional, do Presidente da República também é importante. Esta conformação faz diferença para garanti-los *status* de secretaria ou ministério, recursos administrativos e financeiros e o nível de autonomia relativa para a tomada de decisão. De acordo com Soares, “quanto mais afastadas do núcleo de poder do governo, das instâncias de decisão, maiores são as dificuldades para a articulação com as diversas secretarias” (SOARES, 2003, p. 289).

Estas características enumeradas mostram que as primeiras coordenadorias e assessorias da mulher já antecipavam a necessidade de uma estratégia que hoje é chamada de ‘transversal’, mesmo que não fosse denominada assim naquela época (ALVAREZ, 2004). No sentido de que a perspectiva de gênero transversalizasse os diferentes setores de políticas do Estado.

Ferreira (2004) destaca essa característica que é chamada de *mainstreaming* como uma estratégia de inserir em todas as políticas públicas a perspectiva de gênero. Este *mainstreaming* aponta para a necessidade de uma reforma estatal, uma mudança na cultura organizacional do Estado para que ele atenda às necessidades de combater a desigualdade de gênero. No nível das estruturas dos Estados nacionais, grande importância tem as feministas que estão inseridas nas burocracias estatais, conhecidas como *femocratas*, termo cunhado pelas feministas australianas. Estas feministas teriam como papel principal influenciar tanto na criação de organismo institucionais de políticas para mulheres como na capacidade de persuadir outras instituições estatais a incluírem medidas promotoras da igualdade nas suas políticas.

As experiências anteriores nas prefeituras do PT relatadas representaram esse início de ação que culminou também na esfera governamental federal. Paralelamente às reivindicações por esta pauta em eleições municipais e estaduais que o PT concorria, as mulheres do partido comprometidas com a pauta do feminismo também apresentavam a mesma idéia para as campanhas federais. É possível encontrar a proposta de criação de um organismo executivo de políticas para as mulheres nos programas de governo do PT das eleições presidenciais de 1989, 1994 e 2002¹⁰. Nestas propostas estava presente a necessidade do governo criar um Ministério ou Secretaria Especial que tivesse vinculação direta à Presidência da República,

¹⁰ Somente estes programas foram pesquisados, pois representam os anteriores ao surgimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

poder e atribuições para formular, executar e coordenar com outras instâncias federais, as políticas que promovam a igualdade entre homens e mulheres.

Tatau Godinho relata sobre a importância da localização do organismo no primeiro escalão do governo:

E nós, é mantivemos a proposta de que deveria ser uma estrutura de governo de primeiro escalão, não havia consenso no partido de que isso fosse um Ministério, com todas as características e funções de um ministério. Então, acabou sendo definida a idéia de ser uma secretaria especial vinculada à presidência. Essa era uma questão que a gente fazia questão, um aspecto que a gente fazia questão, de que qualquer organismo que fosse, deveria estar vinculado diretamente ao titular do governo, porque a nossa avaliação é de que ela faz uma política é de interface com todos os ministérios, secretarias e não faz sentido estar vinculado a um ministério temático específico (GODINHO, Tatau. 6 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

No documento de 2002, eleição que o PT saiu vitorioso, é possível encontrar essa proposta de forma mais detalhada do que nos outros anos. É indicada a criação de uma Secretaria Especial da Mulher com as seguintes atribuições:

- formular diretrizes, elaborar, executar conjuntamente e/ou coordenar políticas em todos os níveis no âmbito da administração pública, direta ou indireta, que garantam a implantação de uma política efetiva de igualdade entre homens e mulheres;
- elaborar em conjunto com outros Ministérios políticas públicas nas áreas que interferem diretamente na situação das mulheres na sociedade e trabalhar na execução e fiscalização dessas políticas;
- dar continuidade a levantamentos estatísticos em todas as áreas da administração pública federal, para diagnóstico atualizado sobre a participação de homens e mulheres, considerando também os fatores etnia e raça com o objetivo de corrigir distorções e efetivar a igualdade de oportunidades entre os sexos e promover a melhoria dos sistemas de geração de estatísticas do País, de modo a dar visibilidade à situação das mulheres nas áreas urbanas e rurais;
- criar um centro de documentação e dados que subsidie o trabalho da Secretaria, aberto a toda população e aos movimentos de mulheres,
- formular propostas de mudanças na legislação, criar condições para fiscalizar o cumprimento da legislação que assegure os direitos da mulher;
- elaborar um planejamento de gênero que normatize a ação do governo federal e, no que for possível, dos governos estaduais e municipais;
- coordenar campanhas educativas e antidiscriminatórias de caráter nacional, nas áreas de trabalho, saúde, violência, educação, divisão do trabalho doméstico (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002:13).

Após a vitória eleitoral de Lula, foram formados vários grupos de trabalho para o período de transição, quando Vera Soares foi indicada para fazer parte representando a área de políticas públicas para as mulheres. Deste trabalho foi produzido um Relatório síntese da equipe de transição. Soares (2002) neste documento, fala sobre as reestruturações necessárias

para a criação da Secretaria de Estado/Especial de Políticas para as Mulheres. Na época, ainda não existia clareza sobre o nome do órgão, se seria nomeado ‘Especial’ ou ‘de Estado’, esta escolha foi pautada sob a condição da Secretária ter *status* de Ministra. A opção final foi pelo título ‘Especial’. Em relação ao nome da estrutura, Tatau Godinho pontua que apesar de não ter a nomeação de um Ministério, o importante era que “se não ganhasse o nome, ganhar a concepção” (GODINHO, Tatau. 6 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Ainda sobre o tema de a secretária ter status de ministra, Vera Soares conta:

Isso foi uma coisa importante que a gente colocou e que foi aceito pelo, enfim, pelo Lula e por quem coordenava a transição. Que a gente dizia, tem que ter o direito de sentar junto com a reunião dos outros ministros, porque assim que vai se poder fazer essa política que é mais de coordenação, de várias ações que estão em vários lugares do governo, então precisa estar junto, sentando junto com os outros ministros (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Vera Soares coloca que apesar de não estar dado que a secretaria iria ser constituída neste período da transição, o compromisso inicial de Lula enquanto candidato prevaleceu no momento de sua posse. Sobre essa experiência:

Então teve um momento que foi proposto à coordenação da transição a constituição de uma Secretaria de Política para as Mulheres. Logo na primeira semana que eu cheguei, eu disse, bom, a minha função aqui vai ser formular isso, porque se não for pra fazer isso, não sei o que eu estou fazendo aqui. E havia de fato um consentimento, digamos assim, uma afirmação por parte da coordenação da campanha, da transição, de que era essa mesma a minha tarefa. E aí, então, enfim, eu tinha duas funções naquele momento que era olhar o que tinha acontecido no governo Fernando Henrique Cardoso, qual era a situação das mulheres, pensar um pouco no orçamento e verificar se tinha uma forma de fortalecer mais o orçamento [...] Porque como houve essa transição tão diferente do, desse processo de transição, o orçamento podia ser um pouco alterado, né? Do que tinha sido elaborado pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

Sobre as mudanças estruturais necessárias para a criação do novo órgão, optou-se pela transferência da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM) – criada no final do governo FHC – do Ministério da Justiça para a Presidência da República. Além disso, propunha modificações no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher transformando-o em um órgão da nova secretaria e modificando sua finalidade composição e vínculo.

Esta reformulação do conselho passava pela sua transferência do Ministério da Justiça para o âmbito da Secretaria de Estado/Especial de Políticas para as Mulheres. A mudança das

atribuições e composição do conselho tinha como objetivo que este órgão complementasse as atribuições da secretaria e evitasse duplicidade de funções. Assim, o conselho poderia desempenhar funções de controle social. A presidência do conselho deveria ser exercida pela dirigente da Secretaria.

Tatau Godinho relata as diferenciações necessárias que deveriam estar claras na proposta entre o Conselho e a Secretaria:

[...] a gente sempre fez questão de descrever que tipo de organismo a gente queria. Que é exatamente para não se confundir com a idéia de um conselho. Então um organismo de executivo, de nível federal.

[...] Para nós, que estávamos na campanha, que trabalhamos nessa construção durante esses anos todos, era importante saber como construir essa relação com o movimento social, mas era muito importante o debate de ‘qual é o programa?’, ‘qual é a secretaria?’, qual é a estrutura que vai haver dentro do governo para articular políticas públicas dentro do governo (GODINHO, Tatau. 6 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

A partir das reformulações, ficou acertado que as atribuições da Secretaria de Estado/Especial de Políticas para as Mulheres seriam:

- formular, elaborar, executar conjuntamente e/ou coordenar políticas em todos os níveis no âmbito da administração pública, direta ou indireta, para as mulheres;
- fazer parcerias e acompanhar programas e ações nos diversos Ministérios;
- elaborar em conjunto com outros Ministérios políticas públicas nas áreas que interferem diretamente na situação das mulheres na sociedade e trabalhar para a execução e acompanhamento dessas políticas públicas;
- contribuir nos levantamentos estatísticos em todas as áreas da administração pública federal, para diagnóstico atualizado sobre a participação de homens e mulheres, considerando também os fatores etnia e raça e a situação das mulheres das áreas urbanas e rurais;
- criar indicadores que apontem a situação de pobreza e exclusão das mulheres, e indicadores que contribuam avaliar o impacto da ação dos programas governamentais;
- sugerir novas leis ou mudanças na legislação existente;
- contribuir na fiscalização e no cumprimento da legislação que assegure os direitos da mulher;
- criar meios canais de relação com os movimentos sociais e contribuir no debate na sociedade sobre a situação das mulheres;
- elaborar campanhas educativas e anti-discriminatórias de caráter nacional;
- elaborar programas de formação de gestores públicos dos diversos ministérios para incorporar a dimensão de gênero na formulação das políticas públicas;
- elaborar um planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e, no que for possível, dos governos estaduais e municipais;
- propor e executar programas de cooperação com agências internacionais, organismos do sistema ONU e agências bilaterais e multilaterais;
- propor, celebrar e executar convênios e projetos com instituições de cooperação internacional e nacional; públicos ou privados;
- desenvolver ações para a implantação ou fortalecimento de instâncias nos Ministérios ou demais órgãos do governo federal para a articulação das políticas públicas para mulheres;
- fortalecer a participação nos organismos internacionais, em particular onde as mulheres tenham assento;
- acompanhar junto aos órgãos e empresas estatais federais a implementação da lei de ação afirmativa;

- participar dos diversos fóruns e conselhos relativos ao desenvolvimento econômico e social, do trabalho e instancias tripartites, nos temas das políticas sociais;
- propor e acompanhar a inclusão transversal de gênero no Plano Plurianual – PPA – e realizar junto com o órgão responsável pelo PPA, a capacitação de gestores públicos em termos da análise e planejamento de gênero;
- definir ações públicas que visem o cumprimento dos acordos, convenções, plataformas e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos a igualdade das mulheres e de combate à discriminação; (SOARES, 2002, p. 4).

Além disso, o documento declarava que a Secretaria de Estado/Especial de Políticas Públicas para as Mulheres deveria ter orçamento próprio, contar com autonomia orçamentária e ter infra-estrutura técnica e administrativa para realizar sua missão e deixar de ser uma instância só definida em lei, sem ação. Na proposta do relatório, o orçamento foi mais que dobrado em relação ao da secretaria anterior (SEDIM), passando de 10 milhões para 24 milhões de reais.

Já ao Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres ficaram reformuladas as seguintes atribuições:

- Acompanhar e assessorar as ações da Secretaria;
- Colaborar na concepção de políticas
- Facilitar a articulação com o movimento de mulheres nos seus diversos segmentos;
- Colaborar na articulação com o Congresso Nacional;
- Contribuir no monitoramento das ações desenvolvidas pela Secretária (SOARES, 2002, p. 5).

A nova composição do conselho passaria por um debate junto ao movimento de mulheres na qual seriam resguardados os seguintes princípios para o órgão: garantia da representatividade nacional (preocupação em contemplar as diversas regiões), compromisso com as lutas e demandas das mulheres e respeito à diversidade. Na época foi proposta a formação de um grupo de trabalho formado por representantes da nova secretaria e da sociedade que, em um prazo de 90 dias, definisse a competência, funções e formas de representação da sociedade.

Sobre o diálogo com os movimentos de mulheres nesse momento da transição, Vera Soares relata: “o que eu tinha formulado, e consultando as mulheres, quer dizer, consultando sempre alguns seguimentos do movimento de mulheres como as pessoas que junto comigo tinham composto a coordenação do programa de governo, né?” (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Soares (2002), em uma das justificativas para a criação da SPM, coloca que o Estado sempre influencia nas maneiras que as relações entre homens e mulheres são desenvolvidas. Não existe uma suposta neutralidade do Estado em relação a isso, assim como não existe do ponto de vista de classe, raça ou etnia. Assim, o Estado deve assumir a responsabilidade, de forma consciente e explícita, em elaborar políticas de igualdade entre homens e mulheres. Desta forma, assume uma postura de defesa aos efeitos negativos das forças sociais, culturais ou de mercado que produzem as desigualdades entre homens e mulheres, colocando-as em maior situação de exclusão social.

Em 2003, já no contexto do novo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres é criada. De acordo com Tatau Godinho, a proposta foi aceita com mais facilidade na esfera federal do que nas outras esferas (como a municipal):

[...] no governo Lula, nós conseguimos que ela se compusesse com mais força do que nós conseguimos em várias prefeituras e governos estaduais. Então isso para nós foi muito importante como mulheres do PT. Porque era uma proposta política que a gente já vinha defendendo há muito tempo. Havia sido criada em algumas prefeituras e alguns governos. Mas quase sempre com níveis mais baixo do que foi criada no governo federal (GODINHO, Tatau. 6 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

3.2 SEDIM: uma experiência anterior

No Relatório Síntese da Equipe de Transição na área de políticas públicas para as mulheres, Soares (2002) faz um diagnóstico do que vinha sendo proposta até o momento. Neste documento é colocado que já existia, no governo anterior, uma Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher. A SEDIM surge em maio de 2002, através de uma medida provisória convertida na lei 10.539 em setembro do mesmo ano (PITANGUY, 2003).

Anteriormente o que existia em termos de instituição para a promoção da igualdade de gênero no Brasil era o CNDM que possuía uma estrutura híbrida de execução e controle social. O governo de Collor de Mello com seu projeto de redução do Estado retira a autonomia administrativa e financeira do conselho e extingue o Fundo dos Direitos da Mulher. Nesse momento, o diálogo com o movimento de mulheres ficou bastante comprometido.

Assim, o CNDM ficou com sua estrutura técnica administrativa afetada passando a ser um órgão de caráter apenas deliberativo, subordinado ao Ministro da Justiça. Esta situação permaneceu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e somente no ano de 2000,

pelo decreto 3511 é criada uma secretaria executiva para viabilizar e executar as deliberações do CNDM. Todavia, esta secretaria fica subordinada hierarquicamente a Secretaria de Estado de Direitos Humanos localizada no Ministério da Justiça (PITANGUY, 2003).

Segundo Soares (2002) a SEDIM, criada em 2002 era um órgão caracterizado como sem capacidade de gestão, porque não tinha estrutura para executar a missão de formular políticas públicas para as mulheres, não tinha pessoal adequado para a execução das suas funções e não possuía condições de infraestrutura e de recursos para realizar a interlocução com os diversos órgãos do governo federal.

Além disso, a subordinação desta Secretaria ao Ministério da Justiça restringia as possibilidades das ações, ficando limitada às que tinham interlocução com este Ministério, resumindo-se as políticas relacionadas à prevenção e combate à violência sexual e doméstica. Neste contexto, com a criação da SEDIM, as funções do CNDM ficaram mal definidas e sua constituição não teria representatividade e legitimidade para exercer a função de um órgão de controle social e de definição de diretrizes das políticas públicas para as mulheres (SOARES, 2002).

Vera Soares relata sobre a conjuntura que existia em termos de organismos institucionais nacionais para a defesa dos direitos das mulheres:

[...] no governo Fernando Henrique Cardoso tinha o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, eles haviam proposto nos últimos dois meses, tipo setembro, uma coisa desse tipo, a constituição de uma secretaria vinculada ao Ministério da Justiça. Então era uma secretaria estranha porque ela estava dentro do Ministério da Justiça. Se não me engano foi agosto, coisa desse tipo, já bem no finalzinho do governo (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

De acordo com o Relatório, o governo anterior mantinha outras ações realizadas no Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. No entanto, estas ações eram realizadas de forma fragmentada e desarticulada.

Uma análise realizada pela CFEMEA (Centro Feminista de Estudos e Assessoria) e sistematizada por Cabral (2002), que tem como ponto de partida as normas publicadas até 18 de novembro de 2002, mostra que até esta data ainda não havia sido publicado o Decreto com a Estrutura Regimental da SEDIM. De acordo com o documento, a falta de regulamentação da SEDIM produzia uma situação peculiar na administração pública federal: o CNDM era o órgão de deliberação coletiva que estava subordinado ao Ministério da Justiça; a Secretaria-

Executiva do CNDM estava hierarquicamente subordinada à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e tecnicamente subordinada ao Conselho, pois seu papel era implementar as diretrizes e decisões do Conselho; e a SEDIM era um órgão da estrutura básica do Ministério da Justiça, mas sua dirigente tinha *status* de Ministra e presidia o CNDM. Assim, uma das consequências da falta de regulamentação da SEDIM era a não clareza do papel a ser desempenhado pelo CNDM.

Tatau Godinho contrapõe a proposta da SEDIM com a nova proposta da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres:

Teve um início de secretaria no finalzinho do governo Fernando Henrique, né? Que estava vinculada ao Ministério da Justiça. Então a nossa proposta era outra coisa, era uma coisa com vida própria, um organismo próprio, de primeiro escalão. Até porque a vida real da outra, da proposta feita durante o governo Fernando Henrique foi muito pequena, né? Não chegou a se concretizar em ações, em programas (GODINHO, Tatau. 6 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

O tempo limitado de existência e conseqüente pouca atuação da SEDIM, além de suas características institucionais como a subordinação ao Ministério da Justiça abriram espaço para críticas diversas. A pouca informação existente que possibilite uma análise mais vasta deste organismo permite apenas que esta experiência seja pontuada como um passo anterior à SPM, no entanto, não é possível estabelecer ligação ou uma perspectiva de continuidade entre as duas propostas.

3.3 Relações institucionais da SPM

A criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres tem como um dos seus objetivos a efetivação de uma transversalidade de gênero nas políticas públicas. Para isto é importante que os diferentes setores do Estado insiram em suas agendas o combate à desigualdade social entre os homens e as mulheres. No Relatório Síntese da Equipe de Transição, grupo de trabalho montado na época da transição do governo Lula ao poder em 2002, Soares (2002) colocou como uma das atribuições do novo organismo:

[...] formular, elaborar, executar conjuntamente e/ou coordenar políticas em todos os níveis no âmbito da administração pública, direta ou indireta, para as mulheres; fazer parcerias e

acompanhar programas e ações nos diversos Ministérios; elaborar em conjunto com outros Ministérios políticas públicas nas áreas que interferem diretamente na situação das mulheres na sociedade e trabalhar para a execução e acompanhamento dessas políticas públicas [...] (SOARES, 2002, p. 4).

Guzmán (1996) coloca que uma vez que as novas instituições de gênero sejam criadas dentro das estruturas Estatais, elas precisam atuar coordenando com os distintos setores da administração do Estado para que estes também incorporem em suas agendas os aspectos de gênero, dada suas respectivas responsabilidades setoriais. Como a autora pontua que esta tarefa não é fácil, já que as desigualdades de gênero e a discriminação da mulher não têm sido tradicionalmente consideradas como um tema da agenda institucional do Estado.

Para que o exercício desta influência seja efetivado é necessário desenvolver complexas estratégias comunicativas e argumentos que traduzam os objetivos da instituição de gênero nos discursos e preocupações dos outros setores. Desta maneira, as desigualdades de gênero devem adquirir sentido no interior e nos objetivos da política de educação, saúde, habitação, econômica, agrária, trabalho, entre outras (GUZMÁN, 1996).

Outro desafio para que a perspectiva de gênero seja transversalizada nas políticas públicas é a legitimidade destes organismos articuladores e sua localidade na hierarquia estatal. Em uma análise das diferentes instituições de gênero da América Latina, Guzmán (2003) observa que uma significativa percentagem delas se encontravam em uma posição hierárquica que permitia à sua autoridade participar do gabinete ministerial ou ter acesso direto à Secretaria da Presidência ou de Governo e participar de instâncias de coordenação onde se desenham políticas. O objetivo destas interseções através de comissões interministeriais ou em instância de coordenação serve para o planejamento de políticas e a inserção da perspectiva de gênero por parte dos diversos setores do governo. A posição hierárquica permite participar da tomada de decisões e da discussão geral do conjunto das políticas do governo.

Esta trama institucional e suas interlocuções com outras redes (movimentos de mulheres, outros atores sociais, cooperação internacional) permitem uma difusão de novas idéias e propostas de gestão e políticas públicas orientadas para combater e superar as desigualdades de gênero. As funções e posição dentro da trama institucional destes organismos permitem, em maior ou menor grau, desenvolver suas capacidades de trabalho intersetorial e de articulação de atores, processos e recursos (GUZMÁN, 2003).

Conforme coloca Guzmán (2003), a presença de mulheres nos cargos de direção do executivo e um equilíbrio de gênero no exercício das funções de administração do governo

pode ser um fator importante para dar força política a estes mecanismos e ativar a trama institucional existente ao seu favor. Obviamente estes movimentos dependem do grau de sensibilidade e conhecimento das autoridades e funcionárias das demandas e propostas sobre o tema.

Guzmán (2001) pontua sobre alguns aspectos importantes para o estabelecimento desta perspectiva institucional, denominados pela autora como: normativos, simbólicos e políticos. Como aspectos normativos a autora coloca as leis e outros mecanismos normativos que, apesar de não determinar totalmente a ação política permitem uma margem de ação importante. Neste caso, as novas instituições de gênero precisam empreender um esforço de tentar agir no sentido de que as leis, normas, regras e procedimentos administrativos tenham interface com os objetivos de promoção da igualdade de gênero.

De acordo com a autora restrições a esta atuação também podem ter caráter simbólico e político. Assim, as instituições não estão constituídas somente por regras, mas também por crenças, códigos culturais e saberes que podem sustentar uma desigualdade social entre homens e mulheres contradizendo estas mesmas regras. Sobre o aspecto político Guzmán (2001) pontua “Las políticas son expresiones de un determinado orden interpretativo y simbólico de la realidad, que se fundan en los mecanismos de interpretación que operan en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas” (GUZMÁN, 2001, p. 27). Assim, estes aspectos simbólicos também atuam no âmbito do estabelecimento das políticas podendo contribuir ou não para o combate a discriminação das mulheres na sociedade.

A autora sugere a elaboração de Planos de Igualdade de Oportunidades para as mulheres ou Planos equivalentes que poderiam contribuir para abordar as restrições de ordem simbólica existentes nas diversas concepções de gênero que sustentam as políticas. Assim, quando estas instituições de gênero propõem estes planos para o conjunto de setores do governo, produzem visibilidade à complexidade e ao caráter sistêmico das desigualdades de gênero.

Sobre o ponto político, Guzmán (2001) coloca que as decisões desta seara não se restringem aos círculos de decisão localizados na administração pública (Presidência, gabinete de ministros, entre outros). Mas também nos espaços de decisão que correspondem à interlocução e interação que o governo estabelece com distintos atores privados, sociais, agremiações e políticos. As decisões são influenciadas pelos recursos, visibilidade e força dos distintos atores. Porém é necessária a constante presença e atuação permanente de atores institucionais, políticos e sociais para que a agenda de gênero tenha força, legitimidade e estabilidade.

Godinho (2007) em sua tese de doutorado traz o exemplo da Coordenadoria Especial da Mulher da cidade de São Paulo, criada na gestão do PT de 1989-1992. Uma das atribuições do então novo órgão responsável pelas políticas para as mulheres neste município seria a interação com as demais secretarias de governo uma vez que as ações que interferem na situação das mulheres estão inseridas nas diversas secretarias. O objetivo era que a Coordenadoria formulasse essas políticas de forma articulada com as Secretarias afins.

Além disso, o organismo também atuaria na formação e treinamento dos servidores públicos das diferentes secretarias parceiras tentando combater a discriminação, em razão do sexo entre os profissionais e entre eles e o público. Aos programas e serviços da administração municipal que tinham como foco o atendimento à mulher, a coordenadoria também atuaria acompanhando e sugerindo mudanças para seu aperfeiçoamento (GODINHO, 2007).

Para que fosse possível essa transversalização em relação às demais secretarias do governo, uma das reivindicações das militantes petistas era o lugar hierárquico que o organismo teria dentro da estrutura municipal, já que isso serviria como um dos fatores para legitimá-lo. Com a proposta inicial não aprovada de uma Secretaria específica ligada diretamente ao primeiro escalão municipal, a idéia que ganhou vida concreta tratou de uma coordenadoria alocada na Secretaria de Negócios Extraordinários, considerada uma ‘secretaria-meio’, cuja função era a articulação de políticas especiais dentro do governo com papel de apoio às ações do gabinete do prefeito.

No entanto, esta Secretaria se mostrou um organismo frágil com pouca força de definição nas políticas do governo, e com pouca capilaridade para articular e fortalecer as ações da Coordenadoria junto com as demais áreas do governo. Localizada neste contexto, a Coordenadoria não participava das reuniões do secretariado e não tinha acesso a fóruns mais amplos onde se discutissem as ações do governo. Nesta época, a principal ferramenta utilizada pela Coordenadoria para se articular com as demais secretarias era a realização de seminários sobre a temática da mulher que envolvia os diversos espaços do governo (GODINHO, 2007).

Com o passar do tempo, criou-se dentro da estrutura do governo uma Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos e, neste novo local foram colocadas vários organismos que, anteriormente, se responsabilizavam por minorias vítimas de discriminação como a Coordenadoria da Mulher e do Negro, Conselho na Pessoa Deficiente e do Idoso. Esta assessoria que abrangia diversos grupos tinha uma estrutura menor que a anterior Secretaria de Negócios Extraordinários. A decisão desta mudança acabou contribuindo para a diluição

das demandas da mulher ante este ‘guarda-chuva’ de grupos e o degrau hierárquico para chegar às esferas de decisão ficou mais alto.

Quando o PT volta à gestão municipal da cidade de São Paulo em 2001-2004, a proposta da Coordenadoria de Políticas para as Mulheres retorna a pauta, novamente uma de suas funções era a articulação com os outros órgãos da administração, o planejamento e implementação de políticas públicas voltadas ao combate da discriminação das mulheres. Para a garantia da transversalidade, em virtude da experiência anterior, a proposta enfatizava itens já colocados na proposta anterior como: recursos orçamentários próprios e reconhecimento político institucional (GODINHO, 2007).

A Coordenadoria Especial da Mulher, que já existia legalmente desde 1992, nesta gestão passa a ficar vinculada à Secretaria do Governo Municipal junto com outras coordenadorias específicas de demais grupos e minorias. Como a coordenadoria não participava de fóruns centrais de decisão e coordenação de governo, uma estratégia pensada foi a criação de uma Comissão Intersecretarial da Mulher que se reuniam periodicamente com os demais órgãos do governo.

A posição das diversas secretarias em relação às temáticas trazidas pela coordenadoria não eram homogêneas, dependendo muito do próprio posicionamento da secretária ou secretário. Com um corpo técnico muito reduzido, mesmo com a formação da Comissão Intersecretarial, era muito difícil o acompanhamento das diversas temáticas, em função disso, a priorização de determinadas áreas foi inevitável (GODINHO, 2007).

Apesar destas limitações, a criação da comissão foi fundamental para exercer influência nas diversas secretarias, dando agilidade ao desenvolvimento das propostas da Coordenadoria e ampliando sua capacidade de ação. Além disso, também foi criado um fórum junto às Subprefeituras, que garantia o comprometimento com as propostas da coordenadoria e favorecia a relação direta com a população. De maneira geral, tanto o espaço intersecretarial quanto o com as subprefeituras foram importantes como instrumentos concretos de interface com o conjunto do governo e favoreciam o enfrentamento de limites estruturais da Coordenadoria Especial da Mulher.

Outro mecanismo importante foi a relação que a coordenadoria estabeleceu com o movimento feminista. Mantendo este contato desde o início através das conferências municipais, os fóruns do orçamento participativo, reuniões periódicas com entidades e grupos do movimento de mulheres. A atuação do movimento social, neste sentido é importante como um interlocutor externo ao Estado que através de suas ações contribuem para que a

perspectiva feminista e as propostas de políticas públicas para as mulheres ganhem espaço nas agendas governamentais (GODINHO, 2007).

Apesar do movimento feminista não ter exercido uma forte pressão neste momento, a interlocução da coordenadoria com o grupo de mulheres do PT foi importante para garantir um apoio da militância feminista do partido.

A situação experimentada pela Assessoria da Mulher do município de Santo André surgiu na mesma época que o organismo da cidade de São Paulo, quando da primeira gestão do PT de 1989-1992. Na experiência de Santo André a Assessoria estava vinculada diretamente ao gabinete do prefeito no primeiro ano de sua existência. Posteriormente este organismo foi transferido para a Secretaria de Governo, mas já havia sido estabelecido um bom vínculo com o prefeito, a Assessoria participava das reuniões do Secretariado e tinha uma boa capilaridade entre as diversas secretarias.

Nesta experiência de Santo André a Assessoria dos Direitos da Mulher organizou um fórum intersecretarial que articulava, de forma permanente, as diversas áreas do governo com a assessoria. Este espaço foi chamado de 'Elo Mulher' e desenvolvia uma grande variedade de atividades que contava com a participação não só da esfera governamental como da população (GODINHO, 2007).

As modalidades que se iniciaram nestas gestões do PT na esfera municipal vão ao encontro de uma proposta partidária, das mulheres organizadas neste espaço, de escolha institucional para tratar a temática da desigualdade de gênero. Muito destas experiências encontram ressonância nas ações sobre o assunto no âmbito da América Latina, como tratou Guzmán (2003). Há um entendimento de que as relações institucionais destes mecanismos são fundamentais para a construção de sua legitimidade e estabilidade.

A Secretaria de Política para as Mulheres surge na mesma esteira da transversalidade de gênero como um de seus objetivos. Vera Soares conta sobre como este canal é feito na SPM. Um dos caminhos é traçado através das Conferências de Políticas para as Mulheres e pelo CNDM:

[...] ao nível nacional, é interessante porque geralmente 10%, 15% de delegados são delegados dos ministérios. Isso faz com que desde o começo, desde o debate do tema da conferência você tenha os ministérios participando. No Conselho Nacional dos Direitos da Mulher também você tem um terço de representação dos outros ministérios. Então isso faz com que você contribua para essa relação com os outros ministérios (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

A Conferência Nacional produz um Plano Nacional de Direitos da Mulher que tem similaridade com o que Guzmán (2001) sugere nos Planos de Igualdade de Oportunidades para as Mulheres. Como já citado, a autora pontua que este dispositivo produz visibilidade à complexidade e ao caráter sistêmico das desigualdades de gênero. Vera Soares conta sobre o plano:

E depois da conferência, se organiza também um comitê de acompanhamento e elaboração do plano. Porque a conferência gera um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. E ele reflete a conferência, mas ele também reflete o que os ministérios vão fazer. E esse comitê então, ele dá mais substância, digamos assim, para essa interface da secretaria com os outros ministérios (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Esta relação também é estabelecida no dia a dia do funcionamento e das atividades das diversas instituições como relata Vera Soares: “Além disso, a ministra sempre procura, enfim, manter o diálogo permanente com os ministros. Identificando tanto os programas de cada um dos ministérios aquilo que vai ter mais relevância para as mulheres”.

Ainda detalhando alguns mecanismos de funcionamento da SPM em suas relações institucionais, Vera Soares coloca:

Com exceção do tema da violência, no qual é a própria secretaria que coordena, porque não tem um [ministério/organismo] de combate à violência às mulheres, não tem nenhum outro lugar no governo que você coordene essa política, né? E também faz uma boa parte da execução. Mas as outras políticas, o que nós fazemos é sempre a identificação dos temas centrais em relação à educação, por exemplo, em relação ao trabalho, em relação à saúde, e enfim, tem em relação à ciência e tecnologia. E aí você estabelece ações em comum. Ou você está junto na ação que é só executada pelo ministério, como acontece em muitas ações, por exemplo, do Ministério da Saúde, ou a gente realiza junto. Ou a gente está junto organizando, faz parte da execução (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

3.4 Dificuldades institucionais

As dificuldades institucionais que afetam os organismos de políticas para as mulheres são muitas, aparentemente, o problema que serve de estopim para os demais é a falta de legitimidade que o combate à desigualdade de gênero terá para um determinado governo. A

falta de importância da promoção de políticas públicas nesta área pode levar a um governo, em um extremo, a não realizar quase nada desta ordem. Por outro lado, alguns governos podem assumir este compromisso, mas não dão o suporte e apoio necessário.

Esta falta de importância afeta o local na estrutura estatal em que o organismo será colocado. Sendo um organismo de primeiro escalão, é possível uma autonomia administrativa e financeira e, por isso uma maior possibilidade de executar ações. Esta localização também influencia na relação que será estabelecida com os demais órgãos setoriais do governo. Ter um *status* de ministério, no caso federal, ou secretaria, no caso municipal e estadual, permite que o organismo tenha acesso a reuniões com os demais secretários e ministros e possa negociar uma parceria para essa pauta.

Esta dificuldade foi relatada no trabalho de Godinho (2007) sobre a Coordenadoria Especial da Mulher na cidade São Paulo. Criada na gestão de 1989-1992 do PT e com posterior resgate à administração petista em 2001-2004, este organismo ficou primeiramente alocado na Secretaria de Negócios Extraordinários e posteriormente caiu na hierarquia municipal para uma Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos onde diversos órgãos responsáveis para políticas voltadas para minorias discriminadas se alocaram. Na segunda gestão (2001-2004), a coordenadoria foi alocada na Secretaria do Governo Municipal.

A despeito destas dificuldades, alguns avanços foram possíveis através da realização deste órgão. No entanto, a proposta inicial era a criação de uma secretaria, de primeiro escalão, ligada diretamente ao gabinete do prefeito. A criação da coordenadoria representou um passo abaixo da demanda do grupo de mulheres do PT. Esta localização na estrutura hierárquica municipal dificultou muito as relações institucionais com as demais secretarias. Apesar de que, reconhecidamente, a posição não garante a legitimidade, dependendo também da sensibilização dos demais secretários e secretárias ao tema.

Além disso, outra dificuldade observada por Godinho (2007) foram os limites administrativos. A falta de estrutura disponibilizada tanto em relação aos recursos humanos quanto em relação às condições materiais de apoio e infraestrutura. Com disponibilização de um número de funcionários muito aquém do necessário, as ações da coordenadoria ficaram muito limitadas.

Outra dificuldade foi que a partir de sua mudança para a Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos, a coordenadoria perdeu seu orçamento próprio, ficando submetida a uma atividade orçamentária comum a diversas coordenadorias e conselhos de minorias que era chamada Administração das Coordenadorias e Conselhos. Na gestão de 2001-2004 a coordenadoria recuperou orçamento próprio, no entanto, tratava-se de um valor reduzido que

não comportava gastos maiores, especialmente quando se necessitava para alguma parceria com secretaria afim.

Alvarez (2004) fala sobre os desafios enfrentados pelas feministas em relação ao Estado. De acordo com a autora, existem três tipos principais deles: os de ordem institucional, que facilmente identificáveis são os mais difíceis de contornar politicamente no cotidiano; os de ordem histórico-estruturais, ligados aos impasses institucionais em nível local; e os de ordem político-culturais, que guardam relação com as práticas, políticas e estratégias discursivas que poderiam superar algum desses impasses.

O primeiro desafio, de ordem institucional, é caracterizado pela autora como sendo de dois tipos: como construir organismos institucionais que fortaleçam a cidadania das mulheres e o que significa promover e implementar políticas públicas que melhorem as condições de vida das mulheres e promovam sua cidadania. O primeiro âmbito diz respeito ao que a ONU chama de 'maquinaria estatal' para ou das mulheres. Neste sentido, a autora coloca o pioneirismo das iniciativas brasileiras na América Latina que, embora diferenciadas no formato e no desempenho, demonstram um certo acúmulo do país em termos de experiência.

Apesar de características diferenciadas, tanto em comparação com outros países da América Latina, quanto comparando os dois principais modelos do Brasil como os Conselhos da Mulher do PMDB e as Secretarias/Coordenadorias do PT, de acordo com Alvarez (2004), estudos comparativos destes organismos na América Latina e no mundo revelam que essas instâncias estatais compartilham vários aspectos e limitações semelhantes. Assim, é comum a limitação e inadequação de recursos humanos e financeiros, alocação em posições que fornecem pouco poder ou influência no governo, e estabelecimento de diálogo e interlocução com a sociedade civil em geral, e com o movimento de mulheres em particular, são insuficientes.

Sobre o segundo âmbito do desafio de ordem institucional, o que seria promover políticas públicas para a promoção da cidadania das mulheres, Alvarez (2004) fala sobre a importância de evitar políticas focalizadas de caráter assistencialista e que tendem a subalternizar as mulheres. Também falou da necessidade de pensar estas políticas de forma integrada em coordenação com as diversas áreas do governo.

Ainda nesta linha, a autora sugere a importância de diferenciar projetos, programa, políticas e processos voltados para o combate das desigualdades de gênero. Projetos e programas possuem começo-meio-fim e podem desempenhar um importante papel para atender as necessidades mais imediatas. No entanto, um problema destas propostas focalizadas seria a falta de continuidade, tanto de recursos humanos como materiais, e a

fragilidade de estarem expostos às mudanças de vontade política de determinadas administrações.

Já as políticas implicam uma transformação nas normas e práticas do próprio Estado onde os organismos institucionais e as feministas estão inseridos. Isso requer um processo político contínuo que não tem começo, meio e fim. Conforme relata,

Requer, talvez, não só o que os cientistas políticos costumam chamar de uma “re-engenharia institucional” criativa, mas também o que poderíamos chamar de uma “coreografia político cultural feminista”, a qual possa responder mais agilmente, com mais jogo de cintura, às mudanças na conjuntura, de vontade política dos governos, mesmo dos “governos amigos”; uma coreografia mais fluida, no fundo, mais crítica e mais radical (ALVAREZ, 2004, p. 107).

Neste sentido, Alvarez (2004) coloca duas tensões ainda no que se refere a este âmbito institucional e nos esforços de promover as políticas. A primeira tensão é colocada na pretensão do organismo em ter um papel executor e um papel coordenador ou articulador entre os diversos setores governamentais. É problematizada a capacidade de um mesmo organismo coordenar e executar políticas, considerando o fato de ser um organismo fraco e frágil que tem como incumbência tratar de tudo o que diz respeito às mulheres. A autora sugere a reflexão sobre múltiplas ‘maquinarias’ estatais em um determinado governo.

A segunda tensão se coloca mais no âmbito das políticas e o aspecto da ‘especificidade’ e da ‘transversalidade’. A primeira opção corre o risco de ‘guetizar’ ou marginalizar as questões de interesse das feministas e mulheres. Já a segunda pode diluir o impacto da intervenção feminista no Estado. Assim, Alvarez (2004) problematiza quais seriam os processos políticos e re-engenharias para exercer uma transversalidade que também tenha preocupação com as especificidades.

Estes desafios institucionais motivaram a autora a insistir no aspecto de trabalhar na contra-corrente das práticas e das falas do Estado em que participam, mesmo em ‘governos amigos’. Esta engenharia institucional deveria ser pensada a partir da diversidade de pensamentos do movimento feminista. Afinal, as mudanças políticas e culturais necessárias devem ser pensadas dentro e fora do Estado. Por isso, um aspecto fundamental sobre estes organismos institucionais de políticas para as mulheres é a forma como ele se articula com os movimentos feministas e de mulheres. É necessário o que os de canais de interlocução, institucionalizados ou não, sejam mais efetivos e eficazes de controle social. Além disso, é necessário que a ‘profunda institucionalização das diferenças de gênero’ seja superada no

interior do Estado, pois representa muitas barreiras para os avanços nesta área, mesmo que se trate de um governo com certa vontade política em fortalecer a cidadania e promover os direitos das mulheres.

Sobre os desafios de ordem político-cultural, Alvarez (2004) chama atenção para o fato de que o Estado, mesmo que não intencionalmente, produz visões sobre as desigualdades de gênero. Assim, quando desenvolve políticas para mulheres e esquece-se dos aspectos étnico-raciais ou de classe, pode-se produzir uma representação cultural do que é ser mulher que não coaduna com as diversidades deste grupo populacional. Conforme Soares (2002),

Há necessidade de reconhecer que o Estado sempre influi nas formas como se desenvolvem as relações entre homens e mulheres, ou seja, nas relações de gênero. Da mesma forma que não existe “Estado neutro” do ponto de vista de classe, tampouco existe do ponto de vista de gênero, raça ou etnia. O Estado pode exercer sua responsabilidade de forma consciente e explícita na elaboração de políticas de igualdade entre homens e mulheres, para se contrapor aos efeitos negativos das forças sociais, culturais ou de mercado, que produzem as desigualdades entre mulheres e homens e a maior exclusão social das mulheres (SOARES, 2002, p. 12).

Uma dificuldade observada por Silveira (2004), vivida por estes organismos institucionais de políticas para as mulheres, sobretudo nos anos 1990, foram as políticas neoliberais e suas idéias de Estado Mínimo e políticas compensatórias. Indo na contramão da garantir de um Estado democrático e comprometido com a promoção da cidadania dos diversos grupos populacionais, este contexto serviu para limitar significativamente a atuação destes organismos, principalmente pelas limitações orçamentárias advindas desta mentalidade.

Por isso, a necessidade de uma articulação entre os segmentos e movimentos sociais que dão fôlego a luta pela igualdade. Assim, Silveira (2004) cita o desafio de ampliar a visibilidade da participação e controle social das mulheres nas políticas públicas. Para isso cita a experiência no âmbito da Coordenadoria Especial da Mulher de São Paulo no ano 2002, quando aconteceu a 1ª Conferência Municipal de Mulheres. Este espaço foi marcado por uma rica interação das mulheres da cidade com os diversos grupos e organizações de mulheres, com gestores públicos, funcionários debatendo e definindo as diretrizes de atuação da coordenadoria. De acordo com a autora, esta interlocução deve ser ampliada no sentido de construção de vínculos permanentes, democráticos e transparentes com as organizações de mulheres.

Sobre a experiência da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Tatau Godinho fala sobre algumas das dificuldades institucionais que encontram ressonância com experiências anteriores do PT em nível municipal:

A força institucional da SPM é pequena, não apenas por causa do seu tamanho, dos limites orçamentários, mas também porque essa concepção do papel de um organismo de políticas para as mulheres num governo que seja é coordenar, elaborar, trabalhar em conjunto para que o governo como um todo tenha uma dinâmica de igualdade não é introjetado por todos os setores do governo. Não é compreendido de maneira igual (GODINHO, Tatau. 6 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Sobre as limitações orçamentárias da SPM, Macaulay (2004) aponta que este problema foi sentido já no primeiro ano de sua existência, em 2003. Com o objetivo de equilibrar a contabilidade diante de medidas mais austeras do FMI, naquele momento, a proposta inicial de orçamento reivindicado pela equipe de transição foi duramente reduzida. Esta limitação é a marca mais problemática da administração do PT, segundo a autora, pois, apesar de realizar medidas para garantir a promoção dos direitos da mulher, permaneceu prisioneiro, de certa forma, dos compromissos com investidores estrangeiros.

O *status* de ministério conferido à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, na opinião de Soares (2004), pode contribuir para a ampliação dos mesmos tipos de organismos nas esferas estaduais e municipais, aumentando o poder de decisão e condições de trabalho. Isto é decisivo para que as políticas e orientações de nível nacional possam, de fato, serem implementadas e monitoradas.

No entanto, Tatau Godinho relata que as dificuldades institucionais vividas pela SPM são sentidas tanto no âmbito da relação com os ministérios quanto com os estados e municípios:

[...] tem um limite tanto no nível dos ministérios quanto no nível dos estados e municípios, porque o governo federal ele direciona, propõe, elabora e coordena políticas [...] Mas eu digo o governo federal tem esse papel. Agora é ele, essas políticas não serão concretas se isso não for realidade dos estados e municípios. Então hoje, por exemplo, no país, nós temos pouco mais de 400 municípios que tem alguma coisa de área de política para mulheres. E às vezes, essa uma coisa é uma pessoa, uma assessora que pensa tudo. A maioria não tem nada. Então é a dificuldade da institucionalização, ela está em dois níveis, tanto na verticalização das políticas que depende que isso seja construído numa relação com estados e municípios, quanto do ponto de vista do governo federal no nível horizontal que os ministérios todos acumulem essa percepção, essa compreensão de que as políticas para as mulheres tem que estar inseridas em todos os níveis (GODINHO, Tatau. 6 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Vera Soares relata sobre as dificuldades institucionais vividas nos momentos de negociação e diálogo com os demais ministérios, mas aponta para uma progressiva compreensão do que se trata a proposta da SPM:

Eu acho que há uma compreensão crescente em relação ao que significa a política que nós estamos propondo. E quando a gente diz, digamos assim, no começo do governo, fazendo um pouco de caricatura, né? Quando a gente dizia política para as mulheres, então vários ministérios diziam: “não, nós fazemos políticas para homens e mulheres e para as mulheres em particular”, seja porque o foco é voltado para uma população mais empobrecida e obviamente aí estão às mulheres. Mas o que a gente dizia, eu acho que esse é o diferencial e a dificuldade de entendimento era de que tudo bem, nós queremos uma política voltada para as mulheres, destinada às mulheres, mas por outro lado, não reproduza os estereótipos, não reproduza o papel tradicional da mulher. Essa era a dificuldade de entendimento. Ou seja, não adianta só que a política ela é destinada e ela tem um foco 100% nas mulheres e ela não tiver também uma perspectiva de transformar esse papel tradicional das mulheres. Então uma política seja ela voltada para o trabalho, na economia solidária, seja uma política na saúde, na educação, na assistência social. Enfim, ela tem que ser uma política que questione e que também promova um outro papel para as mulheres. Essa é a dificuldade de entendimento que eu acho que o ano que vem a secretaria vai fazer dez anos e eu acho que hoje tem um entendimento muito maior em relação ao que nós estamos falando (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Conceição Nascimento, mostrando outra fragilidade da SPM fala que a cada mudança de ministra ou de governo, circulava “um boato de que ia acabar a secretaria” (NASCIMENTO, Conceição. 13 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa). Este relato serve para esclareceras constantes pressões que devem existir no interior dos diferentes grupos que compõem o governo sobre a necessidade de existir um organismo institucional de políticas para as mulheres.

3.5 Avanços

A atuação do movimento feminista foi importante para o reconhecimento de que a equidade de gênero é uma dimensão fundamental da equidade social e de responsabilidade governamental. Conforme Guzmán (1997), uma das mais importantes realizações do movimento de mulheres em vários países da América Latina e Caribe foi ter colocado na agenda pública não só as principais demandas das mulheres, mas também a necessidade de uma instituição estatal responsável por atendê-las. Nos distintos países esta proposta passou a conformar parte das agendas de governo e se traduziu na criação de uma nova instituição.

Na maioria dos casos, uma das designações destes organismos é a responsabilidade de coordenar com o resto dos setores do Estado a inclusão das demandas das mulheres. Outra atribuição é a implementação de programas específicos para as mulheres (GUZMÁN, 1997).

O Partido dos Trabalhadores, através da atuação do seu grupo de mulheres feministas, trouxe para dentro do partido o debate sobre a responsabilidade do Estado combater a desigualdade social entre homens e mulheres. A elaboração de um mecanismo institucional enquanto um dispositivo para que as demandas do movimento feminista e de mulheres ganhassem concretude foi uma das principais ações que esse grupo realizou na esfera partidária e serviu de instrumento e proposta para os diversos programas de governo de candidatos nos âmbitos municipal, estadual e federal.

Com nomes que variavam entre Coordenadoria ou Assessoria, os governos do PT já iniciaram a implantação de organismos que propunham, planejavam e, em alguns casos, executavam políticas públicas para as mulheres desde o final da década de 1980 nos âmbitos municipal e estadual. No entanto, a criação de instituições com este objetivo não era fato inédito no Brasil. Desde o início da mesma década, governos do PMDB implementaram uma outra modalidade institucional, conhecida por Conselhos de Direitos da Mulher.

Essa proposta do PMDB também foi colocada em prática nas diversas esferas estatais, no entanto, a proposta petista representava um contraponto a esta modalidade. Com críticas a pouca resolutividade, falta de legitimidade dentro do governo e uma certa ‘confusão’ do papel do organismo, que oscilava entre a execução de políticas e controle social ao mesmo tempo. Assim, diante de um acúmulo de anos de formulação e experiências municipais e estaduais, é criada em 2003 a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres no governo federal.

Sobre a importância da criação da SPM para o Brasil, Tatau Godinho relata:

É claro que com a criação da SPM, isso deu um salto no Brasil. Deu um salto. Começou a aparecer na cabeça das pessoas que é importante ter políticas públicas para as mulheres. Que é papel do governo fazer essas políticas. Que é importante ter um organismo capaz de gestar essas políticas e coordenar dentro do governo [...] não estou dizendo como uma coisa já hegemônica no país. Mas o fato é que a criação da secretaria no governo Lula, criou um modelo. Criou um horizonte de que tipo de atuação se deve fazer. Nesse sentido, isso vem ganhando um certo espaço, uma legitimidade maior de que tem que ter políticas. Cada uma das áreas tem que ter políticas para as mulheres (GODINHO, Tatau. 6 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

A evolução da concepção da SPM na estrutura estatal é colocada por Vera Soares: “Esse nome de especial, né? Tanto que não é necessário, hoje, a ministra, ela tem o status, ela é uma ministra, não só o status, ela é uma ministra e desapareceu o nome especial. Enfim, vai se aprimorando a maneira como se enxerga a organização do executivo” (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa). Atualmente a secretaria

não compõe mais a denominação ‘Especial’ em seu título, passando a ser chamada Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Conforme coloca Macaulay (2004), o PT foi relativamente mais receptivo as propostas de gênero do que muitos outros partidos de esquerda. Sem dúvida, a pressão das feministas do partido para a inserção desta pauta em seus programas impulsionaram que estas propostas fossem postas em prática. Além dessa proposta, as militantes petistas também lutaram pelas cotas nas direções partidárias que foram aprovadas já em 1991. No ano de 2011, as cotas de 30% se transformaram em paridade e, 50% destes cargos serão direcionados para mulheres do partido.

Além disso, Macaulay (2004) também constatou em sua pesquisa que o PT incorpora de modo consistente uma porcentagem maior de mulheres candidatas nas suas listas para os postos de deputadas federais e estaduais que os demais partidos considerados mais importantes do sistema brasileiro¹¹. Os deputados e senadores do PT também tiveram um papel chave para traduzir em iniciativas legislativas as políticas de gênero. O partido foi muito ativo na esfera legislativa até 2002 e, mesmo sendo o quinto partido em termos do número de representantes, propôs mais projetos de lei que qualquer outro partido.

Alguns destes projetos incluíram temas como a reforma dos códigos civis e penais, a criminalização do assédio sexual e a violência doméstica, as novas leis de permissão de maternidade e paternidade, direitos de Seguridade Social para trabalhadores domésticos e trabalhadores rurais, direitos para mulheres presas, direitos de reprodução, medidas contra a discriminação relacionada à raça, orientação sexual e sobre o HIV, direitos iguais para união civil para casais do mesmo sexo, leis de cota eleitoral e de violência de gênero (MACAULAY, 2004).

Além da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, outras ferramentas consideradas importantes para a superação das desigualdades vividas pelas mulheres criadas no âmbito do governo federal foram: a manutenção do Conselho Nacional de Direitos da Mulher como espaço de participação e controle social da nova secretaria; a criação de um novo espaço de participação social, a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres; desta conferência eram definidas as diretrizes nacionais e estabelecidas as prioridades para compor o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (OLIVEIRA, 2011).

Assim, um avanço reconhecido neste sentido foi o aumento da possibilidade da participação social e a obtenção de um lugar no primeiro escalão do governo para a superação

¹¹ Informações da pesquisa mostram que o PT possui cerca de 3 pontos percentuais a mais de candidatas que o PPB, PTB, PFL, PMDB, PSDB e PDT nas eleições de 1994, 1998 e 2002.

da desigualdade social entre homens e mulheres. Apesar da fragilidade e do pouco poder destes espaços de participação social, a existência deles, de certa forma, asseguram a possibilidade de colocar na pauta das políticas públicas a perspectiva feminista.

O dispositivo do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres reflete os princípios e diretrizes que as políticas públicas para as mulheres devem tomar e neles são elaboradas metas a serem alcançadas pela atuação do Estado no que tange os problemas desta ordem. É importante ressaltar que a produção do plano, no âmbito da Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, garante que estas metas sejam construídas com a ampla participação da sociedade. A Secretaria de Políticas para as Mulheres segue monitorando as ações para a constatação se as metas estabelecidas são alcançadas.

No ano de 2003, o movimento de mulheres participou ativamente dos fóruns de debate sobre o Plano Plurianual (PPA) nos diversos estados do Brasil. Este plano é fundamental para o planejamento das políticas públicas e de todo o Ciclo Orçamentário. A participação das mulheres nesse processo visava que o planejamento, definição de estratégias, desenvolvimento de ações e realização de despesas considerassem a necessidade de superação das desigualdades de gênero.

Apesar de toda essa elaboração o projeto do PPA apresentado pelo governo ao Congresso não incorporou as recomendações elaboradas nesses encontros. O problema só foi parcialmente desfeito após a apresentação de uma emenda pela Bancada Feminina que contou com o apoio da SPM. No entanto, esta mudança não ganhou vida concreta e somente 13 programas, dentro dos 380 que compunham o PPA 2004-2007 citavam como objetivo o enfrentamento das desigualdades de gênero ou o atendimento específico às mulheres (OLIVEIRA, 2011).

Este panorama pode ser considerado animador quando contrastado com o PPA 2000-2003, que foi o ponto de partida do governo Lula. Neste documento a palavra mulher só estava ligada a ações de combate à violência contra a mulher e no programa para reduzir a morbimortalidade materna do Ministério da Saúde.

Já o segundo PPA do governo Lula (2008-2011) não contou com esta ampla participação da população em sua elaboração e não apresentou grandes alterações em termos de planejamento das políticas para as mulheres e promoção da igualdade. Neste sentido, Oliveira (2011) alega que as mudanças mais relevantes ocorridas nos oito anos do governo Lula para a área das mulheres se deve ao Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) que foi favorecido pela existência de alguns programas pontuais no PPA.

Na elaboração do segundo PNPM, houve um esforço para fornecer uma previsão orçamentária ligando as ações do plano com as ações orçamentárias do PPA. Apesar desta tentativa de monitoramento, as informações sobre esses valores não vem sendo prestadas pela maioria dos gestores dos diversos ministérios. É válido lembrar que o PNPM não faz parte do Clico Orçamentário do PPA, assim a monitoração seria apenas feita pelas ações e programas pontuais destinados a desigualdade de gênero presentes no PPA. Além disso, a SPM não tem o mesmo poder que o Ministério do Planejamento para dar diretrizes aos demais ministérios sobre o enfrentamento das desigualdades de gênero.

Oliveira (2011) analisou os resultados obtidos nos dois PNPM do governo Lula (2004-2007 e 2008-2011) em relação à saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos, autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho e enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres.

No âmbito da saúde, a meta de redução da mortalidade materna em 15% existentes dos dois PNPM não foi alcançada. Este objetivo vai ao encontro da promoção de direitos à vida das mulheres principalmente no que tange a morte por causas evitáveis. O governo conseguiu garantir a oferta de métodos anticoncepcionais reversíveis para todas as usuárias do SUS, mas esta realização não trouxe grande impacto sobre a mortalidade materna.

Segundo Oliveira (2011), o enfrentamento da criminalização do aborto seria importante para a redução dessa taxa. Nesta seara, uma iniciativa foi a revisão e reedição da Norma Técnica sobre a Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes. Esta norma garante a prática do aborto em caso de gravidez decorrente de estupro, a partir da revisão não seria necessária a apresentação de Boletim de Ocorrência para a vítima realizar o aborto legal, além de estabelecer ações para a assistência no caso de violência sexual. Os serviços de saúde especializados nesse tipo de atendimento passaram de 138 para 442 nos anos de 2007 a 2010.

Em relação à autonomia econômica das mulheres, uma das metas do primeiro PNPM era a elevação de 5,2% na atividade das mulheres na População Economicamente Ativa (PEA). No segundo PNPM, um objetivo era adotar medidas que promovam a elevação em 4% na atividade das mulheres com 16 anos ou mais. Estas metas tem como base o combate à dependência econômica das mulheres que contribuem para sua subordinação social.

No entanto, tanto no primeiro quanto no segundo plano as metas não foram alcançadas. A primeira taxa aumentou em apenas 2,95%. No entanto, o número de mulheres titulares da reforma agrária foi dobrado de 2003 para 2010 (os valores foram de 13% a 25,8%). Apesar desse pequeno crescimento na taxa de atividade das mulheres, de 2006 a 2008

houve uma redução de 0,4%, justificada pelas opções feitas na área econômica do governo para o enfrentamento da crise financeira internacional, favorecendo setores da indústria intensivos em mão de obra quase que exclusivamente masculina.

Para aumentar essas taxas de envolvimento da mulher no setor produtivo, muito além de esperar que isso seja fruto do desenvolvimento econômico, é importante que o trabalho doméstico seja redistribuído pela sociedade, envolvendo os homens e que o Estado também ofereça suportes como creches e pré-escolas, serviços ainda pouco cobertos para a maioria das famílias.

Na área do combate à violência contra a mulher, a aprovação da Lei Maria da Penha e o Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres representaram grandes avanços. Como resultado do Pacto, foram apoiados 928 serviços de atendimento às mulheres em situação de violência em um esforço da SPM em parceria com o Ministério da Justiça e o Ministério da Saúde. Além disso, 573 mil profissionais foram capacitados para atuar nessa área. Assim, a meta do PNPM foi superada. Com o envolvimento da esfera federal, estadual e de alguns municípios, todos os estados brasileiros aderiram ao Pacto. Este trabalho favoreceu a articulação entre os âmbitos estadual e federal.

Sobre as relações com os demais ministérios, Conceição Nascimento conta:

[...] alguns ministérios que é fácil de lidar com relação às questões das mulheres, Ministério da Saúde. [...] sempre teve uma boa relação, sempre existiu dentro do Ministério da Saúde um núcleo de mulheres, de profissionais de lá, que trabalham lá e que faziam parceria. O Ministério do Trabalho, o Ministério da Educação, tem ministérios que sempre tiveram uma boa parceria com o movimento de mulheres. Era só a questão de ter um organismo que fosse lá cultivar (NASCIMENTO, Conceição. 13 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Conceição Nascimento relata sobre os avanços que o PT conseguiu ao longo dos anos na luta contra a desigualdade de gênero:

Acho que de alguma forma por mais que a gente tenha tido divergência em vários momentos. Divergência por conta das correntes internas dentro do partido. Diferenças de pensamento dentro do partido, a gente nunca teve nenhuma divergência com relação a isso que a gente queria. Acho que foi que deu força à aprovação das cotas, a criação da SPM, paridade agora [...], vai ser testado ano que vem nas eleições internas. Então, eu acho que o fato da gente ter o tempo todo trabalhado nesse momento assim, em conjunto foi que fez que a gente conseguisse coisas dentro do PT. Quer dizer, uma das críticas que o movimento feminista faz a nós, feministas de partido é que a gente é mandada pelos homens, porque a gente é uma organização mista e os homens é que tem prioridade nas conversas. Mas a gente criou a SPM, a gente elegeu a primeira presidente mulher [...]. E, assim, acho que a composição do partido

como um todo, apesar das divergências internas tanto no partido em geral quanto no movimento de mulheres do partido.

3.6 Relação movimento feminista com SPM

A principal forma na qual a relação do movimento feminista tem com a Secretaria de Políticas para as Mulheres acontece via as Conferências de Mulheres, que ocorrem em âmbitos municipal, estadual e nacional e, também, através do Conselho Nacional de Direitos da Mulher que, após a criação da secretaria, passou a se vincular a ela exercendo como papel principal o controle social. Ou conforme colocou Tatau Godinho de forma mais direta: “Então ele é feito por diferentes canais, né? O conselho é um deles. E as conferências são outro. Eu acho importante a gente dizer isso porque tem uma parte dessa relação com o movimento que é meio permanente, sabe? Não é só um momento, um evento” (GODINHO, Tatau. 6 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Vera Soares, especificando mais sobre esta relação que o movimento feminista tem com a SPM e a influência das suas demandas sobre o órgão governamental, coloca:

Eu acho que o movimento feminista, eu acho que ela nunca teve um embate com essa instância governamental. Nunca teve, assim... Bom, primeiro que ficou meio evidente, desde o primeiro momento que as ações que a secretaria executou e executa ainda, ela tem muito a ver com essa tradição da luta das mulheres. Seja, há limitação no fato de você estar no governo. Limitação que te traz, em determinados temas que você, enfim, é um governo de coalizão, é um governo que tem determinadas posições, e que, mas são temas que a gente chama de temas muito sensíveis, como o caso do aborto, né? Então tirando esses temas sensíveis, de certa forma, o que a secretaria tem feito, ela tem muita ressonância com as proposições do movimento feminista. É claro que a pauta do movimento feminista é mais radical, mas os temas que estão lá são os temas que a secretaria tem trabalhado (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Quando a Secretaria de Políticas para as Mulheres foi criada, o CNDM foi modificado e inserido nesta nova estrutura com mudanças em sua finalidade, composição e vínculo. Dentre as novas competências do conselho estão: acompanhar e assessorar as ações da Secretaria, colaborar na concepção de políticas, facilitar a articulação com o movimento de mulheres nos seus diversos segmentos, colaborar na articulação com o Congresso Nacional e contribuir no monitoramento das ações desenvolvidas pela Secretária. A alteração da composição passou por uma consulta junto ao movimento de mulheres através de um grupo

de trabalho de duração de 90 dias formado por representantes da Secretaria e da sociedade (SOARES, 2002).

A nova composição do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher ficou definida, de acordo com o novo regimento interno por um número de quarenta integrantes titulares, designados pela SPM, que tem função de presidência, segundo a seguinte composição: dezesseis representantes do Poder Público Federal de diversos ministérios (Secretária Especial de Políticas para as Mulheres, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Cultura, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria-Geral da Presidência da República, Casa Civil da Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República); vinte e uma representantes de entidades da sociedade civil nacionais e indicadas pelas entidades escolhidas em processo seletivo; e três mulheres com notório conhecimento das questões de gênero e atuação na luta pela promoção e defesa dos direitos das mulheres (SPM, 2009).

Silveira (2004) contando sobre a realização da 1ª Conferência Municipal de Mulheres na cidade de São Paulo em 2002, pontua que este espaço contribuiu para reforçar as propostas de fortalecimento de canais e mecanismos de participação das mulheres no âmbito da cidade. Além disso, a realização da Plenária de Mulheres para definir as prioridades no orçamento participativo de 2003, os cursos de formação para mulheres delegadas e conselheiras do Orçamento Participativo, também serviu para intervir no aumento da capacidade das mulheres em estabelecer debates de defesa de seus interesses em diferentes espaços, preparando-as para o exercício do controle social das políticas.

Sobre a importância da inserção da lógica das conferências no âmbito municipal, Vera Soares conta:

E nessa conferência, ela é uma conferência que digamos, ela participa, ela se organiza dentro dos municípios, os municípios fazem as suas conferências municipais, fazem as conferências estaduais e o que leva então à escolha de quem vai participar da conferência nacional representando então todo esse processo nacional. É um processo extremamente interessante, porque mobiliza o próprio município para discutir as suas questões e também discutir um tema que a conferência se propõe a debater, né? (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Iniciativas como as Conferências de Mulher precisam ser ampliadas no sentido de construção de vínculos permanentes, democráticos e transparentes com as organizações de mulheres. Nestes processos, é importante evitar as armadilhas de confundir os papéis das instituições de diferentes esferas de governo em formular e se responsabilizar por políticas que alterem a lógica das desigualdades de gênero e do movimento em apresentar suas reivindicações (SILVEIRA, 2004).

De acordo com Silveira (2004), a importância dessa separação significa respeitar a autonomia dos diferentes sujeitos sociais para construir uma agenda política independente da lógica governamental. A finalidade disso, é que estas demandas, formuladas nos seus adequados espaços sociais, possam ser legitimamente traduzidas em pauta política dos governos, com base em políticas públicas amplamente democráticas e com a efetiva incorporação da dimensão de gênero e ampliação da cidadania das mulheres.

3.7 Acomodação pós-eleitoral

O que aqui é chamado de acomodação pós-eleitoral diz respeito a práticas muito comuns aos ‘bastidores’ do jogo político brasileiro de acomodar em pastas do primeiro escalão políticos a partir das relações ‘intra’ ou ‘extra’ partidárias. Esta distribuição, geralmente, acontece entre os candidatos de dentro do próprio partido, oriundos das mais diversas correntes partidárias, de outros partidos que componham a coligação¹² ou até mesmo de outros partidos fora da coligação, em uma tentativa de seduzi-lo para a base aliada em uma futura eleição.

Esta distribuição dos cargos traz como uma das consequências uma ‘administração’ destes cargos existentes no governo buscando, de certa forma, fortalecer essas relações considerando o interesse que a aliança possa representar em termos de peso ou influência na base aliada.

Longe de caracterizar esta prática como de um ou outro partido, uma das características que essa acomodação pode tomar é a distribuição diferenciada dos cargos de acordo com a importância ou relevância da pasta. Assim, por exemplo, se a pasta da educação é uma prioridade do governo eleito, o representante escolhido será alguém de um porte

¹² As coligações entre diferentes partidos são ferramentas usadas para o processo eleitoral nas disputas majoritárias (presidente, senador, governador e prefeito) e nas eleições proporcionais (deputado e vereador), como se fosse apenas um único partido.

político e técnico específico. Claro que a especificidade desta escolha varia muito caso a caso e, neste sentido, seria impossível tentar criar uma ‘racionalidade’ única neste jogo.

Esta explanação serve um pouco para introduzir uma reflexão produzida a partir do processo de criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Este organismo, criado a partir da incansável militância intrapartidária das feministas do PT, trouxe para o primeiro escalão do governo federal uma nova possibilidade de cargo para esse jogo político. Obviamente, em sua intenção inicial, este grupo de mulheres não pretendia que este fato ocorresse. Mas um fator que leva a crer nesta possibilidade é a ocupação do cargo de ministra desta nova secretaria por pessoas que, notavelmente, não foram indicadas nem pelos diversos grupos de mulheres do PT, nem pelo movimento feminista no geral e nem tinham um acúmulo político sobre estas bandeiras de luta.

Conforme Conceição Nascimento conta sobre a escolha da primeira ministra, que ocupou o cargo durante um ano, de 2003 a 2004:

[...] Ela foi colocada lá, ela não era candidata de ninguém. O movimento feminista tinha candidata e a gente, assim, não o PT como um todo, mas grupos do PT tinham candidato. Tinha inclusive uma parte do PT que defendia o nome da Vera que estava na transição (NASCIMENTO, Conceição. 13 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Sobre esta primeira ministra, a entrevistada alegou que a justificativa para sua lotação na SPM foi: “porque ela tinha sido candidata ao Senado, tinha grandes chances de se eleger, porque durante o tempo que ela foi senadora ele teve uma interface grande com o movimento de mulheres, com projetos. Mas ela não era a candidata de ninguém”.

Vera Soares, que participou da equipe de transição foi um nome indicado para ocupar o cargo por um dos grupos do PT, no entanto, ela conta:

Então, pra mim ficou uma coisa complicada na transição. Eu estava na transição e de repente meu nome também circulou pra ser a primeira secretária ou ministra, sei lá que nome que aquilo ia ter. Mas já tinha um nome mais ou menos que foi se fortalecendo dentro do governo. Desse governo de transição e também de quem estava montando o governo que era uma senadora, a senadora Emília. E ela que foi escolhida, ela tinha me feito uma proposta de que se eu ficasse no conselho e eu disse, eu acho que quem tem que ter a presidência do conselho é a própria ministra, né? (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Caracterizando a primeira gestão da SPM, Conceição Nascimento, coloca: “foi muito complexa a relação” (NASCIMENTO, Conceição. 13 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa). Sobre este assunto, Vera Soares conta:

Aquele primeiro ano já foi um ano difícil porque tratava-se de começar uma instância governamental e o que exigia ali das pessoas, era uma instância governamental extremamente nova, num governo que estava também totalmente novo na sua composição, na sua formulação, então, foi um desafio muito grande acho que pra quem estava lá. Exigia muito [...] eu acho que a falta da sua experiência no executivo e também com os temas que estavam sendo tratados, né? Uma falta de tradição em relação ao feminismo (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Assim, diante de uma mini-reforma ministerial ocorrida no segundo ano do primeiro mandato do governo Lula, foi possibilitada a troca da ministra. Neste momento, um ministro do PT do Rio de Janeiro (Benedita da Silva, que era Ministra da Secretaria de Assistência e Promoção Social) havia deixado o seu cargo e, na redistribuição de cargos ficou acordado que quem ocuparia o posto de ministra da SPM seria alguém do PT do Rio de Janeiro, como conta Conceição Nascimento: “Como ia ter uma reforma, uma mini-reforma, e nessa mini-reforma ia sair inclusive o único ministro que era do Rio que eu não me lembro agora quem era. Ia sair o único ministro que era do Rio. Aí começou uma discussão que seria uma pessoa do Rio” (NASCIMENTO, Conceição. 13 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Diante desta possibilidade, o nome sugerido foi o de Nilcéa Freire, que tinha sido reitora da UERJ. No entanto, novamente não se tratava de uma indicação do grupo de mulheres do PT e nem do movimento feminista. Porém, conforme Conceição Nascimento conta sobre esta troca: “Pode trocar a ministra, mas a gente não quer que acabe o organismo, o organismo é importante não é o nome que está lá” (NASCIMENTO, Conceição. 13 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Apesar de, novamente, não se tratar de uma indicação feita por nenhum grupo do movimento feminista, nem do grupo PT e nem de fora, Conceição Nascimento avalia sobre a segunda ministra:

[...] na minha avaliação ela foi uma boa ministra, foi uma pessoa que inclusive, assim, da posição que ela tinha, que era só de dentro da universidade, que nunca tinha militado no movimento de mulheres, sem nunca ter militado dentro do partido, ela cresceu muito durante

o processo que ela foi ministra. Eu tenho essa avaliação. [...] eu não posso dizer que a Nilcéa não foi uma boa ministra.

[...] pela experiência administrativa da Nilcéa, ela conseguiu abrir mais espaços dentro da secretaria, trazer pessoas que eram funcionárias públicas, que ficavam em outros lugares, porque não tinha nem gente administrativa praticamente! Tinham as pessoas que iam ocupar cargo de subsecretária de isso de aquilo, mas quase não tinha o pessoal administrativo (NASCIMENTO, Conceição. 13 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Ainda sobre a segunda gestão da SPM, Vera Soares coloca:

[...] com a Nilcéa, o que exatamente vai acontecer, ela tinha uma experiência de gestão, porque ela naquele momento tinha acabado de ser reitora de uma universidade federal [estadual] do Rio de Janeiro e embora o tema da questão do feminismo fosse muito novo para ela. Mas uma pessoa extremamente perspicaz, profundamente inteligente, sensível, sacou e aprendeu, assim, com uma facilidade impressionante. Tanto é que ela foi a ministra durante sete anos, né? Ficou os dois governos, com exceção do primeiro ano, os dois governos do presidente Lula (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

As duas primeiras gestões da SPM¹³ foram ocupadas por mulheres que não possuíam um histórico de organização no movimento feminista e nem foram nomes cogitados pelos diferentes setores do movimento. Apesar de tentar entender os motivos que levaram os dirigentes do partido a decidir por estes nomes, fica em mente a questão de que, uma vez que o novo organismo passe a existir, ele também pode passar a existir para esse jogo de acomodação pós-eleitoral. Sobre este jogo é muito difícil criar um exercício de racionalização ou uma metodologia de análise que generalize todos os casos de distribuição de cargos. Com uma característica muito particular, cada cargo é definido de um jeito e por um motivo específico. Não existe a intenção de afirmar que a SPM foi criada para compor este jogo, mas de questionar e colocar em debate que, uma vez existente na estrutura estatal, um organismo pode ser utilizado para este fim. Também não há a intenção de valorar este jogo político como algo ruim ou bom, apenas busca-se enfrentá-lo como uma característica pertencente à democracia brasileira.

Para além de julgar que esta metodologia de distribuição dos cargos é apenas prejudicial a uma boa gestão, a partir dos relatos das entrevistadas notamos que, na segunda gestão da SPM, o organismo pode avançar, mesmo que a ministra não tivesse um histórico de militância no movimento de mulheres e um acúmulo sobre o tema.

Sobre a designação de autoridades e os profissionais escolhidos para trabalhar nestas instituições de gênero, Guzmán (2001) coloca sobre as diversas lógicas e considerações

¹³ É importante ressaltar que apenas foram levadas em conta neste trabalho as duas primeiras gestões da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

sustentadas. De acordo com a autora, a escolha reflete a importância outorgada à instituição de gênero nas coligações políticas e programas de governo, além de responder a considerações de equilíbrio das distintas forças políticas no Estado.

As características dessa autoridade e destes profissionais cumprem um importante papel na legitimação e reconhecimento da instituição de gênero como um interlocutor válido e legítimo da sociedade e do resto do Estado. Além disso, estas pessoas constituem canais fundamentais para a sensibilização e transmissão dos conhecimentos produzidos sobre gênero para o Estado (GUZMÁN, 2001).

Em análise de casos existentes, a autora identificou que a eleição de autoridades com experiência na política e reconhecidas pelos partidos do governo transferem legitimidade a nova instituição e, na maioria das vezes, garante um olhar com maior perspectiva dentro do Programa de Governo. Nestes casos, as novas autoridades conhecem os códigos da negociação, o que permite se mover com maior desenvoltura dentro da máquina pública.

No entanto, problematizando a prioridade fornecida ao Programa de Governo, Guzmán (2001) coloca que, muitas vezes, a insuficiente compreensão do tema e do sentido das políticas de gênero pode levar a estas autoridades a subordinarem a agenda de gênero a outras lógicas e interesses de governo. Assim, em alguns casos, as demandas de equidade de gênero podem se confrontar com as prioridades do governo, pois este opera em distintas lógicas econômicas, sociais, de gênero que muitas vezes são contraditórias.

Nas situações em que as autoridades são escolhidas entre as líderes do movimento de mulheres, a instituição ganha legitimidade frente às mulheres. Nestes casos, as novas autoridades e seu quadro profissional desprendem uma enorme energia, dedicação e criatividade para avançar no cumprimento de seus objetivos institucionais. De acordo com a autora, a menor experiência no Estado e sua frequente distância dos partidos políticos traduzem uma menor perícia para a negociação e uma menor consideração dos condicionantes e restrições institucionais, políticas, culturais e simbólicas.

3.8 Justificativas para a criação da SPM

A criação de um organismo institucional nacional para formular, coordenar e executar políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade de gênero está presente em diversos documentos do Partido dos Trabalhadores como uma estratégia de seus programas de governo para lidar com estas problemáticas. Nos programas de governo de nível federal, é possível

verificar a proposta de criação de uma Secretaria Especial da Mulher nos anos de 1989, 1994 e 2002.

Em todas as propostas existe a menção de que este organismo tem como objetivo formular, implementar, executar em conjunto e/ou coordenar políticas públicas com outras instâncias da administração pública, em seus variados níveis, direta ou indireta, para garantir a implantação de uma política efetiva de igualdade entre homens e mulheres (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989, 1994, 2002).

Na eleição do PT para Presidência da República em 2002, através do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, o programa de governo foi aprimorado em um Relatório Síntese da Equipe de Transição. Neste contexto da transição, Vera Sores participou dessa comissão com a responsabilidade da área de políticas públicas para as mulheres. Neste documento foi reforçado o compromisso de criação de uma Secretaria Especial para tratar o tema das políticas públicas com interesse na promoção da igualdade de gênero. Dentre as atribuições deste organismo seguiam as idéias contidas nos documentos anteriores como: formular, elaborar, executar conjuntamente e/ou coordenar políticas em todos os níveis no âmbito da administração pública, direta ou indireta, para as mulheres (SOARES, 2002).

A partir das entrevistas realizadas com feministas do PT que participaram de forma direta ou indireta nestes processos de decisão intrapartidários, foi possível verificar três justificativas para a criação da SPM. Uma delas reflete claramente as recomendações contidas nestes documentos:

- A criação da SPM é justificada pela necessidade de existir um organismo para *desenvolver, coordenar, articular, gerir e executar* políticas públicas para as mulheres.

Segundo relatos de Tatau Godinho:

E a opção predominante do grupo de mulheres de mulheres do PT, era que no governo se deveria criar um organismo de executivo, capaz de desenvolver essas políticas. Então, é em várias campanhas eleitorais, e nas presidenciais, por exemplo, nós sempre propusemos criar um organismo de executivo capaz de coordenar as políticas públicas para as mulheres, é a redação pode vir um pouquinho diferente de acordo como aparecia em cada programa, mas isso é proposto desde 1989.

Um organismo de política de nível de executivo para coordenar e articular políticas para as mulheres. E vinculado ao organismo máximo de governo. Não era vinculado a nenhuma secretaria temática, tá? (GODINHO, Tatau. 6 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Sobre esta experiência, Conceição Nascimento também conta:

[...] a gente desde o primeiro programa do governo do Lula em 1989, a gente sempre colocou que a gente queria um organismo de mulheres e o Lula eleito ou quem fosse candidato do PT, a gente queria um organismo de mulheres pra gerir as políticas com relação às mulheres. Tinha nome de coordenadoria antes, aí foi evoluindo. Em alguns estados, municípios principalmente, já tinha coordenadoria, em alguns já tinha secretaria. Em 2002 quando o Lula se elege, aí a gente já tinha a proposta na realidade de um ministério, né? Que não ficou com nome de ministério, ficou secretaria especial, mas ela tem o status de ministério, acho que hoje, inclusive já é ministério, apesar no nome secretaria (NASCIMENTO, Conceição. 13 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Vera Soares mostra um aspecto desta atribuição da SPM que apresenta grande afinidade com as demandas do movimento feminista:

[...] as ações que a secretaria executou e executa ainda, ela tem muito a ver com essa tradição da luta das mulheres. [...] há limitação no fato de você estar no governo. Limitação que te traz, em determinados temas que você, enfim, é um governo de coalizão, é um governo que tem determinadas posições, e que, mas são temas que a gente chama de temas muito sensíveis, como o caso do aborto, né? Então tirando esses temas sensíveis, de certa forma, o que a secretaria tem feito, ela tem muita ressonância com as proposições do movimento feminista, é claro que a pauta do movimento feminista é mais radical, mas os temas que estão lá são os temas que a secretaria tem trabalhado (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

A segunda justificativa encontrada nas entrevistas é:

- A existência da SPM garante que as políticas públicas para as mulheres ocorram dentro do governo.

Essa característica é pontuada por Tatau Godinho:

[...] com a criação da SPM, isso deu um salto no Brasil. Deu um salto. Começou a aparecer na cabeça das pessoas que é importante ter políticas públicas para as mulheres. Que é papel do governo fazer essas políticas. Que é importante ter um organismo capaz de gestar essas políticas e coordenar dentro do governo. [...] não estou dizendo como uma coisa já hegemônica no país. Mas o fato é que a criação da secretaria no governo Lula, criou um modelo. Criou um horizonte de que tipo de atuação se deve fazer. Nesse sentido, isso vem ganhando um certo espaço, uma legitimidade maior de que tem que ter políticas. Cada uma das áreas tem que ter políticas para as mulheres (GODINHO, Tatau. 6 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Esta convicção também é colocada por Vera Soares:

[...] é importante dizer que na primeira eleição a gente já formula a necessidade de um espaço no executivo para o tratamento dessas questões das mulheres a nível do Estado, a nível do governo.

Então na primeira eleição pra governo do estado, por exemplo, a gente propunha ou uma secretaria, no governo do estado, ou uma coordenadoria das mulheres, porque a gente achava que precisaria, o conselho era uma coisa que era uma interface com o movimento social, era um lugar do controle social e que a gente queria um lugar dentro do estado. Essa foi o diferencial que o PT trouxe para a luta das mulheres. Era uma compreensão que essa temática ela tinha que acontecer também dentro do governo (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

O Conselho Nacional de Direitos da Mulher foi criado em 1985 e, naquela época, em sua proposta constava um lugar de interlocução do Estado com a sociedade e, ao mesmo tempo, um lugar onde as políticas para mulheres seriam executadas. De acordo com as mulheres do PT, essa posição ambígua poderia tanto comprometer a autonomia do movimento nesta interlocução quanto esse caráter executivo do órgão. Assim, em suas propostas sempre existiu o diferencial de criar um local dentro do governo para isso, o que contribuiria para uma melhor definição do papel do Conselho. Conforme Vera Soares conta:

Eu participei de alguns fóruns grandes do movimento de mulheres naquele momento em Brasília, na condição de estar na transição. E as pessoas tinham demandas políticas para aquilo, enfim, parte da violência da mulher, saúde da mulher que eram as bandeiras do movimento feminista e em relação ao PT a gente propunha uma coisa a mais que era a questão exatamente de criar esse lugar executivo. Não era consenso ainda no movimento feminista, muitas ainda achavam que deveria fortalecer o Conselho Nacional de Direitos da Mulher, teve uma certa polêmica sobre o que nós íamos fazer com o Conselho Nacional de Direitos da Mulher. E a gente dizia, bom, nós vamos fazer duas coisas, o conselho será um conselho como deve ser e como ele foi pensado no momento da Constituinte. Que se pensou e propôs conselhos de várias ordens. No sentido exatamente de ser o lugar da participação dos movimentos sociais nos conselhos. Então, tem conselho da criança, conselho da saúde, conselho de educação, tem, enfim, conselho de tudo quanto é jeito. E a gente dizia naquele momento, vamos constituir um lugar específico no governo. E vamos constituir, e vai manter o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher como o lugar do controle social.

Segundo Guzmán (2001) a responsabilização do Estado pelos problemas derivados da discriminação de gênero começa a entrar na pauta do movimento de mulheres na região da América Latina, principalmente, a partir da década de 1990. Esta responsabilização vinha traduzida na necessidade de criação de uma instituição de gênero dentro do Estado. De acordo com a autora, sob esta demanda havia a influência das recomendações das distintas Conferências das Nações Unidas sobre a Mulher.

Essa discussão ganha início na Conferência Mundial sobre a Mulher no México, em 1975 onde já havia a menção ao estabelecimento de uma maquinaria interdisciplinar e

multisetorial dentro do governo com recursos humanos e econômicos para promoção da igualdade de oportunidades para as mulheres. O objetivo desta instituição era a inserção das mulheres nos contextos sociais e econômicos para diminuir a desigualdade social entre os sexos. Assim, estas primeiras iniciativas eram, geralmente, hierarquicamente subordinadas e encarregadas de promover programas e projetos orientados para as mulheres que, na maioria das vezes, ficavam isolados do resto do trabalho público.

Na metade da década de 1980, surge um deslocamento na interpretação desta instituição de gênero. O novo enfoque não se limita à promoção da igualdade nas relações de gênero, mas também em identificar as estruturas que geram e contribuem para essa desigualdade. Assim, um dos motes era a transformação das estruturas existentes, descentralizando a responsabilidade da equidade de gênero pelo setor público. Baseado nas recomendações da Terceira Conferência Mundial sobre a Mulher (Nairobi, 1985), este enfoque que fala sobre a conformação de mecanismos situados nos mais altos níveis de governo, com recursos adequados para assessorar e dar seguimento ao impacto das políticas nas mulheres traz alguns traços do que posteriormente ficou conhecido por *gendermainstreaming* (transversalidade de gênero), mas neste momento o termo ainda não era utilizado (GUZMÁN, 2001).

A aprovação da Plataforma de Ação Mundial na Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing 1995) marca uma mudança importante no processo de definição da instituição de gênero. Neste encontro houve uma avaliação do que estava sendo feito no mundo a este respeito e foram compiladas as seguintes críticas: falta de recursos humanos adequados e capacitação, ausência de suporte das lideranças políticas nacionais, posições marginais nas estruturas de governo com escassos recursos e falta de interlocução com as demais áreas do governo.

Assim, surge a concepção de *gendermainstreaming* em que a tarefa destas instituições seria de penetração da perspectiva de gênero na elaboração das políticas públicas, através da coordenação de políticas responsáveis por promover o *gendermainstreaming*. Para isto estes organismos deveriam estar situados em posições hierárquicas de alto nível e contar com recursos e autoridade suficientes para ter acesso aos distintos círculos de decisão, dentro e fora do Estado, e influir o conjunto de políticas públicas (GUZMÁN, 2001).

Segundo o Conselho da Europa (1998), *gendermainstreaming* é a (re)organização, melhoria, desenvolvimento e avaliação dos processos políticos para que a perspectiva de igualdade de gênero seja incorporada em todas as políticas em todos os seus níveis e fases

pelos agentes envolvidos na formulação de políticas (EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY, 2011).

De acordo com Ferreira (2004), o *mainstreaming* é uma forma de reformismo estatal, um processo técnico e político que exige mudanças nas culturas organizacionais, nas maneiras de pensar, nos objetivos, estruturas e distribuição de recursos. Para isto são necessárias mudanças em todos os níveis: no estabelecimento de prioridades, na definição, planejamento, implementação e avaliação de políticas. Os instrumentos são variados e incluem: novas práticas orçamentais (o *genderbudgeting*) e de gestão de recursos humanos, ações de formação, revisão dos procedimentos institucionais e elaboração e difusão de manuais de boas práticas.

Esta concepção da transversalidade de gênero já era adotada, ou melhor, como coloca Alvarez (2004) era antecipada pela perspectiva petista nas experiências municipais de implantação das Coordenadorias/Assessorias de Mulher. As mulheres do PT, desde suas primeiras propostas de programas de governo, já no final da década de 1980 colocavam a necessidade na adoção da perspectiva de gênero ao largo dos diversos setores de governo através da sua proposta institucional de gênero.

Essa noção de transversalidade é encontrada na terceira justificativa para a criação da SPM:

- A SPM é importante para garantir uma relação institucional com os demais ministérios para trabalhar o tema das mulheres.

Neste sentido, Tatau Godinho coloca:

[...] nós mantivemos a proposta de que deveria ser uma estrutura de governo de primeiro escalão, não havia consenso no partido de que isso fosse um Ministério, com todas as características e funções de um ministério. Então, acabou sendo definida a idéia de ser uma secretaria especial vinculada à presidência. Essa era uma questão que a gente fazia questão, um aspecto que a gente fazia questão, de que qualquer organismo que fosse, deveria estar vinculado diretamente ao titular do governo, porque a nossa avaliação é de que ela faz uma política é de interface com todos os ministérios, secretarias e não faz sentido estar vinculado a um ministério temático específico (GODINHO, Tatau. 6 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Conceição Nascimento também coloca a importância da existência de um organismo institucional executor de políticas, com determinada posição hierárquica a fim do diálogo com os demais ministérios temáticos ser possível: “[...] na avaliação da gente, sempre foi assim: se não tiver uma secretária, uma coordenadora ou uma ministra que tenha assento junto aos

outros ministros e secretários, como é que a gente vai passar a proposta da gente?” (NASCIMENTO, Conceição. 13 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Vera Soares também fala da importância do status de Ministério para garantir uma legitimidade nesta relação institucional com os demais ministérios:

[...] o nome especial no sentido de que a chefe tinha status de ministro, mas não era ministro. Isso foi uma coisa importante que a gente colocou e que foi aceito pelo, enfim, pelo Lula e por quem coordenava a transição. Que a gente dizia, tem que ter o direito de sentar junto com a reunião dos outros ministros, porque assim que vai se poder fazer essa política que é mais de coordenação, de várias ações que estão em vários lugares do governo, então precisa estar junto, sentando junto com os outros ministros (SOARES, Vera. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa).

Ainda explicando as maneiras que esta relação se organiza, a entrevistada relata sobre o papel da Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e do Conselho Nacional de Direitos da Mulher:

E, então, ao nível nacional, é interessante porque geralmente 10%, 15% de delegados são delegados dos ministérios. Isso faz com que desde o começo, desde o debate do tema da conferência você tenha os ministérios participando. No Conselho Nacional dos Direitos da Mulher também você tem um terço de representação dos outros ministérios. Então isso faz com que você contribua para essa relação com os outros ministérios. Além disso, a ministra sempre procura, enfim, manter o diálogo permanente com os ministros, né? Identificando tanto os programas de cada um dos ministérios aquilo que vai ter mais relevância para as mulheres. E depois da conferência, se organiza também um comitê de acompanhamento e elaboração do plano. Porque a conferência gera um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. E ele reflete a conferência, mas ele também reflete o que os ministérios vão fazer. E esse comitê então, ele dá mais substância, digamos assim, para essa interface da secretaria com os outros ministérios. Até no cotidiano, quer dizer, na intensificação de determinadas ações que os ministérios estão fazendo no qual seremos parceiras. Com exceção do tema da violência, no qual é a própria secretaria que coordena, porque não tem um [ministério/organismo] de combate à violência às mulheres, não tem nenhum outro lugar no governo que você coordene essa política. E também faz uma boa parte da execução. Mas as outras políticas, o que nós fazemos é sempre a identificação dos temas centrais em relação à educação, por exemplo, em relação ao trabalho, em relação à saúde, e enfim, tem em relação à ciência e tecnologia. E aí você estabelece ações em comum. Ou você está junto na ação que é só executada pelo ministério, como acontece em muitas ações, por exemplo, do Ministério da Saúde, ou a gente realiza junto. Ou a gente está junto organizando, faz parte da execução.

Vera Soares coloca também que uma das características importantes dessa relação com os demais ministérios é a produção do debate sobre que tipo de política coaduna com uma ideia de não reproduzir com os estereótipos e com o papel tradicional da mulher na sociedade:

Eu acho que há uma compreensão crescente em relação ao que significa a política que nós estamos propondo. E quando a gente diz, digamos assim, no começo do governo, fazendo um pouco de caricatura, né? Quando a gente dizia política para as mulheres, então vários ministérios diziam: “não, nós fazemos políticas para homens e mulheres e para as mulheres em particular”, seja porque o foco é voltado para uma população mais empobrecida e obviamente aí estão às mulheres. Mas o que a gente dizia, eu acho que esse é o diferencial e a dificuldade de entendimento era de que tudo bem, nós queremos uma política voltada para as mulheres, destinada às mulheres, mas por outro lado, não reproduza os estereótipos, não reproduza o papel tradicional da mulher. Essa era a dificuldade de entendimento. Ou seja, não adianta só que a política ela é destinada e ela tem um foco 100% nas mulheres e ela não tiver também uma perspectiva de transformar esse papel tradicional das mulheres. Então uma política seja ela voltada para o trabalho, na economia solidária, seja uma política na saúde, na educação, na assistência social. Enfim, ela tem que ser uma política que questione e que também promova um outro papel para as mulheres. Essa é a dificuldade de entendimento que eu acho que o ano que vem a secretaria vai fazer dez anos e eu acho que hoje tem um entendimento muito maior em relação ao que nós estamos falando.

A função de interlocução com os demais ministérios também aparece nos programas de governo e no Relatório Síntese da Equipe de Transição tanto no sentido de fazer parcerias e acompanhar as ações, quanto na elaboração em conjunto de políticas públicas para as mulheres visando trabalhar para a execução e acompanhamento de tais políticas.

A Plataforma de Ação oriunda da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher também trouxe a temática da existência de uma trama institucional e de redes informais estabelecida com a administração pública em seus distintos setores para a difusão da perspectiva de gênero nas propostas de gestão e políticas públicas. No interior desta trama, a instituição de gênero poderia ter um papel de liderança onde coordenaria diversas ações em comum. Guzmán (2001) coloca que efeitos contrários ao estabelecimento desta trama podem ocorrer causando a competição entre os organismos ou, no pior dos casos, provocando um encapsulamento da instituição de gênero.

A nova instituição de gênero tem como proposta de funcionamento atuar em coordenação com outros setores e promover políticas integrais. Segundo Guzmán (1996), na maioria dos países da América Latina, a primeira agenda institucional tinha a função de resolver os problemas mais urgentes derivados da desigualdade. Posteriormente, houve uma reflexão sobre o caráter sistêmico das inequidades de gênero e novos acordos foram estabelecidos sobre trabalhar em parceria com os diversos setores para a incorporação da perspectiva de gênero.

A inclusão da agenda de gênero na elaboração de programas e projetos dos variados setores governamentais depende da comparação dos objetivos previstos no plano ou programa de ação da instituição com os objetivos de cada setor. A questão seria avaliar não só que ponto dos objetivos propostos é compatível ou contraditório, mas também como as ações propostas pelo setor podem afetar a situação das mulheres. Assim, as desigualdades de gênero

devem adquirir sentido no interior das políticas de educação, saúde, habitação, econômica, entre outras.

3.9 Resumo

A proposta institucional para políticas públicas para mulheres das feministas do PT teve um diferencial pela idéia de que este organismo deveria estar alocado dentro do aparelho do Estado. Esta formulação vinha de um entendimento da necessidade da promoção de um Estado realmente democrático, onde as desigualdades sociais entre homens e mulheres são levadas em conta.

Pautada em críticas sobre as experiências anteriores dos governos do PMDB, o caso dos ‘conselhos de mulher’, as mulheres do PT elegeram uma modalidade que além de poder formular, coordenar, executar e articular políticas para as mulheres dentro do Estado, também resguardasse o movimento social quando em participação dos Conselhos existentes.

A proposta anterior do PMDB falava dos conselhos como estruturas híbridas, de execução e fiscalização de políticas. Além disso, os antigos conselhos se propunham a representar o movimento de mulheres, o que novamente foi problematizado pelas mulheres do PT, já que isto poderia constranger sua autonomia perante o Estado.

Na nova conformação proposta pelo PT, o conselho ficaria lotado no então órgão executor e teria um papel complementar a este, especialmente no que tange o controle social. Diante disso, o movimento social estaria ‘protegido’ e também poderia ser representado mais eficazmente.

A partir de sucessivas propostas aos candidatos do partido em diversas campanhas eleitorais de esferas distintas (municipal, estadual e federal) e de esta nova modalidade institucional ter sido aplicada em alguns municípios sob gestão do PT, em 2003 é criada a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, organismo executivo, vinculado à Presidência da República.

Anteriormente a esta experiência, no governo FHC foi criado, em seu último ano de gestão a SEDIM. A falta de regulamentação deste novo organismo executivo no pouco tempo de sua existência deixou margens para uma confusão institucional em que a definição do CNDM ficou comprometida. Além disso, sua vinculação ao Ministério da Justiça abriu oportunidades para críticas, já que hierarquicamente teria pouca possibilidade de atuar em conjunto com as demais áreas afins ao tema da promoção da igualdade de gênero.

Um dos objetivos de criação da SPM é a promoção da transversalidade de gênero nas políticas públicas. Esta transversalidade é conseguida a partir das relações institucionais que a secretaria estabelece com os diversos ministérios através das Conferências de Mulher e do CNDM. Além de uma relação que é construída no dia a dia de funcionamento dos diversos organismos governamentais que fazem interface com a temática de combate a desigualdade entre os sexos.

Esta característica, além de capilarizar a perspectiva de gênero para várias ações do governo, serve como mecanismo de construção de uma legitimidade e estabilidade desta instituição que precisa pavimentar uma cultura de que o combate a esta desigualdade é uma agenda importante para o governo.

As dificuldades institucionais vividas pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres encontram-se no fato da perspectiva de gênero e o combate à desigualdade entre homens e mulheres não ser entendida de forma homogênea por todos os setores do governo, no nível dos ministérios e também nos estados e municípios.

Esta falta de prioridade acarreta a disponibilização de um orçamento reduzido e de um corpo técnico muito aquém das necessidades do organismo. Além disso, a fragilidade institucional, às vezes, se manifesta de tal maneira, que a cada mudança de ministra ou de governo existem comentários a cerca do encerramento da estrutura.

Um dos principais avanços que a criação da SPM trouxe é a inserção do tema do combate às desigualdades sociais entre homens e mulheres na esfera estatal. Apesar das limitações institucionais, a atuação do novo organismo avançou nas áreas da saúde, autonomia econômica das mulheres e no enfrentamento à violência contra as mulheres.

A pressão das mulheres dentro do partido trouxe à gestão PT um *status* de novidade em termos de políticas públicas para as mulheres no Brasil. Além disso, um dos avanços importantes nessa seara foi o aumento da participação e controle social para que estas novas políticas realmente espelhem as demandas das mulheres e dos movimentos de mulheres.

A relação entre o movimento feminista e a SPM se dá por diferentes canais como as Conferências de Mulher (municipal, estadual e nacional), o Conselho Nacional de Direitos da Mulher e outras formas, mais diretas e permanentes, que não se reduzem a estes espaços mais 'oficiais'.

Estes dispositivos tem sido de suma importância para garantir o controle social e a participação das mulheres na definição das políticas públicas. Obviamente há um limite 'político' do governo em atender todas as demandas do movimento, que notadamente tem

uma postura mais radical. Por ser um governo de coligação, onde diversos setores com diferentes visões participam, algumas vezes recuos são necessários.

É importante que estes mecanismos de participação e controle social sejam fortalecidos e ampliados a fim de que as políticas realizadas pelo Estado tenham cada vez mais capilaridade com as demandas do movimento de mulheres.

Além disso, uma característica do jogo democrático brasileiro e a possibilidade de formação de coligações partidárias criam consequências como a distribuição de cargos de primeiro escalão entre a base aliada do governo eleito. Esta ‘administração’ dos cargos é atravessada por interesses diversos e cada uma delas possui uma motivação particular, sendo assim, não é possível criar uma ‘racionalidade’ única para a análise dessa realidade.

A SPM foi criada por uma militância histórica intrapartidária do grupo de mulheres do PT e a partir disso passou a compor um espaço no primeiro escalão do governo federal. As duas primeiras gestões da SPM foram ocupadas por mulheres sem tradição na luta feminista, a despeito de variadas indicações dos diferentes grupos do movimento de mulheres. Apesar deste fato, a segunda gestão conseguiu avanços para o organismo.

Estas circunstâncias nos levam a por em debate que uma vez pertencente à estrutura estatal, um organismo pode ser usado neste jogo de acomodação pós-eleitoral. Não existe a intenção de afirmar que a SPM foi criada para isso, mas que uma vez existente, pode ser usada para este fim. Não é possível dizer isso a respeito das outras gestões da SPM, visto que este organismo já existe há 10 anos. Sendo assim, esta lógica não pode ser generalizada. Também não existe a vontade de afirmar que este jogo pertence a apenas uma coligação específica ou de imprimi-lo algum valor, mas apenas de observá-lo como uma característica pertencente à democracia brasileira.

4 DISCUSSÃO

O surgimento da Secretaria de Políticas para as Mulheres em 2003 está relacionado com uma organização das mulheres feministas pertencentes ao Partido dos Trabalhadores que tinham como proposta de ação via Estado, a construção de espaços institucionais que pudessem coordenar, articular, executar políticas públicas para as mulheres.

A experiência da SPM não representa uma iniciativa totalmente inédita no país, quando se trata da existência de propostas de ações estatais para mulheres. A primeira forma de institucionalização estatal destas medidas se deu através do Conselho Nacional de Direitos da Mulher já na década de 1980. No entanto, enquanto um conselho teve sua atuação fragilizada ao longo dos anos tanto por perdas de funções executivas quanto pelo pouco orçamento a ele destinado.

As duas iniciativas, tanto o CNDM e a SPM nasceram dentro de propostas partidárias, o primeiro no PMDB e a outra no PT. A criação do conselho se deu no contexto da redemocratização e de extinção do bipartidarismo, assim, a parcela do movimento feminista que se interessou por atuar dentro de partidos políticos acabou se dividindo, em grande parte, entre o PT e o PMDB (SARTI, 1988).

Ambas as propostas coexistiram em âmbitos governamentais mais locais como estados e municípios. Os conselhos iniciaram seu exercício a partir da vitória de eleições estaduais pelo PMDB no início da década de 1980 e a proposta petista de coordenadorias/secretarias também começou a entrar em vigor quando o PT ganhou em algumas eleições municipais no fim da mesma década. No entanto, no que se trata do Partido dos Trabalhadores, houve um espaço temporal maior para que a proposta pudesse ser viabilizada a nível federal, já que sua primeira vitória presidencial ocorreu em 2003.

A divisão de grupos de feministas em partidos diferentes não era por acaso, pode-se dizer que isso é uma demonstração da amplitude e diversidade do movimento feminista e de mulheres no Brasil. Interessadas em projetos políticos diversos, estas feministas se inseriram em partidos diferentes e também elaboraram propostas políticas para as mulheres diferenciadas nestes contextos.

A proposta do CNDM foi comemorada por um lado e criticada em outros aspectos. Se o fato de existir um espaço onde políticas públicas para mulheres poderiam ser pensadas era considerado algo inovador e visto com bons olhos por uma parcela do movimento, outra parcela se mostrava contra algumas características desse novo órgão. Ocorre que a proposta

do conselho tinha como mote a representação do movimento feminista dentro do Estado e isto era muito criticado, já que poderia representar a perda de autonomia deste movimento social.

Uma das parcelas críticas a esta característica de representação eram as feministas petistas. Para elas o movimento social não deveria ser representado e se localizar dentro do Estado, mas exercer um caráter de controle social para o mesmo. Assim, de acordo com este grupo, o conselho deveria ser responsável pelo controle social das ações que seriam executadas por uma secretaria ou ministério específico sobre o tema da mulher localizado dentro de estruturas estatais.

As propostas diferenciadas, portanto, refletem visões diferenciadas do movimento feminista em relação a sua institucionalização via Estado. A diversidade do movimento feminista do Brasil ocorre não apenas no nível dos partidos, mas entre o movimento mais autônomo também, como é o caso dos movimentos mais populares conhecidos como movimento de mulheres que historicamente iniciaram sua luta sem uma ligação muito forte com o tema da opressão de gênero. Outro grupo seria o feminismo autônomo que desde o princípio da segunda onda do movimento já colocava o combate a esta opressão como pauta principal.

Godinho (2007) aponta para uma ‘fluidez’ destas dicotomias existentes dentro do movimento de mulheres, já que muitas mulheres de partido militam nestes movimentos mais autônomos e algumas mulheres localizadas nestes movimentos também são simpatizantes de alguns partidos. Além do fato do movimento de mulheres, de base mais popular, também ter adotado o discurso da opressão de gênero ao longo dos anos.

As distâncias e proximidades entre os diferentes movimentos feministas contribuem para entender as diferentes visões existentes entre que ações são prioritárias para este grupo populacional. No entanto, apesar das diferenças, um dos pontos em comum da luta do movimento feminista era a entrada de suas demandas na esfera estatal para que fossem transformadas em políticas públicas.

A entrada deste tema na agenda governamental é tratada por Guzmán (2001) no âmbito da América Latina. Para a autora, nesta região, em alguns países as características do sistema político como o enfraquecimento das ditaduras e a recuperação da democracia favoreceram o desenvolvimento de ações coletivas que permitiram a afirmação das mulheres como sujeitos sociais em relação com outros atores sociais e, em particular, com o Estado.

No Brasil, a segunda onda do feminismo ocorreu no âmbito da luta pela redemocratização do país, no período da ditadura militar. Nesta época havia uma grande mobilização popular e o movimento feminista se uniu para lutar pela causa da volta da

democracia no país. Já nesta época este movimento mostrava-se heterogêneo, mas houve um consenso em torno da busca da redemocratização o que permitiu uma união das diferentes correntes do feminismo.

Conforme coloca Sarti (1988), nesta época o feminismo era considerado um problema tanto para a direita como para a esquerda, no primeiro caso era considerado um movimento imoral, contra os valores da família e no segundo era considerada uma militância com menor importância, um reformismo burguês, pois a luta que realmente importava era o combate à ditadura militar e ao capitalismo. Por causa do momento histórico do seu fortalecimento, o feminismo acabou abarcando estas pautas mais gerais durante esse período.

Guzmán (2001), falando sobre a América Latina pontua que em alguns países na região, os discursos e propostas das feministas se articularam com discursos sociais amplos como o crescimento e desenvolvimento do país, a equidade social e a superação da pobreza, a modernização do Estado, a defesa dos Direitos Humanos e a recuperação da democracia.

Na América Latina, a partir da década de 1990, surge a idéia da criação de instituições estatais de gênero que teriam como responsabilidade abordar os problemas derivados da discriminação de gênero. Esta proposta era uma demanda compartilhada pelo movimento feminista da região e tinha influências das recomendações das distintas Conferências das Nações Unidas sobre a Mulher e também pelos debates sobre a modernização do Estado e da redefinição de suas relações com a sociedade (GUZMÁN, 2001).

A discussão sobre uma instituição de gênero é iniciada na década de 1970, no contexto da Declaração do México sobre a Igualdade de Ação das Mulheres e o Plano de Ação Mundial (1975) e também no marco da aprovação da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW) em 1979. Neste plano oriundo da Conferência Mundial sobre a Mulher no México, em 1975, existia a proposta do estabelecimento de uma maquinaria interdisciplinar e multisetorial dentro do governo com recursos humanos e econômicos para promoção da igualdade de oportunidades para as mulheres em sua total integração com a vida nacional.

Nesta época a intenção era inserir a mulher nos contextos sociais e econômicos para diminuir a desigualdade social entre os sexos. Por isso, as primeiras instituições sob esta mentalidade eram geralmente hierarquicamente subordinadas e encarregadas de promover programas e projetos orientados para as mulheres que, na maioria das vezes, ficavam isolados do resto do trabalho público.

Em meados dos anos 1980, surgiu um novo marco interpretativo sobre esta instituição de gênero. Neste enfoque a atenção não estava voltada somente para a promoção da igualdade

entre as relações de gêneros, mas também nas estruturas que geravam a desigualdade. Para isso era necessária transformações profundas nas estruturas existentes. Esta idéia tinha como proposta incorporar o gênero no *mainstream* que requer a descentralização da responsabilidade da equidade de gênero pelo setor público através da formulação das políticas, implementação de programas e oferta de serviços (GUZMÁN, 2001).

Este novo enfoque abarcava as recomendações da Terceira Conferência Mundial sobre a Mulher de Nairobi, que aconteceu em 1985. O resultado desta conferência falava sobre a conformação de mecanismos situados nos mais altos níveis de governo, com recursos adequados para assessorar e dar seguimento ao impacto das políticas nas mulheres. Apesar disso, ainda não se usava o termo *gender mainstreaming*.

A Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher que aconteceu em Beijing em 1995 e a Plataforma de Ação Mundial por ela aprovada trouxe um fato importante no processo de definição da instituição de gênero. Neste encontro, através da avaliação do que estava sendo feito no mundo a este respeito, chegou-se a conclusão das debilidades oriundas de falta de recursos humanos adequados e capacitação, ausência de suporte das lideranças políticas nacionais, posições marginais nas estruturas de governo com escassos recursos e falta de intercessão com as demais áreas.

Neste momento surgiu a concepção de *gender mainstreaming* em que a tarefa destas instituições seria de transcendência na elaboração das políticas públicas, coordenando políticas e responsáveis por promover o *gender mainstreaming*. Para isto estes organismos deveriam estar situados em posições hierárquicas de alto nível e contar com recursos e a autoridade suficientes para ter acesso aos distintos círculos de decisão, dentro e fora do Estado, e influir o conjunto de políticas públicas (GUZMÁN, 2001).

Estes avanços permitiram, por um lado, articular a temática de gênero com problemas maiores como democracia, cidadania, institucionalidade e reforma do estado e, por outro, aprofundar o conhecimento sobre os mecanismos que geram as desigualdades em campos específicos como: saúde, trabalho, educação, acesso aos serviços, entre outros.

Os avanços colocados por Guzmán (2001) no contexto regional da América Latina também incluem o Brasil. Sobre a experiência petista a nível nacional em 2003, pode-se pensar que está de acordo com a plataforma oriunda da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher com a concepção de *gender mainstreaming*. No entanto, esta proposta que surgiu em meados da década de 1990, já era possível de se observar nos documentos de propostas do PT para o governo desde as eleições nacionais de 1989.

Conforme Alvarez (2004) colocou, a proposta petista que representava um contraponto a proposta do PMDB dos conselhos antecipava esse caráter da transversalização do gênero nas políticas públicas. Assim, apesar de existir uma atmosfera mundial de demanda do movimento feminista que apontava para uma necessidade do *gender mainstreaming*, a proposta da SPM que já existia desde 1989, mas só ganhou concretude em 2003, pode ser considerada como algo inovador para a época.

O CNDM também pregava uma idéia de que a igualdade entre homens e mulheres deveria ser aplicada a partir de todas as políticas públicas, no entanto, sua estrutura institucional não lhe garantia a autonomia necessária para esta tarefa.

Através das entrevistas realizadas durante o trabalho, não foi possível identificar a influência destas conferências internacionais tão diretamente dentro da proposta do PT. As entrevistadas apontaram como uma idéia surgida no bojo do grupo de feministas militantes do partido que consideravam importante a existência de um organismo executivo de políticas públicas para mulheres que também pudesse coordenar e articular com as demais políticas públicas setoriais a perspectiva de gênero.

Este organismo deveria estar localizado no primeiro escalão do governo e com status de Ministério para que pudesse contar com certa hierarquia institucional que lhe conferisse autonomia de negociação. Assim, a representante da secretaria teria status de ministra e poderia participar das reuniões com os demais ministros a fim de parcerizar ações.

Além da militância das feministas petistas dentro do partido para que as demandas das mulheres fossem inseridas nos programas de governo, o novo governo eleito também possuía características que facilitou essa democratização do Estado. O governo Lula trouxe para o centro da estrutura estatal o combate à desigualdade social tanto através da questão de gênero quanto também pela racial, a partir da, atualmente, chamada Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Além disso, também criou a Secretaria de Direitos Humanos.

Apesar de estas secretarias funcionarem com um orçamento reduzido, o que limita consideravelmente sua capacidade de ação, é importante reconhecer este novo passo dado. Outra característica deste governo é o aumento do número de Conferências Nacionais para a discussão do futuro das políticas públicas, o que também contribui para a democratização do Estado e do exercício da cidadania.

A criação da SPM foi considerada um grande avanço para o Brasil na área de políticas públicas para as mulheres, foi colocado em questão a necessidade de se realizar ações específicas para este grupo populacional, além do fato de estar sendo apontado a necessidade de se pensar as políticas públicas em geral através de uma ótica da desigualdade social entre

os sexos. Conforme as entrevistadas colocaram, há um crescente entendimento por parte dos gestores públicos de que é necessário que as políticas públicas produzam um outro lugar social às mulheres, de não subordinação social. Esta mudança está sendo permitida através das ações da SPM.

Este avanço veio acompanhado de desafios e dificuldades. Uma das maiores dificuldades é a questão orçamentária, contando ainda com recursos reduzidos, esta secretaria apresenta dificuldades de executar ações e estabelecer parcerias. Além disso, ainda existe por parte de alguns setores governamentais, certa resistência para tratar estes temas a partir da esfera estatal.

Outra característica que mostra a fragilidade deste organismo é a ameaça de que este pode acabar a cada mudança governamental. A indicação do cargo de ministra da SPM para pessoas com pouca experiência de gestão ou com pouca intimidade com as temáticas da luta feminista também representou desafios para a SPM no início da sua existência, que mesmo nestas circunstâncias conseguiu avançar.

A SPM existe há dez anos e representa um avanço para o Brasil em relação à democratização do Estado. O reconhecimento de suas fraquezas traz à tona a necessidade de fortalecer esta iniciativa, com orçamento relevante, de que seja encarada enquanto uma política de Estado e não sofra baques a cada mudança administrativa. O processo de reconhecimento de sua importância pelos agentes estatais é lento, mas precisa ser exercitado para que as desigualdades sociais de gênero não sejam reproduzidas no âmbito do Estado e que a partir dele seja combatida em toda a sociedade brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou investigar a criação de uma nova instituição estatal que trata sobre as políticas públicas para as mulheres, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Esta instituição que tem como objetivo formular, coordenar e articular políticas parte de uma concepção institucional elaborada pelas feministas pertencentes ao Partido dos Trabalhadores.

O surgimento desta secretaria se deu a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República em 2002. A vitória deste partido permitiu que seu programa fosse concretizado e nele continha a criação de um organismo executivo, pertencente ao primeiro escalão federal que pudesse assessorar, formular e articular que as políticas públicas em geral e as voltadas para as mulheres fossem desenvolvidas com a intenção de combater a desigualdade social entre homens e mulheres.

A existência desta proposta não representa um consenso do partido, pois só foi viabilizada a partir de uma certa militância das feministas petistas para que as demandas deste movimento fossem abarcadas dentro do seu programa. Assim, a formulação desta secretaria é resultado deste grupo de mulheres que sempre buscou a interlocução com o movimento feminista autônomo para que a proposta tivesse um caráter democrático.

No Brasil, anteriormente à existência da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher representava a instituição estatal nesta área. No entanto, com uma certa confusão entre o caráter executivo e de controle social este organismo foi alvo de muitas críticas, principalmente do grupo de mulheres do PT.

O conselho sofreu alguns baques ao longo dos anos com a perda de suas funções mais executivas e com o seu enfraquecimento. Com a criação da nova secretaria o conselho foi reformulado e passou a ficar a ela ligado mantendo a função de controle social.

A existência de diferentes concepções institucionais resulta de uma heterogeneidade do movimento feminista brasileiro. Este movimento possui grande diversidade no país o que faz apontar para demandas e prioridades diferenciadas. A criação da secretaria vai ao encontro de uma destas visões favoráveis à institucionalização das demandas do movimento feminista a partir de um modelo mais executor, em que a instituição possa ter alguma autonomia e poder de influência diante de outras instituições estatais.

O governo Lula também possuía algumas características que facilitaram e estimulou essa maior abertura do Estado de processos de decisão mais democráticos. Para além de colocar as demandas de minorias como mulheres e negros através de secretarias específicas

com status de ministério, houve um número crescente de Conferências de Políticas Públicas variadas onde a população pode participar.

Este organismo, criado em 2003, já possui dez anos de existência e, é possível verificar que houve avanços e também dificuldades na realização de suas ações e legitimação dentro do funcionamento estatal. Há um aumento na compreensão por parte de gestores e funcionários sobre a importância de que as políticas públicas sejam elaboradas com a perspectiva de gênero. Além disso, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres também atua no sentido de que esta mentalidade exista em toda a sociedade.

Um importante ponto que pode representar uma maior possibilidade de avanços ou dificuldades é o perfil da gestora responsável por este organismo. Geralmente, esta escolha não representa um consenso nem diante da estrutura partidária e nem nos diferentes setores do movimento de mulheres. De certa forma, no início de sua formação a secretaria ocupou uma função de representar mais um espaço dentro da estrutura estatal de acomodação de correntes do partido ou aliados em seu cargo. Apesar desta escolha, que aconteceu sem o acordo dos diversos setores do movimento feminista, foi possível observar avanços ao longo das duas gestões do governo Lula.

Não existe a intenção de afirmar que a escolha da ministra para a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres é algo indiferente para seus resultados, mas que as experiências iniciais de ministras com pouca inserção na temática da luta feminista também puderam levar a alguns avanços. E também mostrar uma limitação e pouca ingerência dos diferentes grupos do movimento feminista em quebrar essa barreira de acordos políticos de distribuição de cargos.

Apesar das dificuldades de um orçamento reduzido e de uma legitimação institucional que ainda precisa ser fortalecida é preciso reconhecer que o caminho escolhido a partir da criação desta secretaria foi um importante passo para que o combate às desigualdades sociais entre homens e mulheres começasse a ser combatidas pelo e no Estado.

O fortalecimento institucional é importante para que esta iniciativa não se reduza a uma política de governo e comece a compor o Estado de forma mais orgânica. É importante que uma mudança de mentalidade da sociedade sobre o papel social das mulheres seja estimulada pelo Estado e que a partir disso, pouco a pouco, a idéia de que a inclusão da perspectiva de gênero nas ações estatais é um importante caminho para isso.

REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, S. Falas do Estado ou estado das falas sobre as mulheres nas administrações democrático populares. In: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Coordenadoria Especial da Mulher. [GODINHO, T.; SILVEIRA, M. L. (Orgs.)]. *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo, 2004. p. 103-111.
- BAPTISTA, T. W. F.; MATTOS, R. A.. Sobre Política (ou o que achamos pertinente refletir para analisar políticas). In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.52-91. Online: Disponível em www.ims.uerj.br/ccaps.
- BESSE, S. K. *Modernizando a Desigualdade: Reestruturação da Ideologia de Gênero no Brasil, 1914-1940*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. 226p.
- CFEMEA. CABRAL, G. (Org.). Mecanismos Institucionais para a defesa dos direitos das mulheres. Disponível em: <
http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1569:mecanismos-institucionais-para-a-defesa-dos-direitos-das-mulheres&catid=212:artigos-e-textos&Itemid=146>. Acesso em: 26 mar. 2012.
- CÉSAR, B. T. *Verso, reverso, transverso: o PT e a democracia no Brasil*. 1995. 353 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 1995.
- COSTA, A. M. O Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher: anotações para um debate. *Anais do V Encontro Nacional de Estudos Populacionais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*, v.2, p. 1133-1143, 1986.
- EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY, Good practices in Gender Mainstreaming: Towards Effective Gender Training. Disponível em: <
<http://www.eige.europa.eu/sites/default/files/>>. Acesso em: 21 jan. 2013.
- FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, 2004.
- FERREIRA, V. A globalização das políticas de igualdade entre os sexos: do reformismo social ao reformismo estatal. In: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Coordenadoria Especial da Mulher. [GODINHO, T.; SILVEIRA, M. L. (Orgs.)]. *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo, 2004. p. 77-102.
- FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. História, memória e política. Dossiê Mulheres: esquerdas, política e trabalho. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2007.
- GUALBERTO, G. Mulheres petistas vibram com a aprovação da paridade de gênero para o Estatuto do PT. Disponível em:
<http://www.pt.org.br/index.php?/noticias/view/mulheres_petistas_vibram_com_a_aprovacao_da_paridade_de_genero_para_o_esta>. Acesso em: 11 jan. 2013.

GODINHO, T. Ação afirmativa no Partido dos Trabalhadores. *Revista Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 148-156, 1996.

GODINHO, T. O PT e o feminismo. In: BORBA, A.; FARIA, N.; GODINHO, T (Orgs.). *Mulher e política: Gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998. p. 15-32.

GODINHO, T. Construindo a igualdade combatendo a discriminação. In: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Coordenadoria Especial da Mulher. [GODINHO, T.; SILVEIRA, M. L. (Orgs.)]. *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo, 2004. p. 55-64.

GODINHO, T. *Estrutura de governo e ação política feminista: a experiência do PT na prefeitura de São Paulo*. 2007. 255 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de estudos Pós-graduados, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2007.

GODINHO, T. 6 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa.

GUZMÁN, V. *La equidade de género como tema de debate y de políticas públicas*. Feminismo em transición. Transición con feminismo, Memoria del Foro Internacional sobre Ciudadanía, Género y Reforma del Estado, Mexico, 1997.

GUZMÁN, V. *La institucionalidade de género em el estado: nuevas perspectivas de análisis*. CEPAL, Unidad Mujer e Desarrollo. Serie: Mujer e Desarrollo, Santiago de Chile, n. 32, 2001.

GUZMÁN, V. *Governabilidad democrática y género, una articulación posible*. CEPAL, Unidad Mujer e Desarrollo. Serie: Mujer e Desarrollo, Santiago de Chile, n. 48, 2003.

HEILBORN, M. L.; SORJ, B. Estudos de gênero no Brasil. In: MICELI, S. (Org.) *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, ANPOCS/CAPES. São Paulo: Editora Sumaré, 1999, p. 183-221.

HIRATA, H.; KERGOAT, D. A classe operária tem dois sexos. *Revista Estudos Feministas*, São Paulo, n. 1, p. 93-100, 1994.

LACERDA, G. E. O Surgimento do Partido dos Trabalhadores: uma análise de documento histórico de sua pré-fundação. *Revista Virtú*, Juiz de Fora, v. 5, p. 1-12, 2010.

MACAULAY, F. La política de género em el gobierno del PT. *América Latina Hoy*, Salamanca, v. 37, p.101-120, 2004.

MIRANDA, C. M. *Integração de políticas de gênero no Estado: Brasil e Canadá em perspectiva comparada*. 2012. 245 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas e Sociais) – Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília. 2012.

MONTAÑO, S. *Las políticas Públicas de Género: un modelo para armar. El caso de Brasil*. CEPAL, Unidad Mujer e Desarrollo. Serie: Mujer e Desarrollo, Santiago de Chile, n. 45, p. 5-21, 2003.

MORONI, J. A. O direito à participação no Governo Lula. *Saúde em Debate*, São Paulo, v. 29, n. 71, p. 283-304, 2005.

MULHERIO. Um lugar no governo. Ano II, n. 10, 1982, p. 8-9

NASCIMENTO, C. 13 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa.

OLIVEIRA, G. C. Avanços e recuos nas políticas de promoção da igualdade e direitos para as mulheres. In: PAULA, M. (Org.). “*Nunca antes na história desse país*”...?: um balanço das políticas do governo Lula. Heinrich Böll Stiftung. Disponível em: <<http://www.br.boell.org/web/index-1051.html>>. Acesso em: 02 jan. 2012.

OSIS, M. J. M. D. Pasm: um marco na abordagem da saúde reprodutiva no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.14 (supl. 1), p.25-32, 1998.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo de 1989. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/memoria-e-historia/documentos-historicos/programas-de-governo-pt>>. Acesso em: 06 nov. 2012.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo de 1994. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/memoria-e-historia/documentos-historicos/programas-de-governo-pt>>. Acesso em: 06 nov. 2012.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo de 1998. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/memoria-e-historia/documentos-historicos/programas-de-governo-pt>>. Acesso em: 06 nov. 2012.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo de 2002. *Compromisso com as mulheres*: Fortalecer as mulheres, aprofundar a democracia, combater os preconceitos, o racismo, a discriminação e a exclusão. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/memoria-e-historia/documentos-historicos/programas-de-governo-pt>>. Acesso em: 06 nov. 2012.

PINTO, C. R. J. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

PITANGUY, J. *Movimento de Mulheres e Políticas de Gênero no Brasil*. Governabilidad Democrática e Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. CEPAL, Unidad Mujer e Desarrollo. Serie: Mujer e Desarrollo, Santiago de Chile, n. 45, p. 23-34, 2003.

SARTI, C. *Feminismo no Brasil: uma trajetória particular*. Cad. Pesq. São Paulo, v. 64, p. 38-47, 1988.

SCHUMAHER, M. A.; VARGAS, E. Lugar no governo: álbi ou conquista? *Revista Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 348-364, 1993.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil para análise histórica. Tradução de DABAT, C. R.; ÁVILA, M. B. New York: Columbia University Press, 1989.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/cndm>>. Acesso em: 19 jan. 2013.

SILVEIRA, M. L. Políticas públicas de gênero: impasses e desafios para fortalecer a agenda política na perspectiva de igualdade . In: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Coordenadoria Especial da Mulher. [GODINHO, T.; SILVEIRA, M. L. (Orgs.)]. *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo, 2004. p. 65-75.

SOARES, V. A longa caminhada: a construção das políticas públicas para a igualdade entre homens e mulheres. In: BITTAR, J. (Org.). *Governos estaduais: desafios e avanços: reflexões e relatos de experiências petistas*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 282-297.

SOARES, V. Relatório Síntese da equipe de transição. Área: políticas públicas para as mulheres. Disponível em <<http://www.pt-pr.org.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

SOARES, V. 28 nov. 2012. Rio de Janeiro, RJ. Entrevista concedida para a pesquisa.

APÊNDICE – Roteiro das entrevistas

- 1- Fale um pouco sobre sua história pessoal na militância feminista.
- 2- Qual a sua interface/relação com a Secretaria de Políticas para as Mulheres?
- 3- Como acontece a interface/relação do movimento feminista com a Secretaria de Políticas para as Mulheres?
- 4- Existiu alguma reunião/seminário para a discussão da criação da SPM? Alguma comissão de transição? Como foi? Você participou?
- 5- Como foi a relação do movimento feminista com as gestões das duas primeiras secretárias?
- 6- Houve consenso do movimento feminista para a criação da SPM?
- 7- Você conseguiria apontar as dificuldades institucionais da SPM?
- 8- Como é o relacionamento da SPM com os demais ministérios?
- 9- O que levou o governo Lula a constituir esta secretaria?