UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO – FAED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA – PPGH

GLENDA LUNARDI

FEMINISMOS E ESTADO: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES NO BRASIL (2004)

FLORIANÓPOLIS
2022

GLENDA LUNARDI

FEMINISMOS E ESTADO: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES NO BRASIL (2004)

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em História pelo Programa de Pós-Graduação em História do Centro de Ciências Humanas e da Educação – Faed, da Universidade do Estado de Santa Catarina – Udesc.
Orientadora: Prof.ª Dr.ª Silvia Maria Fávero Arend

FLORIANÓPOLIS

2022

FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da

Biblioteca Setorial do FAED/UDESC,

com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Lunardi, Glenda
Feminismos e Estado: o processo de construção de políticas públicas para as mulheres no Brasil (2004) / Glenda Lunardi. -- 2022.
152 p.

Orientadora: Silvia Maria Fávero Arend
Dissertação (mestrado) -- Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação em História, Florianópolis, 2022.

1. Mulheres. 2. Feminismos. 3. Políticas Públicas. 4. Conferências. 5. Relações de Trabalho.. I. Maria Fávero Arend, Silvia. II. Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação em História. III. Título.

GLENDA LUNARDI

FEMINISMOS E ESTADO: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES NO BRASIL (2004)

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em História pelo Programa de Pós-Graduação em História do Centro de Ciências Humanas e da Educação – Faed, da Universidade do Estado de Santa Catarina – Udesc.
Orientadora: Prof.ª Dr.ª Silvia Maria Fávero Arend

BANCA EXAMINADORA

Dr.ª Silvia Mara Fávero Arend
UDESC

Membros:

Gláucia de Oliveira Assis
UDESC

Losandro Antônio Tedeschi
UFGD

Florianópolis, dezembro de 2022.

Com todas as mulheres, por todos os seus direitos.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a minha orientadora, Professora Silvia Maria Fávero Arend, pela sua sensibilidade ao interpretar o mundo, pela sua presença que me ensina tanto, que me inspira a continuar na área que correlaciona a História e os Direitos Humanos.

Aos membros do LABGEF, em especial a professora Gláucia de Oliveira Assis, por suas verdadeiras aulas durante as reuniões do Laboratório, e pelas correções certeiras ao meu texto de qualificação e de defesa. Agradeço também a professora Mariana Joffily, por ter elucidado tantas questões no meu texto de qualificação. Ao professor Losandro Antônio Tedeschi, pela leitura atenta ao meu texto de defesa e por abrir uma série de janelas para possíveis trabalhos.

Quero agradecer imensamente ao meu pai, com quem troco afeto, com quem penso no coletivo e construo coisas no presente pensando no futuro. Quero agradecer a minha mãe, com quem convivi muito durante a escrita desse trabalho, quem me deu suporte e nunca hesitou em acreditar em mim. A força e a luta dela me engrandece.

A minha irmã, Laura, que nunca mediu esforços para me confortar, quem me ensina constantemente as pequenas alegrias da vida adulta, como chamou Emicida. Aliás, como diria ele, eu bateria de frente com tudo por ela.

A minha amiga Eduarda, minha outra irmã, com quem divido meus pensamentos mais profundos com uma facilidade enorme. Desde sempre.

Ao Well, que nunca deixou que eu me afastasse das coisas boas da vida.

A minha amiga Lela, com quem divido minhas alegrias e frustrações.

A escrita desse trabalho foi feita em um contexto de isolamento social, de frustrações políticas, de perdas e lutos. As pessoas mencionadas fizeram esse contexto menos insalubre. Devido a elas esse trabalho existe.

RESUMO

Nesta dissertação se investigou o processo de transformação das reivindicações dos movimentos de mulheres e feministas em propostas de políticas públicas por meio de documentos produzidos pelo governo brasileiro em 2004 com relação à temática das relações de trabalho. As fontes utilizadas foram as seguintes: os Anais da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, documento responsável por reunir suas reivindicações presentes na Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), organizada pelo governo federal em 2004; o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, documento responsável por planejar políticas públicas com base nas reivindicações recolhidas na CNPM. Na análise das referidas fontes foi empregada a metodologia de análise de conteúdo. No que tange ao referencial teórico, utilizaram-se os conceitos de relações de gênero, feminismos e interseccionalidade. A primeira parte da dissertação abordou o contexto das lutas feministas por políticas públicas a partir dos processos de democratização, o que envolveu a criação do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), em 1985, e a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) em 2003. Na segunda parte do estudo analisamos os processos relativos à Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), realizada em 2004, o que envolveu um debate sobre sua organização, público e dinâmicas de participação. Também analisamos o deslocamento das reivindicações das participantes do evento para a composição de propostas de políticas públicas no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). As conferências foram importantes para dar visibilidade às pautas feministas, o que exigiu das integrantes um esforço para compensar a falta das reivindicações de determinados grupos sociais ausentes desses eventos.

Palavras-chave: Mulheres; Feminismos; Políticas Públicas; Conferências; Relações de Trabalho.

ABSTRACT

This dissertation investigated the process of transforming the claims of women's and feminist movements into proposals for public policies through documents produced by the Brazilian government in 2004 regarding the theme of labor relations. The sources used were the following: the Annals of the First National Conference on Policies for Women, the document responsible for bringing together their demands present at the National Conference on Policies for Women (CNPM), organized by the federal government in 2004; the 1st National Plan of Policies for Women, the document responsible for planning public policies based on the claims gathered at the CNPM. In the analysis of these sources, the methodology of content analysis was used. Regarding the theoretical framework, the concepts of gender relations, feminisms and intersectionality were used. The first part of the dissertation addressed the context of feminist struggles for public policies from the democratization processes, which involved the creation of the National Council for Women's Rights, in 1985, and the creation of the Special Secretariat for Policies for Women in 2003. In the second part of the study, we analyze the processes related to the National Conference on Policies for Women, held in 2004, which involved a debate on its organization, public and participation dynamics. We also analyzed the displacement of the demands of the participants of the event for the composition of public policy proposals in the I National Plan of Policies for Women. The conferences were important in giving visibility to feminist agendas, which required the members to try to compensate for the lack of claims by certain social groups absent from these events.
Keywords: Women; Feminisms; Public policy; Conferences; Work relationships.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Distribuição das(os) delegadas(os) previstas(os), das(os) que responderam à pesquisa e do painel de amostras mínimo, por UF 97
Quadro 2 - Distribuição das pessoas que responderam ao questionário por origem geográfica 99
Quadro 3 - Distribuição das pessoas que responderam ao questionário por características sociodemográficas 101
Quadro 4 - Distribuição das pessoas que responderam ao questionário por características da sua situação no mercado de trabalho 103
Quadro 5 - Quadro 5 - Distribuição das pessoas que responderam ao questionário por características de atuação política e de representação e delegação na I CNPM 105
Quadro 6 - EIXO 1: Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra, p. 111 112
Quadro 7 - I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - Capítulo 1: objetivos, metas e prioridades 114
Quadro 8 - I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - Capítulo 1: Plano de Ação..... 115
Quadro 9 - Relações entre as diretrizes e ações da Prioridade 1.1 - Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho 122
Quadro 10 - Quadro de relações entre as diretrizes e ações da prioridade 1.3: “Promover relações de trabalho não-discriminatórias, com equidade salarial e no acesso a cargos de direção”..... 128
Quadro 11 - Relações entre as diretrizes e ações da Prioridade 1. 4. Garantir o cumprimento da legislação no âmbito do trabalho doméstico e estimular a divisão das tarefas domésticas..... 135

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMB	Articulação de Mulheres Brasileiras
AMNB	Articulação de Ongs de Mulheres Negras Brasileiras
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
Cefemea	Centro Feminista de Estudos e Assessoria
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DRT	Delegacias Regionais de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OI	Organizações Internacionais
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Paism	Programa de Ação Integral à Saúde da Mulher
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PEA	População Economicamente Ativa (PEA),
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNPM	Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PPA	Plano Plurianual
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira

PT	Partido dos Trabalhadores
PUC	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Redeh	Rede de Desenvolvimento Humano
Sedim	Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SOF	Sempreviva Organização Feminista
SPM	Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
UBM	União Brasileira de Mulheres
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 15

2 FEMINISMOS E POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE A DEMOCRATIZAÇÃO E OS ANOS 2000 35

2.1 A LUTA POR POLÍTICAS PÚBLICAS EM ÁREAS CANDENTES: QUESTÕES DE SAÚDE E VIOLÊNCIA 35

2.2 CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER: UM MECANISMO DE ATUAÇÃO FEMINISTA JUNTO AO ESTADO 49

2.3 EMERGÊNCIA DA SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES 63

3 REIVINDICAÇÕES DAS MULHERES BRASILEIRAS NOS PLANOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS 86

3.1 CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES 86

3.2 A PRIMEIRA CONFERÊNCIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES 90

3.3 TRANSFORMAÇÃO DAS REIVINDICAÇÕES EM PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO I PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (PNPM). 112

3.3.1 Prioridade 1.1 - Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho ... 122

3.3.2 Prioridade 1.3 - Promover relações de trabalho não-discriminatórias, com eqüidade salarial e no acesso a cargos de direção 128

3.3.3 Prioridade 1.4 - Garantir o cumprimento da legislação no âmbito do trabalho doméstico e estimular a divisão das tarefas domésticas 135

3.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ANÁLISE 139

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 143

REFERÊNCIAS 146

1 INTRODUÇÃO

Encontrar lugares e permeá-los de forma a fazer com que os sujeitos neles instalados se disponham a escutar suas reivindicações é um dos processos desempenhados por quem luta pela igualdade de gênero no Brasil. Os movimentos de mulheres e feministas se têm empenhado para que suas reivindicações fossem ouvidas em diversas esferas que compõem a vivência em sociedade. Uma delas é esfera da político-institucional.

A presente pesquisa tem por temática o estudo da emergência e da consolidação da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM), criada em 2003, durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva. Parte do anseio de se compreender os processos envolvidos na aproximação das pautas feministas ao Estado. Seu objetivo é analisar as reivindicações que alcançaram a esfera da política institucional brasileira e foram transformadas em propostas de políticas públicas em documento publicado pela Presidência da República.

Compreendemos que esses dois documentos são o desdobramento de diversos processos que envolvem um ambiente de lutas no campo feminista, principalmente das pautas que se articularam durante e após a ditadura militar brasileira, mas também uma mudança no campo da política institucional federal, que, pela primeira vez, depois desse período ditatorial, foi ocupada por um governo que se considerava à esquerda do espectro político.

Como veremos no primeiro capítulo, o campo feminista, no Brasil, lutou por uma articulação estatal,[1] o que envolveu diversas movimentações dos grupos organizados das mulheres dentro dos movimentos de bairro, nos movimentos sindicais, das instituições acadêmicas e por meio da disputa por cargos políticos nas eleições, entre outros. Além desses processos de luta para que as pautas feministas pudessem permear a esfera estatal, com a eleição do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, instalaram-se os processos de conferências nacionais (que envolviam etapas municipais, regionais e estaduais) para discutir diversas temáticas, sendo uma delas a temática das “mulheres”.

Dessas conferências para as mulheres resultavam os ‘planos de políticas’, responsáveis por guiar o desenvolvimento de políticas públicas nessa área.

---

[1] Apesar dessa constante luta, os grupos feministas sempre foram muito diferentes e nunca houve concordância sobre “se” essa aproximação estatal deveria ser feita, ou “como”.

Isto explica por que as fontes a serem analisadas no estudo são os Anais da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM)[2] e o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM).[3] A Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres foi um evento realizado em 2004 com membros governamentais (das esferas federais, estaduais, regionais e municipais) e da sociedade civil, que se reuniram para desenvolver sugestões para a formulação de políticas públicas para as mulheres. Essas sugestões foram organizadas e transformadas em diretrizes em um documento chamado "Anais da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres", publicado em 2004. As sugestões/diretrizes contidas nesse documento foram amplamente discutidas e aprofundadas por um comitê interministerial que as transformou em propostas de políticas públicas no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), também publicado em 2004.

Os Anais da I Conferência Nacional de Políticas têm 164 páginas. O documento compreende os seguintes tópicos:

1. "Apresentação", que contém a descrição do evento que foi realizado, sua proposta e sua importância; 2. "Programação", que contém todos os eventos realizados durante a conferência; 3. a transcrição das falas de Abertura, Painel 1, Painel Internacional e Painel 2; 4. as "Resoluções da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres", que contêm: 4.1 "Nota metodológica", que explica como se desenvolveu o processo de elaboração das diretrizes para uma Política Nacional para as Mulheres; 4.2 os "Acordos gerais definidos na Plenária Final"; 4.3 "Natureza, princípios e diretrizes da Política Nacional para as Mulheres na perspectiva da igualdade de gênero, considerando a diversidade de raça e etnia", composto por 5 eixos temáticos. São eles: - Eixo Temático 1 – Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e a terra; - Eixo Temático 2 – Superação da violência contra a mulher: prevenção, assistência e enfrentamento; - Eixo Temático 3 – Promoção do bem-estar e qualidade de vida para as mulheres: saúde, moradia, infraestrutura, equipamentos sociais e recursos naturais; - Eixo Temático 4 – Efetivação dos direitos humanos das mulheres: civis, políticos, sexuais e reprodutivos; - Eixo Temático 5 – Desenvolvimento de políticas de educação, cultura,

---

[2] BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Anais da Conferência. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004ª. Disponível em: < https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/929f> Acesso em: 20/10/2022

[3] BRASIL. Presidência da República: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM, 2004b. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/1466> Acesso em: 20/10/2022

comunicação e produção do conhecimento para a igualdade. O documento segue com as moções: - 4.4 Moções apresentadas na Plenária Final"; 5. Anexos; 6. Créditos; 7. Patrocinadores.

O I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres é um documento de 101 páginas. Nele são apontadas "as políticas e linhas de ação propostas para a promoção da igualdade de gênero", seguidas pela SPM para estruturar suas ações durante o mandato do primeiro governo Lula. Esse documento é composto por dois textos iniciais: o primeiro, intitulado "Compromisso de Governo", assinado pelo presidente da época; o segundo, intitulado "Apresentação", assinado pela ministra Nilcéa Freire, da SPM. Em seguida, apresenta-se o método de trabalho. A partir desse momento, o PNPM foi dividido em três partes. A Parte I contém o texto "Marco Legal" e "As mulheres brasileiras nos dias atuais". A Parte II contém os "Pressupostos, princípios e diretrizes gerais da Política Nacional para as Mulheres", por sua vez subdividida em capítulos:

- Capítulo 1 – Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania";
- Capítulo 2 – Educação inclusiva e não sexista";
- Capítulo 3 – Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivas";
- Capítulo 4 – Enfrentamento à violência contra as mulheres.

A Parte III contém o Capítulo 5 – Gestão e monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

O resto do documento é composto por Anexos, Notas, Referências Bibliográficas e Agradecimentos.

A metodologia utilizada para analisar essas fontes foi a de conteúdo dos textos dos documentos de forma comparativa. A intenção foi compreender em quais configurações as ideias propostas durante as conferências, registradas nos anais do evento, aparecem como proposta de políticas públicas nos planos nacionais. Apesar de esses documentos proporem políticas para as mais diversas áreas que influenciam a vivência cotidiana das mulheres, escolhemos analisar a temática relativa ao "trabalho". Acreditamos que o trabalho seja um fator central na vida em sociedade, e que essa temática ainda é permeada de disputas quando se trata das diferenças de performances de gênero, junto a constelação de diversas formas de opressão das pessoas que se identificam na categoria "mulheres".

A intenção, com essa análise, é interpretar as formas com que o conteúdo discutido no evento foi integrado a um plano nacional para o desenvolvimento de políticas públicas.

Neste sentido, entendemos ser a ‘Análise do Conteúdo’ um procedimento que permitiria uma chave interpretativa da realidade que constitui as relações políticas com o campo feminista nas intenções do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Isso porque, como defende Constantino, a ‘Análise de Conteúdo’ tem como razão de ser produzir interferência ou desvelar significados. Escreve o autor:

> Faz-se interferência, por exemplo, ao compatibilizar um conteúdo lido com alguma corrente teórica. Faz-se interferência a partir dos elementos básicos de um texto. Infere-se ao tentar saber quem é o emissor, quais são suas filiações teórico-ideológicas, quais suas concepções de mundo, seus interesses de classe ou de categoria social, quais os traços psicológicos que evidenciam, quais as suas motivações ou expectativas. Infere-se ao indagar sobre características do próprio texto, tais como: por que foi produzido, para quem foi enviado, qual efeito causado por ocasião da sua publicação? (2002, p. 188).

Assim, relacionados aos documentos que serão analisados, existem vários questionamentos e possíveis estudos: quais são os feminismos presentes dentro das conferências? De que maneira o governo Lula interpretou e estabeleceu relações com as pautas dos direitos das mulheres? Como as ideias de políticas públicas, feminismos e gênero são mobilizadas? Quais são os significados das conferências para a luta pelos direitos das mulheres? De que forma o Estado se posicionou frente à necessidade de desenvolver políticas para as mulheres? Quais são as ênfases dadas dentro das temáticas relativas às relações de trabalho? Como a composição do público das conferências influenciou as reivindicações presentes nesses documentos?

Nossa problemática consiste em compreender a tensão entre as sugestões feitas pelas mulheres da sociedade civil e das esferas governamentais durante as conferências, e a formulação de um plano governamental por meio dessas sugestões. Neste sentido, buscamos discutir o significado das conferências na luta pelos direitos das mulheres: quais foram os processos históricos dentro do feminismo brasileiro que contribuíram para a construção dessas reivindicações e como o público presente contribuiu para a presença e a ausência de determinadas pautas.

A criação da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM), assim como as conferências e o plano, são um desdobramento da luta feminista para que o Estado reconhecesse a necessidade de se desenvolverem políticas públicas de combate às desigualdades de gênero, conforme transcrição abaixo:

> O compromisso com a igualdade, além de ser um compromisso de governo, deve ser um compromisso incondicional de cada brasileiro e de cada brasileira. Segundo o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, "a democracia contemporânea não pode se limitar aos direitos econômicos e políticos. **A igualdade de gênero é uma dimensão inalienável da justiça social no mundo de hoje**". Assim, apresentamos os anais da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e confiamos que este processo tenha contribuído de maneira decisiva para a construção de um Brasil solidário para homens e mulheres em toda sua diversidade (BRASIL, 2004a).

Diante disso, o caminho a percorrer para construir a narrativa do trabalho dialoga com o referencial teórico-metodológico. Na medida em que a criação da SPM surgiu de uma necessidade de combater a desigualdade da situação das mulheres na sociedade, acompanhamos a movimentação contemplada pelos feminismos e pelos movimentos de mulheres.

No presente estudo, adotamos a definição de feminismo como um campo discursivo de ação, elaborado por Sonia Alvarez (2014). Para essa autora, os feminismos constituem um campo que abrange muito mais do que um conjunto de aglomerados de organizações feministas. Ele abarca práticas, discursos, pessoas e ideias que se articulam como teias ou malhas político-comunicativas reticuladas, com diversos pontos nodais que se entrelaçam. Esses pontos nodais são variáveis ao longo do tempo. Podem ser organizações, instituições ou coletivos, como o Estado, os partidos, organizações não governamentais (ONGs) ou organizações internacionais (OI). De acordo com a mesma autora:

> Esses campos também se articulam discursivamente através de linguagens, sentidos, visões de mundo pelo menos parcialmente compartilhadas, mesmo que quase sempre disputadas, por uma espécie de gramática política que vincula as atoras/es que com eles se identificam. Nesse sentido, os campos feministas se constroem por meio de um emaranhado de interlocuções (ALVAREZ, 2014, p. 19).

Em diferentes momentos, algumas personagens, vertentes e/ou ideários podem ter maior visibilidade e maior acesso ao "microfone público". Isto significa que os feminismos são formas plurais de lutar contra as desigualdades de gênero. Dentro dessas formas também existem disputas. O feminismo dos movimentos de mulheres negras, por exemplo, sempre colocou como central o combate ao racismo como elemento estrutural do ideário feminista (CARNEIRO, 2019), enquanto muitos movimentos de mulheres brancas não davam a devida importância a essa pauta. Neste sentido, existem discursos e práticas mais permeáveis dentro da sociedade e por isso também se tornam mais populares

em determinados contextos, o que faz com que consigam mais recursos econômicos que culturais. Outra situação que pode evidenciar essas relações de poder e disputas entre o movimento feminista são as lutas que giram em torno do combate à violência. Os movimentos feministas sempre tiveram como pauta central a urgência da luta contra a opressão das mulheres, que atinge uma porcentagem muito alta no Brasil. Por conta de suas movimentações e lutas, a questão da violência contra a mulher passou a ser debatida nacionalmente por meio de programas de conscientização elaborados por governos, por ONGs, por empresas e diversos grupos, e também pela conquista de leis, instrumentos de fiscalização, etc. É notável que essa temática conseguiu um amplo apoio de diversos atores do campo feminista. Por outro lado, existem outras pautas que não reúnem tantos grupos e enfrentam a dificuldade de se popularizar junto a grande parte da população, como é o caso das pautas relativas ao direito ao aborto.

No entanto, reafirmamos que o campo feminista se articula de uma forma diversa e está em constante movimento. Essa flexibilidade é que faz com que esses campos se situem além da sociedade civil e permite que se expanda lateralmente, para abarcar diversas instâncias organizativas, ou verticalmente, para lugares de poder, caso da relação com o Estado. É a partir dessa chave interpretativa que Alvarez (2014) analisa as dinâmicas dos feminismos do Brasil em três momentos. O primeiro, diz respeito às movimentações do campo feminista nos anos 1970 e 1980,[4] quando muitos trabalhos sobre a história do feminismo no Brasil tendiam a representar militantes que se mobilizavam muito e em coletivos autônomos. Moviam-se por pautas que iam desde a luta contra o regime ditatorial até aquelas pelo direito ao aborto, e autonomamente, sem vínculo com partidos e organizações. Segundo Alvarez (2014), essas narrativas tendem a ocultar que, desde aquele momento, o campo feminista já era extremamente heterogêneo e permeado por disputas entre as feministas que lutavam junto a grupos autônomos ou a partidos políticos, e que também se uniam por diferentes pautas, como a lesbianidade e a negritude. Ou seja, já eram feminismos diferentes: não compunham apenas um grupo em pleno acordo sobre suas formas de articulação, suas pautas.

O segundo momento analisado pela pesquisadora diz respeito ao final dos anos 80 e à década de 90, quando muitos trabalhos construíram a narrativa de que o campo

[4] Apesar de o primeiro momento analisado pela autora partir das décadas de 1970 e 1980, é importante ressaltar que existe uma luta pelos direitos das mulheres que remete a décadas anteriores. No entanto, não pretendemos, neste trabalho, compreender as dinâmicas feministas brasileiras nessa longa duração.

feminista se institucionalizou. Nesse contexto, as militantes estariam focadas em se articular para expandir o campo feminista verticalmente, em direção às instituições historicamente tomadas por homens, como os partidos políticos, as universidades, os cargos do governo na política institucional, nas organizações internacionais, nas universidades, etc. Também foi visível a atuação nas ONGs, responsáveis por entrelaçar diversos tipos de mulher. No entanto, essa percepção tende a apagar a continuidade de outras expressões feministas que se articulavam de forma autônoma, como é o caso dos feminismos jovens, os movimentos estudantis, dos coletivos, do feminismo periférico, de grupos artístico-culturais, entre outros.

A autora também aborda outra articulação do campo feminista, ainda não reconhecida como tal, mas que foi percebida entre as entrevistas por ela realizadas. Escreve: "Foi o Partido dos Trabalhadores e, com ele, os movimentos populares que então constituíam a sua base" (ALVAREZ, 2014, p. 27) - movimentos sindicais, estudantis, rurais ou – alguns deles - ligados à Igreja Católica Apostólica Romana. Nesse momento, também se percebem uma estruturação e uma visibilidade ainda mais forte dos feminismos negros, o que evidencia sua pluralidade nessa época.

Além disso, para Alvarez (2014) é nos anos de 1990 que os discursos com base na perspectiva de gênero são mais articulados, o que lhes possibilitou encontrar novos espaços, antes não tão permeáveis. Ao mesmo tempo em que esse processo provocou desdobramentos positivos para a conquista da igualdade de gênero, como a promoção de políticas públicas e a articulação de movimentos e grupos que atuavam no cotidiano das mulheres, o conceito de gênero foi utilizado de forma despolitizada por gestões empresariais e intragovernamentais no gerenciamento da promoção de projetos neoliberais de combate à pobreza e em prol do desenvolvimento de mercado. Nesse momento, as militantes que trabalhavam dentro dessas organizações obtiveram mais acesso a recursos materiais e seus discursos se tornaram mais populares. Em consequência, ficaram mais evidentes as desigualdades materiais e ideológicas entre as feministas. Essa confluência entre os interesses do campo feminista e os de alguns setores das instituições neoliberais levou a uma "confluência perversa", conceito desenvolvido por Evelina Dagnino e utilizado por Alvarez:

> Durante as chamadas reformas neoliberais de segunda geração, um período que representou uma fase do neoliberalismo que alguns apelidaram de multicultural com "face humana" (Molyneux, 2006; Peck e Tickel, 2002) é marcado pelo que, seguindo a minha colega Evelina Dagnino, poderíamos

> chamar de uma "confluência perversa" (Dagnino 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006), no nosso caso, de gênero. Essa "perversidade" surge da confluência entre as conquistas reais, que levaram à incorporação de elementos seletos da agenda feminista latino-americana por alguns partidos, governos, e instituições intergovernamentais na América Latina, por um lado, e, por outro, o lugar cada vez mais conspícuo que "gênero" ocupou na chamada "Nova Agenda Anti-Pobreza" (New Poverty Agenda) promovida durante essa segunda fase do neoliberalismo global (2014).

Essa agenda neoliberal, que evidenciou mais desigualdades, também gerou novas articulações dentro de diversos movimentos sociais, que ganharam mais visibilidade no final dos anos 90. Os discursos desses movimentos atingiram as instituições políticas da América Latina e deram início ao retorno de governos alinhados a pautas de igualdade e de direitos humanos, um fenômeno chamado de "maré rosa".[5] Dentro desse cenário é que se situa o terceiro momento, o que Alvarez (2014) delimitou para os feminismos brasileiros.

Depois de 2010, segundo a autora, os feminismos estão em constante remodelação junto a outros campos, através do retorno às ruas, principalmente nos segmentos designados de "feminismo jovem". Para entender esse momento, a autora esteve no Brasil entre julho de 2013 e junho de 2014, entrevistando diversas militantes. Estas eram atuantes em um grande leque de movimentos, que iam desde o Movimento Passe Livre de São Paulo, à atuação em partidos políticos de esquerda, ao feminismo nas cenas anarquistas, ao *funk*, ao *rock*, aos movimentos de jovens negras, lésbicas, trans, etc. Segundo a pesquisadora, a constatação dessa diversidade de grupos já evidencia a quantidade de discursos feministas. Foi possível perceber, nesse momento, a difusão das pautas desse campo para direções horizontais, a que a autora chama de "*sidestreaming*", referindo-se à capacidade das atoras do campo feminista de levar suas ideias a campos paralelos aos seus. Ou seja, as reinvindicações de igualdade de gênero passam a compor diversos tipos de movimentos, que articulam outros campos discursivos de ação.

Nessas novas composições, a *internet* se tornou também um importante fator de articulação, principalmente para agregar novos atores às "marchas", às mobilizações de massa que reúnem uma série de grupos e atores em torno de uma reivindicação. Maia (2013) ressalta a importância dos "coletivos" como forma recorrente de expressão política entre os feminismos jovens. Segundo a autora (MAIA, 2013), a juventude se articula em torno de múltiplas demandas e tende a não concentrar sua militância em uma única pauta.

---

[5] Termo atribuído aos processos de ascensão dos governos de esquerda e centro esquerda na América Latina. PANIZZA, Francisco. "La marea rosa". *Análise de Conjuntura OPSA*, 2006, n. 8.

Dessa forma, os integrantes desses coletivos buscam organizações que superem as relações hierarquizadas e autoritárias, ainda que também continuem presentes dentro de instituições mais tradicionais, como as dos partidos políticos.

Destaca-se a importância dos feminismos jovens também pela relevância que as questões de direitos sexuais e reprodutivos atingem dentro desses grupos, principalmente a defesa da legalização do aborto (MARTELLO, 2016). Neste sentido, existem distintos discursos articuladores, citados por Alvarez, no campo feminista:

> [...] debates sobre as corporalidades, sexualidades e identidades de gênero também têm sido particularmente marcantes, como, por exemplo, o transfeminismo, o transgênero, o pós-gênero, o *queer*, e outros debates trazidos pelas trabalhadoras do sexo, mulheres trans, lésbicas e bissexuais (
> 2014, p. 44).

É possível perceber, então, que esses feminismos se entrelaçam e se desassociam constantemente de acordo com as movimentações que estabelecem. Muitos, embora critiquem a presença de militantes nas estruturas do Estado, ou em outras instituições formais, admitem que delas se aproximem na medida em que concordam com determinados discursos.

A perspectiva das relações de gênero também integra o referencial teórico do presente trabalho. A categoria “gênero” passou a ser integrada às pesquisas da história das mulheres, principalmente pela necessidade de se explicar as relações hierárquicas observadas entre mulheres e homens. No entanto, “gênero” é um conceito em torno do qual as teorias têm convivido com questionamentos e tensões. Neste trabalho, nossa análise, a partir da perspectiva das relações de gênero, está de acordo com as teorias desenvolvidas por Judith Butler. A autora busca interromper a lógica segundo a qual há uma relação mimética entre gênero e sexo. O gênero deve ser construído e teorizado como radicalmente independente do sexo. Segundo a autora:

> Quando o status construído do gênero é teorizado como radicalmente independente do sexo, o próprio gênero se torna um artifício flutuante, com a consequência de que homem e masculino podem, com igual facilidade, significar tanto um corpo feminino como um masculino, e mulher e feminino, tanto um corpo masculino como um feminino.
> [...] Se o caráter imutável do sexo é contestável, talvez o próprio construto chamado “sexo” seja tão culturalmente construído quanto o gênero; a rigor, talvez o sexo sempre tenha sido o gênero, de tal forma que a distinção entre sexo e gênero revela-se absolutamente nula (BUTLER, 2018, sp)

Segundo Butler (2018), o gênero é performativo, ou seja, é um feito. No entanto, ele só pode ser lido quando "em conformidade com padrões reconhecíveis de inteligibilidade de gênero". Isso implica que o gênero possui fronteiras analíticas, pois impõe limites que "se estabelecem sempre nos termos de um discurso cultural hegemônico, baseado em estruturas binárias que se apresentam como a linguagem da racionalidade universal (BUTLER, 2018, sp).

Sob a ótica dos escritos da autora, também refletimos sobre a categoria "mulheres", conceito amplamente utilizado pelo organismo institucional estudado, assim como pelas fontes. Como explica Pedro (2005), o termo "mulher" foi usado pelos grupos feministas para reafirmar a vivência de uma identidade que se constituiu em contraposição à vivência dos homens. No entanto, o próprio uso da categoria mulher, no singular, também poderia ocultar a diferença das vivências experienciadas pelas próprias integrantes do grupo, caso das mulheres negras, indígenas, pobres, que divergiam em relação às mulheres brancas nas discussões que consideravam que o trabalho fora do lar:

> [...] era, para elas, apenas uma fadiga a mais. Além disso, argumentavam, o trabalho "mal remunerado" que muitas mulheres brancas de camadas médias reivindicavam como forma de satisfação pessoal poderia ser o emprego que faltava para seus filhos, maridos e pais.
> Todo este debate fez ver que não havia a "mulher", mas sim as mais diversas "mulheres", e que aquilo que formava a pauta de reivindicações de umas não necessariamente formaria a pauta de outras. Afinal, as sociedades possuem as mais diversas formas de opressão, e o fato de ser uma mulher não a torna igual a todas as demais (PEDRO, 2005, p. 82).

No caso das fontes estudadas neste trabalho, sabemos que existe uma opção pela palavra *mulheres*, no plural. Compreendemos que essa escolha tenha sido feita com base no que foi explicado por Pedro (2005), na qual as feministas que integravam o mecanismo estatal admitiam existir uma opressão direcionada às mulheres, mas, ao mesmo tempo, também existiam dentro desse grupo várias diferenças denominadas *intragênero*. No entanto, como critica Butler (2018), a categoria *mulher*, enquanto sujeito do feminismo, é o resultado de uma necessidade de se unificar uma luta travada por sujeitos que não possuem identidades homogêneas. Segundo a autora:

> Em sua essência, a teoria feminista tem presumido que existe uma identidade definida, compreendida pela categoria de mulheres, que não só deflagra os interesses e objetivos feministas no interior de seu próprio discurso, mas constitui o sujeito mesmo em nome de quem a representação política é almejada. [...] Para a teoria feminista, o desenvolvimento de uma linguagem

> capaz de representá-las completa ou adequadamente pareceu necessário, a fim de promover a visibilidade política das mulheres. Isso parecia obviamente importante, considerando a condição cultural difusa na qual a vida das mulheres era mal representada ou simplesmente não representada. (BUTLER, 2018, sp.).

No entanto, como segue afirmando a autora, o próprio sujeito *mulheres* não é mais compreendido como algo estável ou permanente, principalmente porque denota uma identidade comum. Essa identidade é percebida através das performances do gênero e esse nem sempre se constitui de maneira coerente nos mais variados momentos da história, "[...] e porque o gênero estabelece interseções com modalidades raciais, classistas, étnicas, sexuais e regionais de identidades discursivamente constituídas" (BUTLER, 2018. sp). Isso faz com que as noções de performances de gênero precisem necessariamente ser relacionadas ao contexto cultural e político em que foram construídas.

Para a presente pesquisa, mobilizamos o termo *mulheres* por se tratar de uma categoria usada pelos movimentos feministas e na produção de políticas públicas, que estamos estudando. No entanto, é importante ressaltar que não partimos de uma visão que generaliza a identidade dos sujeitos que compõem os feminismos, já que suas intersecções os tornam diferentes. Além disso, também não há uma interpretação de opressão que embase a formulação binária que comprove sejam os sujeitos "masculinos" a fonte de toda a subjugação (relação criada para facilitar a identificação das opressões sofridas pelas mulheres nos diversos momentos e lugares da história). Admitimos estar essa categoria em permanente debate e disputas, já que em torno dela se agrupam diferentes sujeitos que se identificam como *mulheres*, mas que nunca constituíram uma massa homogênea e, muito menos, descolada das fabricações de sentidos culturais e políticos. Ou, como afirma a autora que suscitou essas discussões:

> Seria errado supor de antemão a existência de uma categoria de "mulheres" que apenas necessitasse ser preenchida com os vários componentes de raça, classe, idade, etnia e sexualidade para tornar-se completa. A hipótese de sua incompletude essencial permite à categoria servir permanentemente como espaço disponível para os significados contestados. A incompletude, por definição, dessa categoria poderá, assim, vir a servir como um ideal normativo, livre de qualquer força coercitiva (BUTLER, 2018. sp).

Ou seja, neste trabalho, a categoria *mulheres* não supõe que sua identidade seja uma premissa responsável pela união de todos os sujeitos em um grupo em que todos participam de forma igualitária.

Também pela necessidade de levar em consideração uma visão crítica dos mecanismos institucionais do Estado, dos feminismos e dos movimentos de mulheres que construíram as fontes que aqui analisamos, operamos com o conceito de interseccionalidade, o qual sugere que, além das construções das desigualdades resultantes das performances de gênero e das relações que delas procedem, devemos trabalhar em conjunto as perspectivas de raça, classe social, sexualidade, geração, territorialidade, entre outras estruturas que influem na vivência das mulheres (CRENSHAW, 2004). Para Veiga (2020), o conceito de interseccionalidade parte de um debate travado pelo feminismo negro acadêmico, a partir de uma necessidade de encontrar uma identificação conceitual para as demandas sociais, identificadas através da participação dessas autoras em movimentos sociais. O termo e seus significados têm como sustentação um conteúdo herdado de uma ampla discussão realizada anteriormente - por autoras como Angela Davis em *Mulher, raça e classe,*" e Bell Hooks em *E eu não sou uma mulher? Mulheres negras e feminismo*", ambos laçados em 1981, até Kimberlé Crenshaw sistematizá-lo em 1989.

No caso brasileiro, as análises acadêmicas a partir de uma perspectiva que leva em consideração as confluências de estruturas de opressão direcionadas às mulheres também têm sido feitas principalmente dentro de uma epistemologia feminista negra. Nesse estudo epistemológico, Veiga (2020) cita Sueli Carneiro e Lelia Gonzalez, também Carla Akotirene, quem elucida esse debate em seu livro "Interseccionalidade", de 2018.

No caso brasileiro, a interseccionalidade ainda tem uma característica anticolonial.

No trabalho de Lelia Gonzalez (2019), intitulado *Racismo e sexismo na cultura brasileira*, apresentado pela primeira vez em 1980, a autora discorre sobre o mito da democracia racial a partir de uma análise que leva em consideração o duplo fenômeno do racismo e do sexismo e como eles têm efeitos violentos sobre as mulheres negras, produzindo as noções de mulata, doméstica e mãe preta. Para a autora (GONZALEZ, 2019), se as mulheres negras são vistas a partir das atribuições de "mulata", ou de "doméstica", isso irá depender de como são ou eram vistas: a partir de uma visão de endeusamento carnavalesco ou da visão do cotidiano. Segundo palavras da autora:

> Como todo mito, o da democracia racial oculta algo para além daquilo que mostra. Numa primeira aproximação, constatamos que exerce sua violência simbólica de maneira especial sobre a mulher negra. Pois o outro lado do endeusamento carnavalesco ocorre no cotidiano dessa mulher, no momento em que ela se transfigura na empregada doméstica. É por aí que a culpabilidade engendrada pelo seu endeusamento se exerce com fortes cargas de agressividade. É por aí, também, que se constata que os termos mulata e doméstica são atribuições de um mesmo sujeito. A nomeação vai depender da situação em que somos vistas (GONZALEZ, 2019, p. 280).

Para explicar o contexto histórico em que se produziram essas noções, a autora analisa a função das mulheres negras escravizadas pelo sistema escravocrata brasileiro a partir da figura da *mucama*, quando as negras assumiam trabalhos domésticos que envolviam também a maternagem – o que explica a noção de *mãe preta* - e a prestação de serviços sexuais. Para a autora, a figura da *mucama* nunca foi esquecida; ela permanece nessas agressões direcionadas às mulheres negras.

Pensando nessa violência dos colonizadores, em texto originalmente publicado em 2003, Sueli Carneiro (2019) também afirma que as opressões reminiscentes do período colonial continuam vivas no imaginário social e "mantêm intactas as relações de gênero segundo a cor ou a raça instituída no período da escravidão" (CARNEIRO, 2019, p. 375). Ou seja, as mulheres negras tiveram uma experiência histórica com opressões diferentes daquelas que alegam sofrer as mulheres brancas; suas demandas, portanto, não são as mesmas. Assim, a autora expõe a necessidade de *enegrecer* o feminismo.

Para isso, segundo Akotirene (2019), a interseccionalidade nos faz enxergar a colisão de estruturas - como as de racismo, capitalismo e cisheteropatriarcado,[6]- que atingem as mulheres negras. É a partir dessa questão que essa categoria "permite às feministas criticidade política a fim de compreenderem a fluidez das identidades subalternas impostas a preconceitos, subordinações de gênero, de classe e raça e às opressões estruturantes da matriz colonial moderna da qual saem" (AKOTIRENE, 2019 - Posição do kindle, 289).

Neste sentido, a escolha de analisar as fontes dessa pesquisa a partir da temática das relações de trabalho surge em decorrência das diversas demandas que essa esfera ainda implica para o movimento feminista. Como apontamos, existem tensões em torno das reivindicações trabalhistas para as mulheres, o que também é evidente quando, como apontam Butler (2018), Pedro (2005), Veiga (2020), Gonzalez (2018), Caneiro (2019),

---

[6] Em que se acrescenta a figura de "homem" enquanto figura do "ser universal", produzido pelo patriarcado, os recortes de cisgeneridade e de heterossexualidade.

Akotirene (2019) e Crenshaw (2004), levamos em consideração que os sujeitos que estruturam e montam a identidade da categoria *mulheres* também não são homogêneos entre si. Muitas dessas pautas dentro dos movimentos de mulheres, em especial a do movimento de mulheres negras, também estabelecem uma relação de continuidade com o período colonial e escravagista, o que evidencia ainda mais a necessidade de responsabilização do Estado por políticas públicas voltadas a essas permanentes opressões.

Martins (2011), neste sentido, mostra que as práticas de assistência social desenvolvidas pelo Estado se caracterizam por uma forte demarcação de gênero, em que o papel das mulheres, no exercício da cidadania, era visto como uma extensão das práticas relacionadas à maternidade. A autora mostra que, nos escritos de Aristóteles, por exemplo, há uma dicotomia que opõe política a cuidados, pois, na opinião do filósofo, cuidados cabem à esfera doméstica, ficando, por consequência, a cargo das mulheres. Essa noção permeou a esfera das relações políticas, pelo menos até a formulação cristã de caridade, que colocava as práticas de compaixão como se elas ocupassem uma esfera acima da política, sem que houvesse uma divisão clara de papéis de gênero, mas que acabava sendo predominantemente reservada às mulheres.

A modernidade tem preservado ou conservado essas concepções, principalmente nos aspectos em que os cuidados eram reservados à esfera doméstica e, além disso, passaram a ser considerados uma virtude própria das mulheres. No entanto, com a formação dos Estados modernos, observam-se os primeiros indícios de mudança, com a introdução, no léxico político, dos princípios de assistência. A tradição paternalista de assistência aos pobres começa a sofrer algumas modificações a partir do século XVIII. A autora identifica, nos textos pedagógicos da época, a elaboração de um modelo de mulher como “a figura maternal que cuida pessoalmente da criação e educação dos seus filhos, sem esquecer jamais de seu dever cristão com os mais fracos e necessitados” (MARTINS, 2011, p. 21). Segundo tal concepção, apesar de a figura da mulher estar ligada à do lar e à do cuidado com a família, esperava-se que essas qualidades fossem estendidas para fora da esfera doméstica. É nessa movimentação que a autora identifica uma possibilidade de atuação das mulheres no mundo público.

No século XIX, com a participação das mulheres em movimentos reformistas em defesa de questões sociais, a exaltação das qualidades maternas criou o que os

pesquisadores estudados por Martins (2011) chamaram de “maternalismo”. De fato, escreve:

> Adotamos aqui o conceito de maternalismo de Koven e Michel (1990). Esse termo é usado pelas historiadoras que estudam a participação social e política das mulheres a partir da defesa moral e social da maternidade e da exaltação das qualidades maternas relacionadas ao cuidado com os outros (não só os filhos) e a assistência: “O maternalismo sempre atuava em dois níveis: enaltecia as virtudes privadas da domesticidade, enquanto simultaneamente legitimava as relações das mulheres com a vida pública e com a política, o Estado, a comunidade, o mundo do trabalho e o mercado. Na prática, as ideologias maternalistas frequentemente desafiavam as fronteiras construídas entre o público e o privado, entre homens e mulheres, entre o Estado e a sociedade civil” (KOVEN, MICHEL, 1990, p. 1.081 apud MARTINS, 2011, p. 24).

Isto se deve ao fato de a maternidade ter adquirido uma visibilidade muito grande em razão da existência de uma alta taxa de mortalidade infantil na Europa, reflexo da miséria dos países industrializados. Essa miséria exigiu que as mulheres, responsáveis pelo espaço doméstico e pelas tarefas relacionadas ao cuidado das crianças, também trabalhassem sem abandonar os cuidados de mãe. Isso fez com que as discussões sobre a maternidade e o cuidado das crianças fossem pautadas pelas mulheres reformistas como um assunto de interesse público e um direito das mulheres que deveria ser protegido pelo Estado. Alguns grupos de mulheres ativistas também passaram a pregar a concepção de maternidade como uma função social, o que exerceu muita influência na criação de leis relacionadas à proteção da maternidade.

Ao final do seu estudo sobre as relações de assistência, que se deu principalmente através de documentos produzidos na Europa, Martins (2011) destaca, no caso brasileiro, que devemos levar em consideração a hierarquia social do País, construída por relações paternalistas e escravagistas: “Tais ideias e valores expressam ideologias de gênero, classe e raça; portanto, a organização do trabalho assistencial e a atribuição de quem é ou não merecedor de cuidados se dá a partir desses lugares de poder” (MARTINS, 2011, p. 32). Nessa sociedade, as práticas de cuidado se originam principalmente de um discurso de caridade cristã e de uma interpretação médica da necessidade de assistência pública, o que produziu duas figuras responsáveis pela assistência: as mulheres e os médicos.

O estudo mostra que os papéis de gênero se perpetuam na medida e proporção que as mulheres se aproximam da esfera política, principalmente através da ideia de que elas se responsabilizariam pelas práticas de cuidado como uma extensão da maternidade. Esse

discurso, construído principalmente na Europa, foi implantado na sociedade brasileira, ou nela imposto, através das relações construídas com a violência colonizadora, o que fica ainda mais evidente no trabalho de Jurema Brites (2007), quando investiga o trabalho doméstico sob a ótica do afeto.

No texto dessa autora, identificamos um deslocamento das práticas do cuidado das crianças nas famílias de classe média em que as responsabilidades referentes aos cuidados com o lar e com as pessoas que nele vivem, antes atribuídas às mães, foram, muitas vezes, transferidas para as empregadas domésticas, que acabavam construindo laços afetivos muito fortes com as crianças dessas famílias, o que ainda acontece. Apesar do cuidado com as crianças, as relações hierárquicas se mantêm, contribuindo para naturalizar as desigualdades de classe. Consideramos as discussões sobre cuidado uma importante referência para a construção teórico-metodológica da pesquisa, já que estes aspectos influem diretamente nos postos de trabalho que as mulheres ocupam cotidianamente.

Para se compreender as movimentações realizadas pela Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM), pretendemos utilizar o conceito de políticas públicas e sociais. As primeiras - as políticas públicas -, segundo Hofling (2001), estariam relacionadas às responsabilidades do Estado, em conjunto com outros órgãos públicos e agentes da sociedade, embora sem uma necessária relação com o tipo de vertente política do governante em questão. Elas dizem respeito a um projeto de governo que, por meio de planos e programas, desenvolve ações voltadas a setores específicos da sociedade. Já as políticas sociais são as que se relacionam com o tipo de proteção social instituído pelo Estado:

> [...] voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais (HOFLING, 2001, p. 31).

Além do referencial teórico adotado nesta dissertação, a pesquisa de revisão bibliográfica, do tipo “história da arte”, constituiu base para construir alguns argumentos. Foram selecionados trabalhos acadêmicos que tivessem por tema central a Secretaria de Política para as Mulheres e sua atuação durante o período indicado na pesquisa. O trabalho se valeu principalmente dos seguintes autores: Colombaroli, Barbosa (2014);

Altoé Silva(2017); Bohn (2010); Carvalho (2014); Gonzalez (2019, 2013); Marcondes *et al*. (2018); Papa (2012) e Ribeiro (2014). Todos e todas fornecem um espaço conhecido, onde há consenso sobre alguns dos temas que aqui serão discutidos.

A maior parte dessas pesquisas reconhece a existência da SPM como conquista das reivindicações feministas. Ou seja, o mecanismo institucional dedicado às mulheres é visto como um desdobramento de um grande esforço realizado pelas feministas e pelos movimentos de mulheres para adentrar a esfera estatal, o que possibilitaria a criação de políticas para a conquista dos direitos reivindicados.

Relativamente ao sentido da conquista de direitos, a estratégia da transversalidade é mencionada por todos os trabalhos enquanto estratégia positiva para o desenvolvimento de políticas públicas. A transversalidade de gênero, ou o *gender mainstream*, é uma recomendação da Organização das Nações Unidas (ONU), pela perspectiva de que gênero deveria perpassar todos os estágios de desenvolvimento de políticas públicas dentro do Estado. E esta seria uma das funções para a criação da SPM, cabendo-lhe, especificamente, estabelecer mecanismos para a adoção dessa perspectiva também pelas demais instâncias de desenvolvimento de políticas.

Uma terceira conclusão da leitura dos estudos foi a de que a SPM apontou "caminhos" para o diálogo com os movimentos sociais e o campo feminista. Isso foi constatado nas pesquisas devido à existência do Conselho Nacional (CNDM) dentro das estruturas da Secretaria, composto por organizações da sociedade civil, e à existência da CNPM, que reúne diversas organizações de mulheres junto às secretárias e conselheiras que atuam nas esferas municipais e estaduais, para debater e articular temáticas e reivindicações para compor os planos nacionais de políticas públicas.

Notamos a falta de um consenso nos estudos sobre a concretização das políticas públicas no que tange à SPM. Percebemos, nas áreas relacionadas ao combate à violência, principalmente com a instituição da Lei Maria da Penha, que a SPM tem sido muito exaltada. Isso também ocorre nas políticas de acesso à terra, direcionadas às trabalhadoras rurais. No entanto, no que se refere às políticas de acesso ao mercado de trabalho, existem pesquisas que abertamente criticam a atuação da SPM. No geral, as autoras tendem a apontar que a secretaria constitui um mecanismo institucionalmente frágil dentro do aparato estatal. Elas ressaltam que a possibilidade de desenvolvimento da transversalidade de gênero para a criação de políticas públicas também pode depender da posição da ministra que preside o mecanismo, assim como depende da abertura dos outros

ministérios para as questões de gênero. Neste sentido, a posição da ministra que atualmente dirige a secretaria pode não ser de orientação feminista, ou os ministros na direção de outros ministérios podem não encarar as questões de gênero como pauta importante. Ambas as situações podem influir diretamente na concretização das políticas públicas direcionadas aos temas das mulheres.

Também foi possível constatar serem poucos os trabalhos desenvolvidos sobre essa temática na área de História. Sabemos que as historiadoras estudam a aproximação das pautas feministas da esfera estatal; no entanto, a SPM dificilmente é considerada objeto principal nesses trabalhos. Dessa forma, a importância desta pesquisa se deve à intenção de mobilizar conceitos historiográficos para analisar a conquista de políticas públicas por meio desse mecanismo.

A data evidenciada no título do trabalho, o ano de 2004, é vista sob a ótica das noções de "estratos do tempo", desenvolvida por Koselleck (2014), em que o autor afirma que diversos tempos históricos podem atuar simultaneamente em um acontecimento.

Quando os historiadores estudam os processos históricos, enfatizam as experiências singulares, os acontecimentos surpreendentes e irreversíveis. Estas singularidades, no entanto, só são possíveis por existirem estruturas de repetição. Para o autor, trata-se de estruturas de maior duração, que permitem a análise dos diferentes modos de mudanças. Segundo suas palavras:

> Aqui surge um fenômeno que torna tão interessante a história: não só acontecimentos súbitos e singulares produzem mudanças; as estruturas de maior duração – que possibilitam as mudanças – parecem estáticas, mas também mudam. O proveito de uma teoria dos estratos do tempo consiste em sua capacidade de medir diferentes velocidades, acelerações ou atrasos, tornando visíveis os diferentes modos de mudança, que exibem grande complexidade temporal (KOSELLECK, 2014, p. 22).

Isso permite aos historiadores fazer análises mais profundas sobre seus objetos, elaborando perguntas não apenas sobre a singularidade dos eventos, mas também sobre as relações e processos estabelecidos para que essas mudanças aconteçam ou explicar por que tenham acontecido.

A História do Tempo Presente tornou-se evidente como desdobramento da necessidade inicial do que seja escrever uma narrativa histórica, ou seja, de "criar uma mediação, estabelecer uma ponte entre um passado frequentemente ininteligível para as gerações posteriores e um presente que precisa de um enraizamento temporal, de uma

profundidade de campo, qualquer que seja sua duração" (ROUSSO, 2016, p. 235). No caso da HTP, a questão contribui para colocar em evidência a ideia de que o tempo presente não é uma soma de acontecimentos singulares, mas um fato que "possui uma espessura, uma profundidade" (ROUSSO, 2016, p. 237). Por conta disso, apesar de esse campo da História se dedicar a acontecimentos considerados contemporâneos, a vida das historiadoras que sobre ele escrevem trata de temas que preservam um processo de maior duração e por isso também geram desdobramentos nas diversas camadas de tempo que constituem o presente.

Em uma longa duração de opressões sobre suas vivências, as mulheres se organizaram e articularam reivindicações para combater as históricas dominações de diferentes ordens. Neste sentido, propomos, com o presente trabalho, e a partir das lentes e métodos da História do Tempo Presente, analisar a criação da SPM como desdobramento de diversos processos das movimentações que conformam a luta pelos direitos das mulheres e pela igualdade de gênero.

Esta pesquisa se tornou necessária a partir de demandas do presente. O trabalho inteiro foi escrito durante o governo de Jair Bolsonaro, que foi quem indicou Damares Alves para ministra desse novo órgão, chamado Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. A pastora, evangélica e fundamentalista religiosa, regeu o ministério conforme as crenças de sua religião. Ficou famosa por dar declarações em que condenava a homossexualidade das mulheres e incitava discursos reafirmando estereótipos de gênero. Entendemos que o período em que ela ocupou o cargo de ministra pode ser considerado um momento frágil para os direitos das mulheres, principalmente naquilo em que não correspondem ao que a ministra considerava o que fosse "ser mulher".

Neste trabalho, o lugar que, como autora, ocupo, é de mulher branca, jovem, que vive com os feminismos acadêmicos e com eles se identifica, além de comprometida com as pautas antirracistas. A escrita dessa dissertação traz as marcas de um trabalho escrito durante um período de isolamento social motivado pela pandemia do vírus Covid-19 e de um governo próximo a discursos de desprezo da vida.

A dissertação está distribuída em dois capítulos. No primeiro, chamado "Feminismo e a mudança nas políticas públicas no Brasil", serão priorizadas as discussões que visam a contextualizar o momento de surgimento da SPM para as mulheres. Para isso, será analisado o ressurgimento dos feminismos no Brasil, assim como as diversas mobilizações dentro desse campo, no sentido de ocupar os novos

espaços democráticos que surgiram após o término da ditadura militar. Acompanharemos os percursos das atoras do campo feminista para que ocorresse uma aproximação com o Estado, em busca de uma transformação de suas pautas em políticas públicas e sociais no caso do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, primeiro organismo institucional federal criado para o desenvolvimento e a fiscalização de política para as mulheres em 1985. Em seguida, pretendemos abordar alguns aspectos do contexto nacional e internacional que colaboraram com a criação da SPM.

No segundo capítulo elaboramos uma discussão sobre as conferências nacionais de política para as mulheres em seus mais diversos aspectos. Isto envolve analisar a convocação das conferências, seus modos de organização, as pesquisas sobre suas participantes, seu regulamento interno. Analisaremos as recomendações relacionadas às relações de trabalho contidas nos anais dessa conferência. Depois, procuraremos estabelecer uma análise comparativa com as propostas de políticas públicas contidas no I Plano Nacional de Política para as Mulheres. Esta análise evidencia como essencial a presença de determinados grupos na elaboração de políticas públicas direcionadas a esses públicos. Também se destacará a importância de mulheres comprometidas com a igualdade de gênero para que essas reivindicações atinjam um patamar de propostas de políticas públicas dentro do Estado.

2 FEMINISMOS E POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE A DEMOCRATIZAÇÃO E OS ANOS 2000

As políticas públicas para as mulheres no século XX e XXI resultam do desdobramento de vários processos históricos que foram sendo constituídos por diversos discursos e práticas. Dentre os discursos, destaca-se o relativo à igualdade de gênero. Este, como se abordará, foi importante para materializar as reivindicações dos direitos sociais e assegurar que injustiças fossem combatidas nas esferas estatais. A seguir, se analisarão partes das lutas constituintes destes processos históricos, enfatizando os momentos em que houve uma aproximação do campo feminista ao Estado brasileiro. As ideias consideradas feministas no Brasil existem há muitas décadas; no entanto, o movimento organizado de forma pública só aparece em alguns momentos mais específicos. Muitas autoras descrevem a história do feminismo no Brasil a partir de "ondas". Nos tópicos a seguir, analisaremos processos relativos à intitulada "segunda onda" do~~s~~ feminismo~~s~~ no Brasil.

2.1 A LUTA POR POLÍTICAS PÚBLICAS EM ÁREAS CANDENTES: QUESTÕES DE SAÚDE E VIOLÊNCIA

O retorno da circulação de ideias feministas de forma mais intensa foi percebido por pesquisadoras durante a época da ditadura militar brasileira, que persistiu entre os anos 1964 e 1985. O golpe de Estado realizado pelos militares, que marcou o início desse período, também registra o momento em que "uma nova arquitetura de leis de caráter autoritário foi sendo progressivamente erigida" (JOFFILY, 2008, p. 11). Neste sentido, a cada novo ato institucional instaurado pelo governo, mais mecanismos de controle social e repressão foram colocados em prática, assim como direitos civis foram sendo suprimidos para combater um inimigo interno representado pela "ameaça do comunismo".

Tal situação repercutiu nos países do Cone-Sul, que viviam em regimes políticos ditatoriais, nem no contexto internacional. Segundo Pedro (2010), argentinas, bolivianas, brasileiras, chilenas, paraguaias e uruguaias entraram em contato com os feminismos em uma situação de "ditaduras militares, movimentos de resistência a estas ditaduras, luta por governos socialistas, luta armada, guerrilhas e movimentos de defesa dos direitos humanos" (PEDRO, 2010, p. 116), e com eles se identificaram. A situação fez com que

as ideias feministas se desenvolvessem de acordo com o cenário e cada um desses cenários nacionais. No caso brasileiro, percebemos uma grande movimentação de grupos feministas formados no exterior, sobretudo em função do exílio, pelo fato de a maior parte desses grupos, compostos por mulheres das camadas médias, se identificarem com um feminismo, à época, vinculado a grupos de esquerda. Outras formas de identificação com o feminismo percebidas pela autora foram as dos movimentos por direitos humanos, os contatos com movimentos de contracultura e por conta de pesquisas acadêmicas sobre mulheres, relações de gênero ou feminismo.

Apesar de um contexto político que inibia manifestações e organizações em torno de pautas sociais, essas mobilizações sociais ocorriam. As mulheres feministas buscaram formas de discutir suas pautas e de as organizar para apresentá-las a outras mulheres, principalmente por meio de grupos de consciência, de conversas com companheiras militantes, da leitura de livros sobre o assunto, etc. Não só, mas também por meio de eventos,[7] ou por meio do Movimento Feminino pela Anistia.[8]

Em 1979, o governo brasileiro instituiu a Lei da Anistia,[9] que possibilitou o retorno de pessoas para contribuir com a luta pela democracia, assim como também declarou o término do bipartidarismo, o que significou a possibilidade do início de uma reorganização das esquerdas em partidos legais. Nesse momento, muitas mulheres começaram a divulgar as pautas feministas. Uma parcela, ainda que pequena, optou por se candidatar aos cargos disponíveis nas eleições de 1982, utilizando ideias de igualdade de gênero em suas campanhas. Por essa possibilidade de participação na política, muitas das feministas também conseguiram levar suas pautas para dentro das instituições do Estado.

Em 1985, com o término da ditadura militar, os limites do ideário feminista foram se expandindo. Isso porque a instauração de um governo democrático permitiu uma organização mais concreta dos movimentos sociais, possibilitando a expansão das suas ideias para diferentes espaços. Com o campo feminista, essa dinâmica não foi diferente.

---

[7] Em 1975, a Organização das Nações Unidas (ONU) declarou aquele ano de Ano Internacional da Mulher e passou a incentivar os países membros a se engajarem na luta contra a desigualdade de gênero. Um desdobramento dessa decisão foi o evento “O papel e o comportamento da mulher na realidade brasileira”, patrocinado pelo Centro de Informações da ONU, realizado no Rio de Janeiro nesse mesmo ano (PINTO, 2003).

[8] O Movimento Feminino pela Anistia não era um movimento considerado feminista, mas permitiu a reunião de várias mulheres, assim como a circulação de ideias feministas entre elas.

[9] BRASIL. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. Brasília, 28 ago. 1979.

Para Pinto (2003), durante a década de 1980, o feminismo começou a se articular em diversos grupos temáticos. Dentre estes, dois eram considerados de maior urgência: o que se preocupava com a questão da violência contra as mulheres e, um segundo, atento à questão da saúde das mulheres.

A questão da violência contra as mulheres era naturalizada por setores da população brasileira, principalmente a de ambiente doméstico ou que ocorria em relações românticas e familiares. Por ser um tipo de agressão extremamente recorrente e palpável, motivado por interpretações que preconizavam a inferioridade das mulheres, assim como sua subjugação, os movimentos feministas e de mulheres[10] se articularam com urgência para combater essas diversas formas de agressão. As mulheres negras, por outro lado, também se ocupavam com a violência a que outras mulheres negras estavam expostas. Pior, preocupavam-se com a conivência de muitas mulheres brancas com essa violência, como a do abuso sexual sofrido pelas empregadas domésticas (MONAGREDA, 2018).

Nesse contexto, muitos dos assassinatos em casos dessa natureza que ocorreram no Brasil provocaram reações que levaram a uma grande movimentação. Um dos exemplos foram as campanhas com o lema "Quem ama não mata", mobilizadas a partir do assassinato de Ângela Diniz por seu ex-namorado, Doca Street, em 1976. Esse crime foi interpretado pelo movimento feminista como um dos muitos exemplos do que acontecia com as mulheres na vida cotidiana. Também gerou revolta a falta de punição aos agressores que violentavam as mulheres, absolvidos ou menos punidos pelas instituições legais por meio do argumento da tese de "legítima defesa da honra", que interpretava o adultério como uma justificativa menos condenável ou, muitas vezes, aceitável para os casos de assassinato das esposas/namoradas. Por envolver uma mulher famosa, o crime contra Ângela Diniz foi amplamente divulgado nos veículos de comunicação, provocando muitas discussões e mobilizações em torno dos chamados "crimes passionais" (BLAY, 2003).

Diante da falta de reações dos representantes do Estado, as próprias feministas organizaram mecanismos de acolhimento e de luta contra a agressão. Segundo Pinto (2003), o primeiro desses espaços foi o SOS Corpo, inaugurado em 1981, no Rio de

[10] Não há um consenso a respeito das diferenças entre os movimentos de mulheres e feministas; no entanto, aqui concordamos com Silva e Camurça (2013), quando as autoras indicam que o movimento de mulheres é muito amplo e pode abarcar todos os grupos compostos por mulheres em suas diversas lutas. Movimentos feministas fazem parte do movimento de mulheres; os feminismos, no entanto, dedicam-se ao combate das desigualdades de gênero e à luta contra a exploração e opressão das mulheres.

Janeiro, um lugar em que as mulheres recebiam ajuda de profissionais da área da Saúde e da área da Justiça. Outros grupos - chamados SOS Mulher - também foram sendo criados ao longo da década de 1980, propondo esse tipo de assistência, tentando, ao mesmo tempo, conscientizar as vítimas de violência doméstica sobre as diversas opressões que se cometiam as mulheres. Segundo Santos (2008), grande parte das pessoas acolhidas pelos SOS Corpo/Mulher também se queixava do atendimento recebido quando haviam tentado prestar queixa sobre os episódios de violência em delegacias. Neste sentido, outro desdobramento do comprometimento das feministas foi a criação das delegacias especializadas para vítimas de violência, fato que em 1985 se concretizou como política pública.

Segundo Gregori (2006), a primeira delegacia especializada em defesa das mulheres foi criada em 1985, em São Paulo, como concretização de uma demanda do movimento de mulheres e das integrantes do Conselho Estadual da Condição Feminina desse estado. Em sua pesquisa, Santos (2008) afirma que o formato das delegacias especializadas para mulheres se amoldou a uma proposta do Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo em 1985, Michel Temer. Essa configuração resultou da luta dos movimentos feministas e de mulheres empenhados em criminalizar a violência contra as mulheres. Isso porque o tema, então considerado assunto doméstico e da esfera do privado e, portanto, que não deveria sofrer interferência dos representantes do Estado, agora estava recebendo ampla visibilidade por parte da mídia, que constantemente concordava com a urgência da criminalização. Nesse sentido, diante de negociações, a proposta do setor público, a partir do secretário de Segurança, gerou a "Primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher" (DDM), oficializada pelo Decreto 23.769, de 6 de agosto de 1985 (SANTOS, 2008). A criação desta instituição foi uma porta de entrada para a criação de outras delegacias naquele mesmo estado e, posteriormente, em outros locais do País.

A conquista da criação dessa política pública, porém, veio acompanhada de disputas e imposições. Apesar de a criação das DDM significar uma conquista para o movimento feminista, já que era um espaço composto por mulheres para atender a opressões que se direcionavam também contra as mulheres, o Estado "não permitiu a institucionalização da capacitação das funcionárias das DDM a partir de perspectiva feminista ou de gênero" (SANTOS, 2008, p. 11). Este cenário levou as militantes a se preocupar com o tipo de abordagem que se faria no caso das vítimas dessas violências,

pois as mulheres policiais poderiam facilmente reproduzir discursos e/ou práticas sociais machistas, não acolhendo as que buscavam auxílio. Neste sentido, outro aspecto que evidenciou uma absorção apenas parcial das propostas feministas em relação às delegacias foi a falta de cuidado com outras dimensões do processo como, por exemplo, as casas de abrigo. Esses descuidos com um atendimento integral às vítimas de violência produziam um afastamento das mulheres agredidas, o que poderia provocar seu retorno aos ambientes considerados "hostis".

As disputas relativas a essas delegacias também vieram da disposição de suas atribuições ou competência. Segundo Santos (2008), o anteprojeto do decreto que criou a primeira delegacia não enquadrava os crimes de lesão corporal e de homicídio como parte de suas possíveis investigações. Apesar de, depois das negociações, o primeiro tipo de crime ter sido contemplado pelo decreto, o segundo permaneceu fora do projeto de lei, pois as autoridades consideravam que os crimes de homicídio eram de responsabilidade de outras instâncias.[11] Isso demonstra quão poucos eram os mecanismos e recursos que as mulheres haviam conseguido para combater as violências e porque ainda sofriam diversos reveses por parte de parte dos representantes do Estado.

Esse processo coloca em evidência que as políticas públicas direcionadas às mulheres se deviam às muitas lutas no campo feminista. Mesmo quando uma parcela de suas demandas eram atendidas pelo Estado brasileiro, ainda sobravam disputas no processo de consolidação das reivindicações por equidade de gênero. Como afirma Pinto (2003), a criação das delegacias não interrompeu as práticas de violência contra as mulheres. No entanto, a propagação dos discursos de caráter combativo e de denúncia contribuíram para que o tema se difundisse junto a um público maior, mais informado e conscientizado. Essa dinâmica também teve maior cobertura midiática, pois esses meio – jornais, rádio e tv - reconheciam que "a violência doméstica e conjugal era a principal forma de violência contra a mulher na sociedade brasileira" (GÓES *apud* SANTOS, 2008, p. 11). Isto colaborou para que se começasse a ver a mulher violentada como vítima, o

[11] Dessa forma, "[...] No que diz respeito às atribuições da primeira DDM, o Artigo 2 do Decreto 23.769/85 estabeleceu que esta delegacia deveria investigar "delitos contra a pessoa do sexo feminino". A competência desta nova delegacia restringia-se aos crimes definidos na Parte Especial do Código Penal brasileiro no Título I (Capítulo II e Seção I do Capítulo VI) e no Título VI. Tais crimes incluíam, dentre outros, lesão corporal (Artigo 129), constrangimento ilegal (Artigo 146), ameaça (Artigo 147), estupro (Artigo 213) e atentado violento ao pudor (Artigo 214).25 Homicídio (Artigo 121) e dano (Artigo 163) não faziam parte da competência das delegacias da mulher até 1996" (SANTOS, 2008, p. 11).

que engrossou ainda mais a coro em sua defesa, que exigia que elas recebessem tratamento de um órgão público específico (PINTO, 2003).

Outro tema que garantiu a visibilidade das pautas feministas no espaço público durante os anos 1980 foram as temáticas relacionadas à saúde das mulheres. Em direção contrária ao tema das violências, a temática foi recebida de forma mais positiva e com menos tensões. Os temas dos cuidados com a saúde das mulheres despertaram reações diversas e geralmente contrárias aos posicionamentos feministas. Isso porque, assim como os "temas tradicionais como os cuidados com a maternidade, com a prevenção do câncer, a questão da saúde da mulher pressupunha três outros temas que envolviam controvérsias e preconceitos: planejamento familiar, sexualidade e aborto" (PINTO, 2003, p. 83). A urgência de debater esse conjunto de questões vinha de muitos contextos.

Em sentido político, as contestações feministas características desse período já estavam colocando em discussão pública pautas sobre os direitos das mulheres para além da esfera da maternidade, pois reivindicavam o direito à não-reprodução e ao prazer (COSTA, 2002). Essas pautas também eram urgentes frente às práticas de esterilização encorajadas pelo governo brasileiro,[12] uma vez que, preocupado com o crescimento populacional, incentivava métodos considerados irresponsáveis de contracepção às populações de baixa renda. Isso explica por que, ao contrário de práticas conscientes de contracepção e da conquista de direitos reprodutivos, aplicavam-se às mulheres pobres medicamentos experimentais,[13] e não se lhes oferecia um atendimento integral à saúde. Monagreda mostra que essas pautas foram muito presentes nas articulações de mulheres negras nesse período. Segundo a autora:

> A crítica ao imaginário social e às representações midiáticas sobre a sexualidade da mulher negra, a vulnerabilidade maior das mulheres negras e indígenas com relação à maternidade e ao exercício da sexualidade, junto com a crítica à política de controle populacional e a luta contra a prática de esterilização pelo caráter não suficientemente informado e compulsório dessa prática que tinha como alvo privilegiado mulheres negras e indígenas vulnerando seus direitos reprodutivos foram pautas importantes das mulheres negras nesse período (OLIVEIRA; SANT'ANNA, 2002; CARNEIRO, 2003b; MONAGREDA, 2018, p. 182).

[12] Céli Pinto (2003, p. 83) ressalta a presença do organismo norte-americano *Benfam* durante a ditadura militar, que era responsável por "uma política pouco cuidadosa de distribuição gratuita de anticoncepcionais".

[13] Suely Costa (2002) cita o medicamento *Norplant* como um exemplo.

As políticas públicas direcionadas às mulheres partiam, à época, de uma abordagem familista, na qual a figura da mulher era valorizada conforme seus papéis tradicionais dentro da família, principalmente na condição de esposa e mãe. Como aponta Martins (2011), a figura da mulher, para as instâncias estatais, por muito tempo foi vista a partir de um modelo embasado em uma figura maternal, restrita às suas responsabilidades de cuidar do ambiente doméstico e das relações afetivas com sua família: "O lugar das mulheres estava, portanto, bem definido: era o lar, como esposas amorosas, mães dedicadas e senhoras benevolentes. Suas qualidades naturais e morais as habilitavam para a maternidade e as lides domésticas (MARTINS, 2011, p. 21). Esse tema, no entanto, teve um impacto diferente na vida das mulheres negras. Como indica Monagreda, as desigualdades persistentes que se desdobraram da escravidão fizeram com que mulheres negras sempre trabalhassem e "que, precisamente, fosse o espaço privado, de consolidação da família e de cuidado, o espaço historicamente negado (MONAGREDA, 2018, p. 182). Sendo assim, ao tempo em que esses grupos lutavam unidos para romper com os estereótipos que naturalizavam o papel da mulher enquanto mãe e cuidadora do lar, as mulheres negras tinham apenas uma experiência muito restrita como donas de casa.

Neste sentido, as primeiras reivindicações das mulheres atendidas pelo Estado brasileiro também se valeram das movimentações que reivindicavam políticas para a proteção materna e infantil. As poucas políticas de saúde a elas voltadas se centralizavam na maternidade - durante a gravidez e o puerpério -, em torno do binômio mãe-filho (NETO *et al*., 2008). Para a superação dessa perspectiva nas políticas públicas, os movimentos feministas e de mulheres, em colaboração com diversos profissionais do movimento sanitário, implementaram, em 1983, o Programa de Ação Integral à Saúde da Mulher (Paism), do Ministério da Saúde. O Paism tinha como proposta:

> [...] a redução de importância da função reprodutora ou a superação de um dado conceito de maternidade e de seu correspondente padrão assistencial. A prioridade é o trato das questões da sexualidade nas práticas médicas e assistenciais destinadas às mulheres de várias idades, além do combate às práticas de esterilização em massa, efetivadas sob o abrigo da ditadura militar de 1964, por agências privadas de saúde com financiamento de países ricos, tomados de pânico diante dos avanços da pobreza (COSTA, 2002, p. 314).

Além de serviços públicos de atendimento à saúde em conformidade com uma metodologia proposta pelo movimento feminista, as integrantes do Paism também

procuravam distribuir cartilhas com informações científicas relacionadas ao conhecimento do próprio corpo e do prazer sexual. Da mesma forma, visavam monitorar profissionais da saúde que colaboravam com as esterilizações para o controle populacional de forma consentida pelas mulheres. No entanto, apesar dos esforços, os serviços de atendimento do Paism recebiam pouco incentivo e acabaram sendo precarizados. Isso contribuiu para que boa parte das mulheres de baixa renda continuasse procurando por serviços baratos de esterilização para fins de planejamento familiar.

Assim como a temática do planejamento familiar, as pautas que giravam em torno da questão do aborto geravam polêmicas na sociedade. As feministas defendiam a prática por entenderem ser uma escolha da mulher a decisão de ter filhos e filhas. Não só, mas também pela consciência, na época, de que o aborto clandestino era uma das grandes causas de morte entre as brasileiras, principalmente entre as de baixa renda.[14] O aborto, então, para o movimento feminista, passou a constar como questão de saúde.

Boa parte das dificuldades iniciais dos movimentos feministas em agregar força à reivindicação da legalização do aborto vieram da relação entre os movimentos de esquerda e suas alianças com a Igreja Católica Apostólica Romana, no Brasil. Diversos grupos feministas, mesmo cientes de que iriam romper com o apoio dos setores da Igreja, levaram essa pauta a público, realizando eventos[15] para discutir a questão, assim como promoveram manifestações públicas e o envolvimento da imprensa.[16]

Durante os anos 1980, o debate sobre aborto foi marcado por lutas e disputas. Fica evidente, na pesquisa de Barsted (1992), que os grupos feministas tentaram, de várias formas, conquistar o direito ao aborto legal no Brasil, ou até mesmo assegurar o acesso a essa prática nas ocasiões já permitidas (nos casos em que a mulher havia sido vítima de estupro, ou em que corria risco de vida). Não foram poucas as mobilizações, que ocuparam diversos espaços; no entanto, as dificuldades eram encontradas até mesmo nos casos em que o aborto já havia sido legalizado. Esta situação se impõe no episódio em

---

[14] O estudo de Leila de Andrade Linhares Barsted (1992) informa sobre diversas pesquisas científicas realizadas entre o final dos anos 1960 e início dos anos 1970, que apresentam dados estatísticos sobre o aborto nesses anos, dados relativos aos que defendiam que essa prática deveria constituir um tema de saúde pública.

[15] "Em março de 1983, no Rio de Janeiro, foi realizado um encontro sobre saúde, sexualidade, contracepção e aborto, organizado pela Casa da Mulher do Rio de Janeiro, Projeto Mulher do IDAC e Grupo Mulherando" (BARSTED, 1992, p. 116-117), que reuniu grupos feministas de todo o país e foi considerado, na época, um marco para o debate sobre o aborto. A autora também ressalta o Seminário Nacional dos Direitos Reprodutivos, realizado em 1987, em São Paulo.

[16] Barsted (1992) destaca o Jornal do Brasil, a Folha de São Paulo, a revista Veja, além de publicações médicas, dos movimentos feministas, das ONGs e de simpósios acadêmicos.

que a deputada Lucia Arruda (PT-RJ) conseguiu a aprovação de uma lei que obrigava a rede pública de Saúde do Rio de Janeiro a oferecer atendimento à mulher nos casos de aborto permitido pelo Código Penal.[17] Essa lei teve curta vigência devido aos esforços das instituições religiosas, por sua grande força mobilizadora contra os direitos ao aborto e por sua grande influência nas decisões do Estado, apesar de formalmente laico.

Além de tentar assegurar seus direitos nesses casos, os grupos feministas junto às mulheres eleitas a partir de 1982 mobilizaram-se também para que projetos de lei que ampliavam gradualmente,[18] ou integralmente, o direito ao aborto fossem aprovados. Contudo, não ocorreram conquistas legais. Neste caso, é perceptível novamente a força dos representantes da Igreja Católica no sentido de influenciar as decisões do setor público brasileiro, já que a instituição impulsionava seus fiéis durante as missas e realizava verdadeiras campanhas contrárias às reivindicações feministas favoráveis ao aborto.

Para Barsted (1992), o que ficou evidente ao estudar as disputas relacionadas à luta pelo direito ao aborto no Brasil foi a capacidade do campo feminista de agir de forma solitária. Segundo a autora:

> De fato, os aliados foram poucos. Os Conselhos Regionais de Medicina, com algumas exceções, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, os sindicatos e centrais de trabalhadores, a intelectualidade progressista do país se mantiveram indiferentes à luta feminista, quando não contrários a ela (BARSTED, 1992, p. 124).

Este processo estimulou o movimento feminista a realizar um “diálogo” com o Poder Legislativo em nível municipal. Esta negociação gerou frutos, já que vários municípios regulamentaram o Art. 128, do Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, garantindo o acesso ao aborto em hospitais da rede pública.

Outra temática também muito presente nos feminismos dos anos 1980, segundo Pinto (2003), foi a da sexualidade. As discussões relacionadas ao exercício do direito ao prazer e das emoções se deviam à grande influência dos movimentos feministas

---

[17] Lei nº 832, de 7 de janeiro de 1985, que estabeleceu a obrigatoriedade, para a rede de serviços de saúde do estado, do atendimento médico na prática do aborto nos casos previstos em lei, no estado do Rio de Janeiro.

[18] A proposta de ampliar gradualmente a legalização do aborto apareceu como uma opção estratégica de alguns grupos sociais para não causar uma reação muito intensa dos setores da Igreja. Barsted cita o projeto de Cristina Tavares (PMDB-PE), que buscava “ampliar aspectos legais das indicações permissivas do aborto” (Mulherio *apud* BARSTED, 1992, p. 119).

internacionais, principalmente o francês e o estadunidense. Essa pauta foi, muitas vezes, marginalizada nos debates públicos, por ter sido considerada um assunto "secundário" para as esquerdas em face das urgências de se combater a desigualdade social, dos casos de violência e dos problemas de saúde. Dentro do próprio campo feminista, as discussões sobre sexualidade começaram a ganhar força; inicialmente, dentro dos grupos de consciência e reflexão.[19] No entanto, conforme as discussões sobre a saúde foram se encadeando, as militantes foram percebendo a urgência de abordar este assunto principalmente entre mulheres de baixa renda, que tinham diferentes informações sobre gravidez, métodos anticoncepcionais, de acesso ao prazer, etc. Seja em formato de grupos organizados, coletivos ou em organizações não governamentais, as militantes se articularam e tentaram estabelecer um diálogo direto com essas pessoas. Nessa época, há que se destacar a atuação do Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, de São Paulo, e o do SOS Corpo Recife, que desenvolviam práticas educativas relacionadas ao corpo e à sexualidade. Por ter sido criado o SOS em contexto de ditadura, suas integrantes estabeleceram, inclusive, práticas de pesquisa com seus próprios corpos,[20] devido à falta de acesso ao conhecimento sobre isso, para poderem levar mais informações às populações periféricas. Segundo Thayer (1992), essas feministas criaram até mesmo uma peça teatral para abordar questões cotidianas sobre a vida das mulheres e os direitos reprodutivos, "oferecendo oficinas sobre sexualidade, anatomia feminina e o uso de ervas medicinais e participando de programa semanal de rádio que atendia a telefonemas de ouvintes" (THAYER, 1992, p. 216).

Com o passar dos anos, esses grupos e coletivos acabaram recebendo financiamento de instituições internacionais e/ou nacionais, como também passaram a profissionalizar os serviços prestados, além de passar por um processo de institucionalização graças a financiamentos de empresas, de instituições provadas ou graças a doações. Dessa forma, as pessoas que tinham uma organização autônoma, com poucas integrantes e de orçamento pequeno ou insuficiente, passaram a se especializar em treinar outros profissionais, além de agir e de dar palestras aos sindicatos e lutar por uma aproximação de atuação junto ao Estado. Citamos, como exemplo, o SOS Corpo

[19] Grupos de mulheres da camada média que se reuniam em ambientes domésticos para discutir livros e outros materiais que abordavam as opressões, bem como suas próprias vivências.

[20] "Durante dez meses, o grupo concentrou-se em realizar autoexames em conjunto e experimentar ervas e outros remédios alternativos. Na segunda reunião, todas já tinham comprado espéculos e começaram a explorar o território de seus próprios corpos" (THAYER, 1999, p. 215).

Recife, que recebeu apoio da Fundação Ford (THAYER, 1992). Nessas dinâmicas, é possível perceber que as temáticas relacionadas à saúde das mulheres constituíram pontos nodais para a articulação dos feminismos durante os anos 1980.

Outros agentes influentes na construção do processo histórico de conquista dos direitos das mulheres foram as pessoas articuladas em torno dos feminismos acadêmicos. A cientista política Celi Pinto considera ter havido uma certa facilidade em se desenvolver o feminismo dentro das esferas universitárias, pois desde o final da década de 1960 se encontram trabalhos acadêmicos sobre esses assuntos, com destaque para o que se consagrou como um marco inicial - *A mulher na sociedade de classes* -, escrito por Heleieth Saffioti, em 1967. Sabemos que a facilidade mencionada pela autora se devia a uma grande adesão das mulheres ao tema, mas isso não significava ausência de dificuldades para as acadêmicas que buscavam estudar o assunto. Hoje em dia, através de entrevistas realizadas com essas mulheres, sabemos que as pesquisadoras e suas pesquisas eram, muitas vezes, desqualificadas por colegas que com elas atuavam nas universidades, por entenderem que a pauta dos problemas das mulheres e das relações de gênero não eram dignas de pesquisa científica.

Isso, evidentemente, não impediu que as pesquisas avançassem no Brasil. Durante os anos 1970, as publicações sobre essas temáticas - mulheres e relações de gênero – multiplicaram-se ainda mais. De acordo com Pinto:

> A maior e mais importante iniciativa na área do estudo das mulheres e das relações de gênero no Brasil foi, sem dúvida, o conjunto de concursos de dotação de recursos para pesquisa sobre a mulher promovidos pela Fundação Carlos Chagas e financiados pela Fundação Ford, de 1978 a 1998. Durante esses 20 anos foram realizados oito concursos que financiaram 170 projetos de todas as regiões do país (PINTO, 2003, p. 86).

Por conta desse incentivo da Fundação Ford, emergiu o que a autora definiu como uma publicação feminista importante da época, o jornal *Mulherio.*[21] Esse jornal, produzido por pesquisadoras da área, que contou com 42 números, foi responsável por articular diversas pautas e discussões feministas entre 1981 e 1988. Tal publicação incluía pautas relacionadas à luta por direitos das mulheres, comentários e resenhas de pesquisas acadêmicas, divulgava eventos feministas, notícias, indicações de produções artísticas, além de cartas das ouvintes (GOMES, 2019). Consideramos importante a atuação do

[21] Tal jornal é apenas um dos exemplos da constelação que formava a imprensa feminista nesse contexto.

jornal *Mulherio*, já que o periódico estabeleceu um diálogo entre as mulheres acadêmicas e militantes com o público que o assinava, bem como se prestava a fazer circular o discurso feminista acadêmico.

Outro desdobramento do feminismo acadêmico foi a criação de núcleos de pesquisa sobre as mulheres e as relações de gênero nas universidades brasileiras, incentivados inicialmente por Fanny Tabak, que foi quem formou o primeiro desses grupos em 1980, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, o Núcleo de Estudos da Mulher (NEM). Destaca-se, também, a importância dos estudos de gênero dentro do Instituto de Pesquisas das Culturas Negras, fundado em 1984 por Beatriz Nascimento. Esses núcleos foram considerados uma conquista de espaços privilegiados da produção de conhecimento acadêmico feminista, já que reuniam diversas pesquisadoras em torno de projetos e debates, que acabavam repercutindo também na *práxis* feminista. No entanto, por muito tempo esses lugares não passaram de ambientes fechados em si mesmos, constituindo um espaço acadêmico feito por mulheres e para mulheres de forma segregada. Com o esforço para a popularização da categoria de análise de relações de gênero[22] como uma perspectiva relacional, os estudos sobre as desigualdades nessa esfera conseguiram romper com esse considerado "gueto" dentro das universidades brasileiras, o que, desta forma, permitiu pesquisas sobre temáticas variadas (COSTA, 1994). Esse processo aconteceu com maior força desde os anos 1990, embora ainda encontre dificuldade de se concretizar com maior ênfase, principalmente nas áreas das ciências exatas.

A década de 1990 foi marcada por uma expansão ainda maior do campo feminista, o que significou uma entrada mais concreta das mulheres e das pautas do feminismo em um amplo leque de instituições historicamente ocupadas por homens, caso dos partidos políticos, de organizações internacionais, empresas, atingindo uma profissionalização ainda maior dos grupos feministas, os quais, muitas vezes, se institucionalizaram em ONGs. Esse fenômeno, no qual "muitas atoras se reposicionaram para além da sociedade civil, adentrando nas mais variadas instituições masculinistas (ALVAREZ, 2014, p. 25), provoca uma percepção de que o campo feminista se descentralizou. Essa descentralização é o resultado de um "espalhamento" da perspectiva das relações de gênero - também chamado, na ONU e nos organismos de Estado, de gênero

[22] O tema sobre a ainda tímida popularização da perspectiva das relações de gênero nas instituições será abordado em seguida.

mainstreamed, ou transversalizado -, quando se registra uma maior articulação dos discursos com base na perspectiva de gênero. Para Alvarez (2014), essa perspectiva contribuiu muito para que o campo feminista articulasse suas agendas com outros atores políticos, como aqueles que se organizam em torno das temáticas de raça e etnia.

Um dos espaços mais visíveis como articulador dos feminismos nos anos 1990 são as organizações não governamentais (ONGs). Como citado anteriormente no caso do SOS Corpo Recife, grupos feministas encontraram na institucionalização uma oportunidade para desenvolver um espaço de prestação de serviço às mulheres dentro das mais variadas situações de opressão. Articulando-se em torno de temáticas como saúde, violência, sexualidade, etc., garantiam um orçamento fixo, muitas vezes fornecido por empresas transnacionais ou até mesmo pelo Estado brasileiro, possibilitando uma atuação organizada. Esse tipo de espaço garantiu que discursos e práticas feministas se espalhassem e fossem amplamente divulgados (ALVAREZ, 2014). Pinto (2003) atribui papel de destaque ao Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cefemea), uma ONG criada em Brasília em 1989. As suas representantes foram de grande importância no processo de articulação das pautas dos movimentos de mulheres e feministas junto ao Congresso Nacional e também junto a uma ong chamada Agende (Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento), por sua vez fruto de uma dissidência do Cefemea, que desenvolveu um papel de *advocacy*[23] por políticas em favor dos direitos das mulheres.

Outro ator articulador do feminismo nos anos 1990 foi o Partido dos Trabalhadores (PT) (ALVAREZ, 2014). Como dito anteriormente, com a volta do pluripartidarismo em 1979, muitas mulheres que participavam dos partidos clandestinos e dos grupos organizados de feministas durante a ditadura militar passaram a participar dos partidos políticos, agora na legalidade. Segundo Pinto (2003), a maior parte das militantes acabou por se dividir em dois partidos políticos: o PT e o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Neste sentido, Alvarez afirma acerca das mulheres que atuaram junto ao PT:

> Algumas Comissões da Mulher, Assessorias, Coordenadorias, e outras agrupações feministas dentro das administrações do próprio partido, as suas administrações municipais e estaduais, e suas tendências (como no caso das mulheres da Democracia Socialista) formaram importantes nós articuladores e produtores e disseminadores de conhecimentos e discursos que impulsionaram

[23] "Mais do que a pressão política sobre gestores e/ou legisladores, como usualmente é considerado no Norte, o fazer *advocacy* exige sistematizar aprendizados, desenvolver habilidades de negociação, planejamento e trato com os meios de comunicação (ALVAREZ, LIBARDONI, SOARES, 2000).

> a ampliação e pluralização do campo feminista. Assim estimularam, mesmo que às vezes inadvertidamente, a proliferação de feminismos "no plural" entre mulheres populares, sindicalistas, e militantes do movimento estudantil, por exemplo (ALVAREZ, 2014, p. 28).

O reconhecimento das feministas dentro desse partido foi de grande importância para a criação da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM), que ocorreu em 2003, durante o mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Alvarez constatou que, para os movimentos de mulheres negras, os encontros regionais e nacionais do movimento negro também serviram como espaços para a ampliação dos discursos feministas, além de contribuírem para a configuração dos denominados feminismos negros. Nesse sentido, também se reconhece que os preparativos para as conferências internacionais da ONU, como as de Beijing e Cairo, enquanto eventos que estimularam os discursos feministas desde as esferas locais, também contribuíram ainda mais para "as teias político-comunicativas que constituíam o campo e conferiram maior visibilidade a feminismos cada vez mais plurais e diversos" (ALVAREZ, 2014, p. 28).

Apesar da atuação feminista nesses espaços institucionalizados, a pesquisadora chama a atenção para outros tipos de organização frequentemente não reconhecidos no final da década de 1980 e nos anos 1990. Segundo a autora:

> Mesmo que muitas vezes efêmeros e nem sempre politicamente visíveis, quando não propositalmente reprimidos no contexto neoliberal, coletivos e outras expressões feministas menos estruturadas, tanto "autônomas" – como os primeiros grupos Riot Girls e agrupações feministas na cena anarco-punk (Marques, 2013; Zanetti e Souza, 2008), como auto-organizadas no interior dos movimentos da juventude, como o hip-hop e o estudantil, dos sindicatos, dos movimentos étnico-raciais, ou dos partidos –, como no caso dos feminismos articulados dentro dos movimentos e sindicatos urbanos e rurais (Barbosa, 2013; Godinho, 1998; Magrini e Lago, 2013; Silva, 2008), continuaram a se estabelecer no Brasil e em outras partes da região latino-americana mesmo durante o auge da "ONGização". (ALVAREZ, 2014, p. 27)

Por essa constatação, é possível perceber que os feminismos se articularam com outros movimentos sociais e outras formas de organizações, que têm como característica moldes mais horizontais de estruturação, associados aos debates das relações de gênero. Apesar de essa perspectiva provocar desdobramentos articuladores, também foi cooptada por gestões empresariais e intragovernamentais que, muitas vezes, despolitizaram seu conteúdo. Essa institucionalização das perspectivas de gênero será abordada na próxima seção deste trabalho.

É importante enfatizar que os discursos e práticas feministas dos anos 1980 e 1990 foram extremamente heterogêneos. Apesar da narrativa de que durante a ditadura militar as feministas se moviam muito e de forma unicamente autônoma, elas sempre atuaram nos partidos políticos, nas universidades e nas instituições. No período da democratização, com as possibilidades de institucionalização, elas também não se limitaram a espaços institucionalizados, como aconteceu no caso das ONGs, espaços esses que, com certeza, adquiriram grande visibilidade (ALVAREZ, 2014). Pretendemos, assim, chamar a atenção para uma necessária característica do campo feminista: a de ocupar diversos lugares, de incluir diversos atores sociais, de estabelecer diferentes formas de articulação.

Ao tempo em que percebemos a flexibilidade do campo feminista e sua permeabilidade nas mais diversas esferas, percebemos que as pautas relacionadas ao trabalho e às relações de trabalho não atingiram grandes concretudes e também não são registradas pela bibliografia da história dos feminismos como uma das reivindicações que provocaram maiores mobilizações. Acreditamos que as pautas de saúde e de violência eram as mais candentes para as atoras que se mobilizavam nesses momentos, o que colocava o trabalho como uma temática secundária para a maioria.

2.2 CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER: UM MECANISMO DE ATUAÇÃO FEMINISTA JUNTO AO ESTADO

A perspectiva de gênero foi cada vez mais difundida ao longo das décadas de 1980 e 1990. Alvarez afirma que esse tem sido o momento em que o campo feminista foi percebido em sua expansão vertical em direção a lugares de poder “nos próprios governos, nas universidades, na cooperação internacional, até na ONU e no Banco Mundial” (2014, p. 26). No entanto, essa amplitude, adquirida pela perspectiva de gênero enquanto categoria de análise, também foi acompanhada por um movimento de despolitização de seus usos.

Devemos lembrar que o contexto econômico, característico do término da ditadura militar, deixou resquícios de grandes desigualdades sociais e instabilidades de acesso ao consumo. O aumento da dívida externa e a inflação da moeda também foram características dos governos de José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). As estratégias

para combater a inflação foram diferentes durante esses mandatos presidenciais; no entanto, os anos de 1990 foram marcados por reformas neoliberalizantes - privatizações, redução do Estado e dos gastos públicos. Nessas perspectivas, a redução de gastos públicos envolveu também uma desresponsabilização do Estado com relação às questões sociais, o que se refletiu diretamente nas políticas públicas e na luta institucional pela igualdade de gênero.

Ao mesmo tempo em que havia uma falta de comprometimento orçamentário com os mecanismos estatais dedicados a questões de desigualdade social no Brasil, existiu também uma preocupação internacional e nacional com a questão da pobreza. Segundo Nobre:

> Nesse momento, o debate sobre as mulheres ganhou importância. As mulheres eram consideradas as mais vulneráveis, as mais pobres entre os pobres. Mas também aquelas capazes de gerir, por meio de trabalho não remunerado, realizado em casa e nas comunidades, as necessidades que Estado e setor privado nem se propunham nem conseguiam responder (NOBRE, 2016, p. 646).

A preocupação com a questão da pobreza das mulheres tomou vulto no período. Os estudos sobre essa temática foram realizados para fornecer dados sobre estes contextos. Seus resultados apontavam como solução a articulação cada vez maior da perspectiva de gênero, entendido como um conceito fundamental para interpretar as relações sociais de opressão que atingiam as mulheres. Os discursos de gênero, segundo Alvarez (2014), serviram como meio para que as pautas do campo feminista circulassem fora dos movimentos organizados de mulheres, indo até mesmo para espaços institucionais dos governos latino-americanos, preocupados com a feminilização da pobreza.

O uso dessa perspectiva nas ações das instituições intragovernamentais produziu desdobramentos importantes. É possível associar o referido processo das pautas feministas no interior das instituições com a eleição de mulheres em cargos públicos, bem como com a conquista de mecanismos, ligados ao Estado, que giravam em torno dessa temática. Segundo Alvarez, havia, no período, uma abordagem tecnocrática das análises de gênero das especialistas no assunto que fez com que fossem convocadas para fazer parte de projetos direcionados ao combate das desigualdades, mas que, por outro lado, visavam a uma adequação ao desenvolvimento do mercado (ALVAREZ, 2014).

A trajetória de uma primeira tentativa de aproximação das pautas feministas em relação ao Estado brasileiro em nível federal pode ser observada na criação e atuação do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM), em 1985. Esta foi a primeira instituição ligada à esfera estatal de abrangência nacional, criada unicamente para pensar políticas públicas direcionadas às mulheres. O CNDM existe até hoje, vinculado à Secretaria de Políticas para as Mulheres.

A criação desta instituição envolve diversas disputas. No que tange ao movimento feminista, não havia um consenso sobre como o ideário poderia "caminhar" em direção às instituições públicas brasileiras. Muitas militantes denunciavam a possibilidade de cooptação - dinâmica pela qual o movimento social, ao se aproximar ao Estado, poderia perder a autonomia e a radicalidade ao exigir suas demandas, ocupando unicamente um papel enfraquecido de negociação. Essas militantes também receavam que as ideias feministas não fossem assumidas pelo aparato estatal (PIMENTA, 2010). No entanto, ainda no início da década de 1980, mesmo com opiniões heterogêneas dentro do campo feminista, alguns grupos de mulheres lutaram dentro de partidos políticos e já haviam conseguido a criação de mecanismos dedicados à luta pelos direitos das mulheres, em menor escala com a criação do Conselho Estadual da Condição Feminina em São Paulo e do Conselho dos Direitos da Mulher em Minas Gerais, ambos institucionalizados durante o período em que os governadores desses estados eram filiados ao PMDB.

As militantes feministas ligadas ao PMDB pretendiam dar continuidade ao modelo de conselho em escala nacional, com a possível eleição do candidato do partido para a presidência em 1985. A intenção era fazê-lo em "diálogo" com o movimento feminista autônomo. Para tanto, trouxeram a público o projeto do Conselho Nacional de Direito das Mulheres durante o VII Encontro Nacional Feminista, que aconteceu em Belo Horizonte em 1985. As participantes desse evento repudiaram a proposta da forma de criar o conselho; no entanto, publicaram um documento, conhecido como "Carta de BH",[24] no qual expunham alguns critérios para que essa instituição fosse criada – em especial, que se baseasse na trajetória do movimento feminista, além de alertarem para alguns obstáculos que o Estado poderia opor contra a institucionalização do movimento feminista (PIMENTA, 2010).

No contexto das articulações partidárias, as mulheres que participavam do movimento feminista e apoiavam as candidaturas do PMDB apresentaram, já em 1984, o

[24] Mais detalhes sobre o documento e o evento podem ser encontrados no trabalho de Pimenta (2010).

projeto do CNDM para o que se apresentava como candidato a presidente da República pelo partido nas eleições indiretas de 1985, Tancredo Neves. Em confluência com as ideias apresentadas por suas apoiadoras, o candidato concordou, comprometendo-se, se eleito, a lutar para criar um organismo com abrangência nacional para orientar o Poder Executivo na instituição de políticas públicas para as mulheres. Tancredo Neves venceu as eleições indiretas, mas, devido à sua morte, quem assumiu o cargo de presidente da república foi José Sarney. O governante, devido às pressões de feministas, também concordou com a criação do CNDM. Assim, esse organismo foi criado por meio da Lei nº 7.353, de 1985, vinculado à pasta do Ministério da Justiça. Os "deveres" do CNDM eram muitos. De acordo com Pimenta:

> O CNDM deveria agir nas esferas federal, estadual e municipal, atuando como ferramenta auxiliar do poder Executivo no que tange às políticas públicas para as mulheres, além de sugerir projetos de lei, fiscalizar sua aplicação e promover interação com organismos nacionais e internacionais (PIMENTA, 2010, p. 77).

Além desse enunciado, deveria também promover o estudo e o debate sobre a condição das mulheres, receber e examinar denúncias e manter a relação com o movimento de mulheres, apoiando também grupos autônomos. Para desenvolver essas funções, contava com uma equipe que comporia uma secretaria executiva, uma assessoria técnica e um conselho deliberativo, este último, escolhido pelo presidente da República. Além de uma equipe própria e bem estruturada, também receberam um valor orçamentário que possibilitaria sua autonomia financeira, o que comportaria desdobramentos diretos na execução dos seus projetos. Neste sentido, afora uma boa estrutura administrativa, a maior parte da equipe escolhida foi de feministas autônomas de todo o País. É importante observar que um terço do conselho deliberativo da instituição também deveria ser indicado pelos movimentos de mulheres. Um desdobramento forte da presença do campo feminista dentro dessa instituição foi a indicação da militante Ruth Escobar como primeira presidente do CNDM (PIMENTA, 2010). É fácil perceber que, na época de sua criação, o CNDM foi beneficiado por sua estrutura interna, com autonomia financeira e administrativa, além de buscar implementar pautas de movimentos feministas e de estabelecer um diálogo com a sociedade civil.

A trajetória do CNDM mostra suas potencialidades e, ao mesmo tempo, suas fragilidades. Dessas últimas, muitas apresentavam uma relação de continuidade na

Secretaria Especial dos Direitos das Mulheres (SPM), criada em 2003, durante o governo Lula, que será apresentada a seguir. Por conta dessas similaridades, é importante entender quais foram as possibilidades que o movimento feminista encontrou a partir da criação desse primeiro mecanismo, que até hoje atua ao lado da SPM.

Pimenta (2010), ao estudar a trajetória percorrida pelo CNDM entre 1985 e 2005, estabeleceu uma periodização dividida entre quatro fases. A primeira, foi a que ocorreu entre os anos de 1985 e 1990, a que a autora chama de "efervescência e materialização". Esta fase, como diz o próprio nome, foi marcada por uma intensa mobilização, aspecto amplamente visível ao se acompanhar a luta das mulheres durante o período da formulação da Constituição de 1988. O conselho é lembrado, nesse momento, como um grande articulador dos movimentos feministas e de mulheres, por haver incentivado, a partir dos níveis locais, palestras, eventos, debates sobre os direitos das mulheres e a distribuição de materiais de divulgação da campanha, identificada pelo *slogan* "Constituinte sem mulher fica pela metade". A discussão teve grande repercussão em diversos meios de comunicação, podendo ser acompanhada até mesmo no jornal *Mulherio*, anteriormente citado (GOMES, 2019).

O movimento, que ocorreu nas mais variadas localidades do País, permitiu às conselheiras organizar quase[25] todas as pautas dos movimentos sociais em defesa dos direitos das mulheres em um só documento, que ficou conhecido como *Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes*. Essa carta é considerada um documento histórico importante, já que materializou reinvindicações que abordam muito a situação de desigualdade de gênero vivida até 1988. O documento foi elaborado em torno das seguintes temáticas: família; trabalho; saúde; educação e cultura; violências. Trata, também, de questões mais amplas, como a reforma agrária, a reforma tributária, o direito de greve, a proteção ao meio ambiente, a revogação da Lei de Segurança Nacional, entre outras.

[25] Como foi mencionado anteriormente, as lutas pelo direito ao aborto encontraram grandes dificuldades devido à falta de possibilidade de articulação política e às forças repressivas da Igreja Católica. Nesse sentido, "na reputada Carta das Mulheres enviada ao Congresso Nacional durante as mobilizações feministas para a redação da nova Constituição de 1988, não há referência direta à questão do aborto, que teria sido substituída por: "será garantido à mulher o direito de conhecer e decidir sobre o seu próprio corpo" (SCAVONE, 2008, p. 674).

O CNDM, ao lado das pressões dos movimentos sociais e junto com a formação do *lobby* das mulheres constituintes,[26] garantiu que boa parte das reivindicações fosse transformada em direitos na Constituição Federal de 1988. Desses, são ressaltados alguns exemplos:

> Igualdade entre homens e mulheres na sociedade e na família (Art. 5º, I e Art. 226, § 5º); Reconhecimento da função social da maternidade (Art. 6º), garantindo-se a licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário por 120 dias (Art. 7º, XVIII); Criação da licença-paternidade (Art. 7º, XIX); Proteção especial às mulheres no mercado de trabalho, mediante incentivos específicos (Art. 7º., XX); Proibição da discriminação no mercado de trabalho, por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil (Art. 7º., XXX); Direito das presidiárias de permanecer com seus filhos durante o período de amamentação (Art. 5º, L); O título de domínio e a concessão de uso de imóveis rurais, em virtude de reforma agrária, a homens ou mulheres, ou a ambos, independentemente do estado civil (Art. 189, § único); União estável como entidade familiar (Art. 226, § 3º); Não discriminação dos filhos nascidos fora do casamento (Art. 227, § 6º); Acesso ao planejamento familiar como livre decisão do casal (Art. 226, § 7º); Proteção do Estado contra a violência no âmbito das relações familiares (Art. 226, § 8º) (PIMENTA, 2010, p. 96-97).

Por concordarem e lutarem juntas por muitas pautas, essas mobilizações, que giraram em torno da Constituinte, fornecem um forte indício de como os movimentos sociais podem caminhar na mesma direção que as instituições estatais para garantia de conquistas de direitos sociais e das políticas públicas. Durante esses primeiros anos, o CNDM realizou muitas outras campanhas e eventos, além das movimentações em torno da Constituinte; no entanto, estas últimas ficaram marcadas por concretizar ganhos que repercutem até hoje na esfera cotidiana das mulheres das diferentes gerações. Outra questão notável, para Monagreda (2018), foi a participação de Lélia Gonzalez e Sueli Carneiro dentro do CNDM. Esta última coordenou o Programa Mulher Negra. Esse programa propôs-se realizar palestras e expandir a discussão sobre o racismo no Brasil, sob a justificativa da comemoração em torno do centenário da abolição da escravatura brasileira.

Com o aumento da inflação e a diminuição de gastos públicos em 1989, o orçamento para a instituição também foi reduzido. A então presidente do conselho, Jaqueline Pitanguy,[27] narrou a Pimenta (2010) que o então ministro da Justiça, José Dias

---

[26] A estratégia para sensibilizar e pressionar outros parlamentares sobre a inclusão dos direitos das mulheres na Constituição de 1988 ficou conhecida como “Lobby do Batom”, nome dado pejorativamente por alguns parlamentares, mas adotado pelas próprias feministas em tom de humor (PIMENTA, 2010).

[27] É uma socióloga e militante feminista. É professora na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e fundadora da ONG Cepia (Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação).

Correa, reduziu em 80% a ação do órgão, alegando que esse já teria atingido seus objetivos e estava com excesso de pessoas na equipe. Isto significou que o CNDM foi transformado "em um simples órgão deliberativo". Além disso, para uma nova gestão, novas conselheiras vinculadas ao movimento de mulheres deveriam ser indicadas ao presidente da República. No entanto, o mesmo ministro indicou, junto ao Poder Judiciário, apenas mulheres ligadas à área jurídica, sem qualquer vinculação formal com o movimento social de mulheres. Essa ruptura com a proposta do que deveria ser o CNDM – uma instituição que tivesse laços estritos com os movimentos de mulheres – provocou a renúncia coletiva de grande parte da equipe. Esse movimento "pode ser considerado o símbolo da "saída" do movimento feminista do cenário governamental e o início da retração do CNDM" (PIMENTA, 2010, p. 107). O que sucedeu até 1990 com a nova diretora provisória, Silvia Auad, foi uma tentativa de dar prosseguimento aos projetos que já estavam em curso, além de promover outras campanhas e de reestruturar o CNDM com as possibilidades com que ainda se podia contar – como, por exemplo, os financiamentos de agências internacionais. Também houve tentativas de participar da criação de políticas públicas junto ao Conselho Interministerial, mas sem resultados.

A segunda fase do conselho identificada por Pimenta ocorreu entre 1990 e 1995, chamada de "engessamento e resistência". Com as reformas liberalizantes do governo Fernando Collor de Mello, nas quais fica visível a redução dos papéis do Estado e sua desresponsabilização pelas causas sociais, foi retirada do CNDM a competência de desenvolver políticas públicas. O que fica evidente durante esse período é a quase completa imobilidade da instituição por falta de autonomia financeira e orçamentária, o que deixava ainda mais explícita a falta de interesse do Poder Executivo federal em garantir a continuidade da instituição. Nesses cinco anos, três mulheres estiveram à frente da instituição. Destas, as duas primeiras pediram demissão ao se dar conta de que não havia possibilidade de articulação mobilizadora de parte da equipe, que também foi reduzida.[28] Essas mulheres se queixaram, igualmente, da falta de entrosamento entre as próprias conselheiras - desdobramento da falta de incentivo monetário para os encontros do grupo e das pressões do campo feminista para que houvesse um retorno de suas pautas nas ações da instituição.

[28] Em seu auge, os "recursos humanos que compunham a força de trabalho do CNDM chegaram à casa de 104 (cento e quatro) servidores, 12 (doze) salas e uma sala bem ampla que abrigava o CEDIM", mas no início do ano de 1990 "Esses números caíram para apenas 05 (cinco) servidores, apenas 01 (uma) sala para o Conselho e uma bem menor para o CEDIM" (PIMENTA, 2010, p. 119).

Este último fator mudou com a indicação Herilda Balduíno para presidente do CNDM, em 1993. Ela era considerada uma das feministas históricas do País, mas foi indicada devido ao seu currículo como advogada especialista em Direitos Humanos,[29] fator que acabou tendo destaque importante em razão dos eventos internacionais, organizados pela ONU, que aconteceram durante a primeira metade da década de 1990. Esses eventos, além de pressionar os países signatários a investir nos mecanismos institucionais de luta pelos direitos das mulheres, também tiveram capacidade de provocar mobilizações junto às suas participantes.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, uma nova reformulação da equipe aconteceu, iniciando então o que Pimenta (2010) designou de terceira fase: a de reestruturação e fortalecimento. Com a nova presidente, Rosiska Darcy,[30] outras militantes feministas importantes para o movimento também participaram da equipe. Neste sentido, algo que marcou a nova fase do conselho foram as mobilizações para participar da IV Conferência Mundial da Mulher, organizada pela ONU, em setembro de 1995. Esse evento, que será abordado mais adiante, teve impactos diretos na aproximação das pautas feministas com o Estado, já que recomendou que se adotasse a "transversalidade de gênero" para todos os estágios de desenvolvimento de políticas públicas. Para isso, seria necessário criar uma instituição nos níveis mais altos das instâncias de poder do Estado, o que possibilitaria ações integradas junto aos ministros e a execução de políticas públicas.

A proposta não afetou diretamente o *status* do CNDM; entretanto, essa recomendação, advinda de Beijing, resultou em outras medidas para o cenário nacional. Foi elaborado um documento chamado "Estratégias de Igualdade", que mobilizou as conselheiras a pensar em propostas de políticas públicas para diversos elementos relacionados à vivência das mulheres. Esse plano guiou também diversas articulações para estabelecer um diálogo sobre políticas públicas com a sociedade civil do País inteiro por meio de palestras e realização de seminários. A diretora do conselho narrou a Pimenta (2010) ter estado em diversas cidades para negociar com os governos de municípios e

[29] Essa titulação, segundo Pimenta (2010), passou a ser considerada importante depois da II Conferência Internacional de Direitos Humanos em Viena, organizada pela ONU em 1993, quando os direitos das mulheres passaram a ser considerados como parte integrante dos direitos humanos.

[30] Rosiska Darcy tem um amplo currículo na área dos direitos das mulheres. Foi pesquisadora e coordenou projetos com essa temática; atuou em organizações internacional; formulou mobilizações; participou de comissões de diversos projetos, etc. (PIMENTA, 2010).

estados para que assinassem protocolos que os comprometeriam com a responsabilidade de seguir as “Estratégias para a Igualdade”.

Apesar de o CNDM ser um órgão que deveria deliberar sobre os processos de políticas públicas e direitos sociais, não havia ações que garantissem que essas conquistas realmente se efetivariam. Rosiska Darcy afirmou, em entrevista a Pimenta (2010), que muitos ministros, além de apoiadores da causa dos direitos das mulheres, eram amigos seus de longa data, o que facilitou a atuação do conselho nesse sentido:

> Esse bom relacionamento com os demais Ministérios, ou seja, com os espaços intersetoriais do governo federal, resultou no relativo fortalecimento do CNDM neste momento. O Conselho atuou diretamente com os Ministérios e indiretamente na execução das políticas (PIMENTA, 2010, p. 135).

As conquistas do CNDM foram diversificadas no período: incluíram cotas para candidatura de mulheres dentro de partidos políticos; alteraram a condição de aposentadoria para mulheres; foram equiparadas as possibilidades de ascensão nas carreiras das militares; elaboraram programas contra a violência; participaram de atividades junto a organismos internacionais e fizeram campanhas para conter retrocessos em termos legislativos. No entanto, o depoimento da presidente do conselho mostra uma certa limitação da instituição no que diz respeito à sua capacidade de concretizar mudanças dentro do aparato estatal. A gestora pública entendia que, por mais que as relações pessoais entre a presidente do conselho e os ministros tivessem gerado frutos, as conquistas nesse âmbito não deveriam depender disto (PIMENTA, 2010).

As fragilidades burocráticas do CNDM, conforme sua trajetória, acabaram por ficar ainda mais expostas quando, em 1998, o governo passou por outra reforma administrativa. Uma nova reestruturação do Ministério da Justiça motivou a quase extinção da instituição, que retornou para o âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e acabou ficando com apenas dois funcionários. Segundo Pimenta, “o CNDM continuou sem caráter executivo, ou seja, um mero interlocutor do governo” (PIMENTA, 2010, p. 138).

Tendo ciência da trajetória vulnerável da instituição, ao término de sua gestão, Rosiska Darcy e sua equipe realizaram um relatório afirmando o seguinte:

> Considerando o CNDM um mecanismo institucional frágil e desproporcional em relação à sua missão política, o relatório também apresenta uma proposta coerente de reformulação institucional do CNDM, indicando a necessidade de

> “uma instância clara e específica de interlocução com o Conselho facilitaria sobremaneira a mobilização dos órgãos governamentais competentes para assegurar o encaminhamento operacional das iniciativas propostas pelo CNDM. Ou seja, o relatório pode ser entendido como uma forma de pressionar o governo com o intuito de abrir o debate sobre a criação de um Ministério - ou uma Secretaria (PIMENTA, 2010, p. 139).

A falta desse organismo específico para a execução de políticas públicas direcionadas às mulheres havia sobrecarregado as conselheiras, que, na época, não tinham recursos suficientes para desempenhar todos os ofícios.

Esta situação perdurou até que Ruth Cardoso, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, engrandeceu o coro a favor da reestruturação do conselho. Era importante que a primeira-dama pudesse liderar uma comissão para participar do evento “Beijing +5”, realizado pela ONU, na qual haveria um debate sobre a trajetória dos países membros para realizar o que havia sido proposto na Conferência Mundial cinco anos antes. Esse evento avaliou os relatórios apresentados por grupos de mulheres de todo o mundo e constatou que ainda havia grande dificuldade entre os organismos intragovernamentais em questões de estrutura e orçamento. Tendo participado dessas discussões, a feminista Ruth Cardoso estabeleceu negociações dentro do governo para que a situação do conselho fosse modificada. Segundo Pimenta, em 26 de junho de 2000:

> [...] o governo federal criou uma secretaria executiva vinculada ao CNDM, mas subordinada hierarquicamente à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. Dessa forma, o Conselho deixou de ser, formalmente, um órgão deliberativo e passou a contar com um corpo técnico formado por gerente de programa e de planejamento, orçamento e logística, coordenadores (inclusive para cooperação com Organismos Internacionais), assistentes e colaboradores (PIMENTA, 2010, p. 143-144).

Essa nova estrutura administrativa permitiu que o conselho tivesse maiores condições para se dedicar às suas funções iniciais, relacionadas a políticas públicas, o que incluía avaliar, propor e implementar tais políticas. No entanto, para a proposta de transversalizar a perspectiva de gênero com as mais variadas temáticas de criação de políticas públicas, como recomendava a Plataforma de Ação produzida pelo evento da ONU realizado em Beijing em 1995, que surgiu devido às pressões dos movimentos sociais, ainda não se vislumbrava a possibilidade de se concretizar. Apesar da campanha das mulheres em diversos programas do governo para que isso acontecesse, o próprio desenho institucional do CNDM limitava o empenho nessa questão, já que não teriam “caráter executivo para promover mudanças legais e propor efetivamente políticas

públicas, embora representasse a Sociedade Civil na interlocução com o governo" (PIMENTA, 2010, p. 144).

Como as mulheres de dentro do conselho entendiam que as potencialidades de mudança da sociedade em direção à igualdade de gênero poderiam se dar por meio de políticas públicas, Solange Bentes Jurema,[31] presidente do conselho a partir de 1999, endossando as demandas de grupos feministas, começou a propor um organismo ligado ao Poder Executivo que teria autonomia para a criação dessas políticas, além de facilitar um diálogo com outros ministérios. Essa reivindicação havia sido levantada diversas vezes, principalmente desde a Conferência de Beijing, e foi aventada diversas vezes durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Apesar da falta de esperança das conselheiras, o presidente anunciou, em um almoço com várias mulheres dos movimentos feministas, que iria criar a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim). Criada em 2002, a secretaria, vinculada à pasta da Justiça, com *status* de ministério, teve como sua primeira ministra Solange Bentes Jurema.[32]

A Sedim teve como sua principal missão viabilizar políticas públicas e representou uma conquista para o movimento feminista e para as que lutavam pela igualdade de gênero dentro de mecanismos estatais. Essa conquista foi interpretada como um reconhecimento de que a causa da igualdade de gênero merecia um espaço mais significativo dentro dos espaços de gestão de governabilidade do setor público, algo que realmente oferecia a oportunidade de colocar em prática a transversalidade de gênero nas políticas públicas brasileiras (PIMENTA, 2010).

Com a criação da nova Secretaria, o CNDM não deixou de existir, mas ocupou um espaço mais especializado no que dizia respeito às suas funções, deixando de atuar diretamente na esfera burocrática das políticas públicas para ser um articulador dos movimentos feministas com o Estado. Segundo Pimenta:

> O CNDM passou a atuar efetivamente como órgão deliberativo. Vale lembrar que, pela inexistência de um braço executivo dentro do governo, o Conselho, ao longo de sua existência, muitas vezes cumpria funções paraestatais, ou seja, mesmo dotado de uma reduzida infra-estrutura, cabia ao CNDM formular, implementar, dirigir e executar ações e políticas públicas. Nesse novo contexto, o Conselho passou a atuar conforme sua finalidade legal, ou seja,

[31] A ex-presidente do conselho já participava desse quadro ao ser indicada por sua antecessora. Tomou posse em 1999, depois de ter traçado uma longa carreira na área jurídica. Ao longo dessa carreira, foi se tornando militante dos Direitos Humanos, além de ter feito parte do Conselho da OAB e de ter presidido a Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica (PIMENTA, 2010, p. 140).

[32] Formada em Direito, é advogada e procuradora aposentada. Presidiu o Conselho da OAB em Alagoas, onde passou a militar pelos direitos das mulheres. Neste sentido, também foi fundadora da Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica.

> suas atribuições passaram a ser de deliberação coletiva para articular, organizar e avaliar as agendas dos movimentos feministas em consonância com a agenda governamental (PIMENTA, 2010, p. 153).

Mesmo com a diminuição das funções do CNDM, as conquistas durante a gestão de Solange Bentes Jurema ocorreram de forma diversificada. As conselheiras desenvolveram ações e campanhas junto às delegacias especializadas de atendimento à mulher; promoveram diversas campanhas nacionais voltadas ao empoderamento das mulheres e ao empreendedorismo; articularam ações de apoio à criação de casas-abrigo para mulheres em situação de violência; contribuíram para a formação de sites na internet e redes de comunicação com informações para as mulheres; estiveram em conferências e seminários internacionais, etc. Ainda em 2002, a primeira mulher indígena participou do CNDM (MONAGREDA, 2018).

O tempo para que a Sedim pudesse ser estruturada foi curto, já que, logo após sua criação, em 2002, ocorreram as eleições nas quais o presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito e decidiu oferecer uma direção alternativa à instituição de combate às desigualdades de gênero, criando a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), a qual será amplamente discutida neste trabalho.

Mesmo com pouco tempo para executar suas ações, a SPM já havia traçado estratégias para desenvolver uma nova agenda para a sociedade brasileira, além de mobilizar discussões junto ao movimento feminista para que as pautas fossem implementadas. Um desdobramento dessas mobilizações, segundo Pimenta (2010), foi que, durante as campanhas eleitorais, os partidos políticos passaram a dar mais espaço às pautas das mulheres. Naquela eleição, pela primeira vez na história política do Brasil, os direitos das mulheres foram reconhecidos como pauta suficientemente relevante para entrar nas negociações de seleção dos que poderiam ser admitidos à condição de candidatos.

Entre 2003 e 2005, temos a quarta e última fase do CNDM, identificada por Pimenta (2010) como “o surgimento de um ‘novo’ conselho”. Isso porque, com a criação da SPM, o conselho passou a ser parte da estrutura básica desse organismo, perdendo sua autonomia financeira e administrativa, não lhe restando outro atributo/função senão o de prestar serviços consultivos.

De novo, o que ocorreu, foi a atribuição de uma nova característica, relativa à sua formação: a partir de 2003 passaria a ter a maior parte das suas conselheiras ligadas aos

movimentos feministas e de mulheres. Dessa forma, além de esse organismo ser composto pelos diversos ministros – da Saúde, Educação, Justiça, Cultura, etc. –, também passou a ser composto por dezoito representantes de entidades da sociedade civil,[33] e três mulheres com notório conhecimento das questões de gênero, como indica o art. 3º do Decreto nº 4.773/03 (PIMENTA, 2010, p. 157). Este fato é importante na medida em que aproxima o mecanismo estatal de outras formas organizativas de luta pelos direitos das mulheres, o que também deu uma maior visibilidade a pautas mais amplificadas, exatamente por contar com pessoas provenientes de diversos movimentos sociais na composição do CNDM. Esta foi uma estratégia do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, visando à governabilidade.

A partir de 2003, as conquistas e a trajetória do CNDM passaram a se confundir com o que foi desenvolvido dentro da SPM, o que se deve ao fato de uma instituição acompanhar o outra e de a ministra ser também presidente do conselho. A principal característica que marcou as ações da CNDM, a partir de 2003, foi uma equipe majoritariamente composta por representantes da sociedade civil. Isso promoveu uma visibilidade amplificada das decisões vindas dos segmentos sociais, e uma maior autonomia para o conselho, já que, por conta das características de sua composição, conseguiu reunir vozes contrárias às possíveis decisões provenientes do governo. É importante lembrar que, desde o início de sua trajetória, o CNDM tinha como sua principal função ser um instrumento de diálogo entre os movimentos feministas e de mulheres e as agendas do governo. Por conta do caráter deliberativo, suas atribuições acabaram ficando nebulosas, o que, muitas vezes, acabou por acarretar também funções ligadas à execução de políticas públicas. Segundo Pimenta:

> Como o dispositivo legal deixa claro, o Conselho é um órgão deliberativo, ou seja, deveria ter autonomia para decidir e encaminhar questões de competência do Executivo, ainda que, para fazer valer suas resoluções, precisasse da chancela do Presidente da República. Entendemos que esse fator condicionante - ser deliberativo, mas ter que ser homologado pelo chefe de governo - representou um sério entrave em relação ao alcance das ações do CNDM (PIMENTA, 2010, p. 173).

[33] Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, etc. [34] "A Conferência Mundial da Mulher contou com a participação de 133 representantes estatais, e 6.000 representantes de ONGs se fizeram presentes na agenda de eventos paralelos" (KORMANN, 2020, p. 281).

Outro fator que contribuiu para uma percepção confusa do que seria a função do conselho foi a sua própria trajetória enquanto órgão ligado às estruturas do Estado. Percebemos uma certa fragilidade no que diz respeito à sua posição conforme os contextos políticos do País. Ou seja, o desempenho e o poder de ação do CNDM foram sujeitados às relações políticas que aconteciam dentro do governo. Essas determinavam em que medida o movimento feminista poderia agir junto ao Estado – já que o presidente da República poderia indicar pessoas que ocupavam cargos e em alguns momentos não indicou feministas para essa composição, além de também haver interferido na infraestrutura do conselho, restringindo as funções que lhe cabiam.

Ainda que a força de atuação do CNDM dependesse da afinidade das forças políticas com a temática da luta pela igualdade de gênero ou da relação pessoal entre as conselheiras e os ministros ou presidentes do País, sua criação ainda é considerada um marco na luta dos movimentos feministas e de mulheres por uma aproximação com a esfera estatal. Além disso, apesar de não ser um espaço estatal, e de não ter capacidade de executar políticas públicas, também é inegável que, em muitos momentos, conseguiu articular forças para realizar conquistas significativas nesse sentido (PIMENTA, 2010).

Para o presente estudo, a importância de se estudar o CNDM vem da percepção de que sua criação foi uma tentativa de aproximação com a estrutura estatal para que o movimento feminista de fato nela estivesse inserido. A criação de espaços que privilegiassem a presença de mulheres foi um dos meios encontrados para combater as desigualdades das relações de gênero em todos os espaços desse país, mas, principalmente, dentro da política. Em contraposição a esse espaço formado por mulheres e dedicado apenas às pautas de combate às desigualdades de gênero, a política institucional representativa era historicamente ocupada por homens brancos e cisgêneros. Como mencionado anteriormente, constitui uma pauta histórica do feminismo que as mulheres ocupem mais cargos eletivos dentro do Estado, já que sua representação por homens dentro desse espaço não trouxe muitos ganhos até agora.

Sabemos que, por muito tempo, havia no senso comum da sociedade a ideia de que as mulheres nem sequer gostariam de se candidatar, posto que não participavam de partidos políticos. Com o avanço dos estudos feministas, percebemos que essa situação é muito mais complexa e fruto de diversas interferências e opressões que atravessavam a vivência das mulheres, como, por exemplo, as diversas jornadas de trabalho e a difusão de estereótipos segundo os quais as mulheres são interpretadas como sujeitas relegadas

às tarefas do ambiente doméstico e, portanto, não pertencentes à esfera pública, onde ocorrem as relações políticas (PATEMAN, 1993).

Além disso, com o estudo de Gomes (2016) sobre a participação das mulheres dentro dos partidos políticos em todas as posições do espectro político, é possível constatar que, embora dentro de sua composição ou estrutura, as mulheres também sentem que não conseguem apoio partidário. Apesar de os partidos políticos de esquerda apresentarem uma maior preocupação com relação à sub-representatividade das mulheres na política, não estabelecem mecanismos efetivos para resolver essa situação.

Pinto (2010) afirma que, uma vez candidatas às eleições à prefeitura de Porto Alegre em 2009, as mulheres mobilizaram cada vez menos pautas relacionadas à igualdade de gênero em suas campanhas, por possivelmente acreditarem que essas propostas não sensibilizariam o público de eleitores. Menuci (2018), ao indagar se as mulheres eleitas como prefeitas nas cidades do Rio Grande do Sul para o mandato entre os anos de 2013 a 2016 promoveram políticas públicas para as mulheres, concluiu que boa parte delas não tivera essa preocupação como pauta do seu período de governo. A autora teoriza que muitas acabam reproduzindo o “modo masculino de fazer política”, ou seja, muitas delas não mobilizaram a pauta de igualdade de gênero. Esses diversos cenários, considerados adversos, tornam evidente a importância de outros mecanismos para mobilizar as pautas feministas para dentro da esfera estatal, de maneira que as políticas públicas direcionadas à igualdade de gênero possam ser asseguradas.

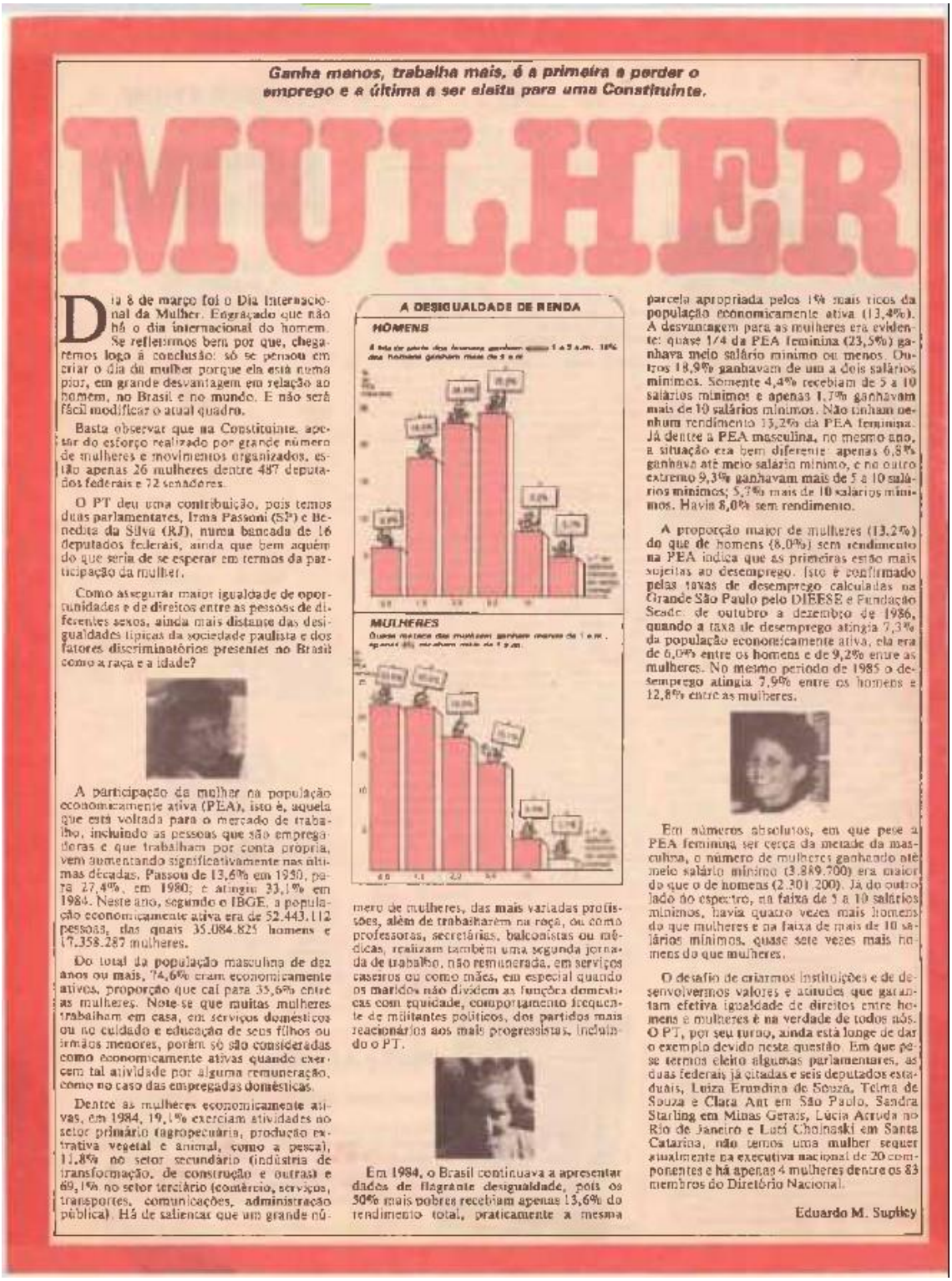
2.3 EMERGÊNCIA DA SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES

Pretendemos demonstrar, até aqui, como os discursos e as práticas feministas foram absorvidos pela esfera estatal até o momento da conquista da Secretaria Especial de Política para as Mulheres. O processo histórico que vem sendo debatido evidencia a constante luta das mulheres para que suas necessidades fossem discutidas dentro das esferas estatais, ficando demonstrado que essas conquistas não foram fáceis. As militantes feministas contam que as primeiras dificuldades de ocupar espaço na política acontecia, primeiramente, dentro do próprio partido (GOMES, 2016). Levando isso em conta, destacamos que a proposta de uma secretaria especial dedicada às questões das mulheres existiu na proposta de governo do candidato do Partido dos Trabalhadores. Tal fato

ocorreu porque as mulheres de dentro da instituição trabalharam intensamente para isso. Neste sentido, também devemos destacar que a coligação “Lula Presidente”, de 2002, também tinha como integrantes o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partido Liberal (PL) e o Partido da Mobilização Nacional (PMN).

Durante o desenvolvimento deste estudo, muitas fontes produzidas pelo Partido dos Trabalhadores foram consultadas. Dentre tantas, encontramos o “Boletim Nacional do PT”, um jornal publicado entre 1980 e 1994. Esse periódico tinha como função divulgar as discussões que se travavam dentro do partido, assim como informava sobre os eventos e ações políticas que estavam sendo desenvolvidos. Foram 110 números editados. Dos 91 números que se puderam acessar, as pautas das mulheres recebem um pouco mais de espaço em 40 números; em apenas 26 deles determinada matéria aparece completa. A partir das matérias estudadas, pode-se perceber que as militantes feministas, membros do PT, participaram intensamente dos debates travados durante esses anos e evidenciados nas páginas anteriores. Os assuntos foram muitos. Identificamos discussões sobre: violência contra a mulher; mulheres na política; feminismo no partido; machismo; mulheres negras; salário-maternidade; políticas públicas para as mulheres; discriminação de gênero; trabalhadoras rurais; mulheres eleitas, etc. Os temas de maior recorrência, no entanto, são as discussões referentes ao aborto e às cotas de participação nas instâncias de direção do partido.

Figura 1 - Boletim Nacional do PT, número 26 - Abril de 1987



Ganha menos, trabalha mais, é a primeira a perder o emprego e a última a ser eleita para uma Constituinte.

MULHER

Dia 8 de março foi o Dia Internacional da Mulher. Engraçado que não há o dia internacional do homem. Se refletirmos bem por que, chegaremos logo à conclusão: só se pensou em criar o dia da mulher porque ela está numa pior, em grande desvantagem em relação ao homem, no Brasil e no mundo. E não será fácil modificar o atual quadro.

Basta observar que na Constituinte, apesar do esforço realizado por grande número de mulheres e movimentos organizados, estão apenas 26 mulheres dentre 487 deputados federais e 72 senadores.

O PT deu uma contribuição, pois temos duas parlamentares, Irma Passoni (SP) e Benedita da Silva (RJ), numa bancada de 16 deputados federais, ainda que bem aquém do que seria de se esperar em termos da participação da mulher.

Como assegurar maior igualdade de oportunidades e de direitos entre as pessoas de diferentes sexos, ainda mais distante das desigualdades típicas da sociedade paulista e dos fatores discriminatórios presentes no Brasil como a raça e a idade?

A participação da mulher na população economicamente ativa (PEA), isto é, aquela que está voltada para o mercado de trabalho, incluindo as pessoas que são empregadoras e que trabalham por conta própria, vem aumentando significativamente nas últimas décadas. Passou de 13,6% em 1950, para 27,4%, em 1980; e atingiu 33,1% em 1984. Neste ano, segundo o IBGE, a população economicamente ativa era de 52.443.112 pessoas, das quais 35.084.825 homens e 17.358.287 mulheres.

Do total da população masculina de dez anos ou mais, 74,6% eram economicamente ativos, proporção que cai para 35,6% entre as mulheres. Note-se que muitas mulheres trabalham em casa, em serviços domésticos ou no cuidado e educação de seus filhos ou irmãos menores, porém só são consideradas como economicamente ativas quando exercem tal atividade por alguma remuneração, como no caso das empregadas domésticas.

Dentre as mulheres economicamente ativas, em 1984, 19,1% exerciam atividades no setor primário (agropecuária, produção extrativa vegetal e animal, como a pesca), 11,8% no setor secundário (indústria de transformação, de construção e outras) e 69,1% no setor terciário (comércio, serviços, transportes, comunicações, administração pública). Há de salientar que um grande número de mulheres, das mais variadas profissões, além de trabalharem na roça, ou como professoras, secretárias, balconistas ou médicas, realizam também uma segunda jornada de trabalho, não remunerada, em serviços caseiros ou como mães, em especial quando os maridos não dividem as funções domésticas com equidade, comportamento freqüente de militantes políticos, dos partidos mais reacionários aos mais progressistas, incluindo o PT.

Em 1984, o Brasil continuava a apresentar dados de flagrante desigualdade, pois os 50% mais pobres recebiam apenas 13,6% do rendimento total, praticamente a mesma parcela apropriada pelos 1% mais ricos da população economicamente ativa (13,4%). A desvantagem para as mulheres era evidente: quase 1/4 da PEA feminina (23,5%) ganhava meio salário mínimo ou menos. Outros 18,9% ganhavam de um a dois salários mínimos. Somente 4,4% recebiam de 5 a 10 salários mínimos e apenas 1,7% ganhavam mais de 10 salários mínimos. Não tinham nenhum rendimento 13,2% da PEA feminina. Já dentre a PEA masculina, no mesmo ano, a situação era bem diferente: apenas 6,8% ganhava até meio salário mínimo, e no outro extremo 9,3% ganhavam mais de 5 a 10 salários mínimos; 5,7% mais de 10 salários mínimos. Havia 8,0% sem rendimento.

A proporção maior de mulheres (13,2%) do que de homens (8,0%) sem rendimento na PEA indica que as primeiras estão mais sujeitas ao desemprego. Isto é confirmado pelas taxas de desemprego calculadas na Grande São Paulo pelo DIEESE e Fundação Seade: de outubro a dezembro de 1986, quando a taxa de desemprego atingia 7,3% da população economicamente ativa, ela era de 6,0% entre os homens e de 9,2% entre as mulheres. No mesmo período de 1985 o desemprego atingia 7,9% entre os homens e 12,8% entre as mulheres.

Em números absolutos, em que pese a PEA feminina ser cerca da metade da masculina, o número de mulheres ganhando até meio salário mínimo (3.889.700) era maior do que o de homens (2.301.200). Já do outro lado do espectro, na faixa de 5 a 10 salários mínimos, havia quatro vezes mais homens do que mulheres e na faixa de mais de 10 salários mínimos, quase sete vezes mais homens do que mulheres.

O desafio de criarmos instituições e de desenvolvermos valores e atitudes que garantam efetiva igualdade de direitos entre homens e mulheres é na verdade de todos nós. O PT, por seu turno, ainda está longe de dar o exemplo devido nesta questão. Em que pese termos eleito algumas parlamentares, as duas federais já citadas e seis deputados estaduais, Luiza Erundina de Souza, Telma de Souza e Clara Ant em São Paulo, Sandra Starling em Minas Gerais, Lúcia Arruda no Rio de Janeiro e Luti Cholinski em Santa Catarina, não temos uma mulher sequer atualmente na executiva nacional de 20 componentes e há apenas 4 mulheres dentre os 83 membros do Diretório Nacional.

Eduardo M. Suplicy

Fonte: Centro Sérgio Buarque de Holanda – CSBH/FPA.

Nessa matéria, escrita por Eduardo Suplicy, encontramos uma discussão sobre a diferença salarial entre homens e mulheres, em que é pautada a responsabilidade do partido em contribuir para acabar com essas injustiças.

O Partido dos Trabalhadores (PT) nasceu próximo aos movimentos sociais e o presidente da República, eleito em 2002, veiculou em sua campanha eleitoral pautas que tinham como tema a conquista de uma maior igualdade social. Luiz Inácio Lula da Silva, depois de tomar posse, voltou a sua atenção para a criação de políticas públicas que contribuíram para o combate à fome e às desigualdades sociais. Diante de um cenário de inflação alta, de desvalorização da moeda, de elevada taxa de desemprego, de aumento da dívida pública e de pouco crescimento econômico, o presidente recuperou o papel do Estado enquanto responsável pelo planejamento econômico, aumentou os gastos públicos e adotou políticas "de distribuição de renda para impulsionar a atividade econômica, assim como a aplicação de incentivos diversos para alavancar a indústria" (MOTTA, 2016, sp).

As políticas de redistribuição de renda merecem destaque. Motta (2016) constatou que os programas sociais desse governo beneficiavam cerca de 45 milhões de pessoas em 2006. Uma das primeiras ações do governo foi criar o Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome, que mais tarde se tornou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Esses ministérios tiveram como principal feito a execução do programa Bolsa Família, que distribuiu ajuda financeira às famílias, em troca de manterem seus filhos e filhas frequentando as escolas e as vacinas em dia. Apesar de os valores não serem muito altos, já que o teto de gastos estabelecido foi o equivalente a 43 dólares por família, a instituição desse programa social gerou impactos sociais visíveis, principalmente na Região Nordeste, pois o estado de miséria de parte dos habitantes era notório. Apesar das críticas ao governo da época, os resultados sociais dessa ação foram de crescimento econômico da população, que, a partir desse e de outros motivos, também passou a ter acesso ao consumo, mobilizando as dinâmicas do mercado. Além disso, houve um reconhecimento internacional desses resultados, o que atraiu financiamentos de entidades estrangeiras para o programa.

Também na direção da redução da miséria e da ampliação do mercado consumidor, durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva ocorreu um aumento real do salário mínimo - 70% em relação ao valor estabelecido durante o governo anterior, que costumava fazer reajustes anuais acima da inflação. Seguindo a mesma lógica - de contribuir para o desenvolvimento social -, o governo do PT expandiu e concretizou diversas iniciativas educacionais que provocavam impactos nas áreas da ciência e da cultura. As iniciativas são visíveis nas universidades federais, que tiveram suas estruturas

ampliadas, ou foram criadas do zero, principalmente em lugares do País onde havia falta dessas instituições, ou defasagem. Houve também o aumento de financiamentos para a pesquisa e outros programas de incentivo nessa área. Ainda com relação ao ensino superior, escreve Motta:

> O governo também expandiu o financiamento para instituições privadas. Em primeiro lugar ampliou um programa criado no governo FHC, o Fies (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior), que com recursos dos bancos federais financiava o pagamento de mensalidades em faculdades privadas, gerando a obrigação do aluno de quitar o débito após o término do curso. Em 2014, cerca de 25% dos estudantes das faculdades privadas recebiam auxílio do Fies. Mas a gestão petista também criou um programa novo para financiar o estudo em faculdades privadas, o Prouni (Programa Universidade para Todos). Trata-se de um programa de bolsas para estudantes de baixa renda que, a depender da situação familiar, recebem 100% ou 50% de financiamento do custo da faculdade. Entre 2005 e 2012 o Prouni atendeu mais de 1 milhão de estudantes, segundo dados do Ministério da Educação (MOTTA, 2016, sp).

Todos esses incentivos geraram um aumento de 4,1 milhões de estudantes em cursos de graduação no País até 2012, além do aumento em 100% dos números de pós-graduandos até 2010.

A criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), órgão com *status* de ministério, tinha como função desenvolver políticas de ação afirmativa para o combate das desigualdades raciais. Até 2015, foi chefiada por três ministras mulheres, respeitadas dentro do movimento de mulheres negras: Matilde Ribeiro (2003-2008), Luiza Bairros (2011-2014) e Nilma Lino Gomes (2014-2015). Matilde Ribeiro, ministra durante o período estudado neste trabalho, é militante do movimento negro e do movimento feminista; tem graduação e doutorado em Serviço Social. Um de seus impactos mais lembrados é o da instituição das cotas sociais para cursos de graduação e para cargos dos serviços públicos. Esta ação foi responsável por ampliar (ou, em algumas instituições, iniciar) a presença de minorias raciais nas universidades, o que é considerado até hoje como uma ação que impactou diretamente a vida dos brasileiros, que conseguiram ocupar diversos cargos de trabalho por meio de suas profissões. A Seppir teve uma trajetória de luta muito próxima à da SPM, já que ambas as secretarias desenvolviam projetos juntas, em especial no desenvolvimento de "distintos programas de apoio às organizações das mulheres negras na luta contra o racismo e o sexismo" (MONAGREDA, 2018, p. 192), além de garantir os direitos das trabalhadoras domésticas. Nos estratos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres,

que pretendemos analisar, em que constam ações relacionadas às relações de trabalho, percebemos pelo menos 15 ações desenvolvidas pela SPM em conjunto com a Seppir.

O governo Luiz Inácio Lula da Silva também concedeu à Secretaria de Direitos Humanos o *status* de ministério. A instituição implementou diversas ações que já estavam em curso no governo anterior, "com destaque para a defesa de minorias sexuais, dos jovens e dos detentos, além de investigações referentes aos mortos e desaparecidos políticos durante a ditadura militar" (MOTTA, 2016, sp). No Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que pretendemos analisar, em que constam ações relacionadas às relações de trabalho, percebemos pelo menos dez ações dessa secretaria em conjunto com a SPM.

Descrevemos brevemente o cenário das políticas públicas implementadas pelo governo para demonstrar que a criação das SPM não foi uma ação isolada. A instituição foi criada como parte de uma rede de políticas sociais. Apesar de os partidos políticos de esquerda se manifestarem menos hostis às pautas de igualdade de gênero, ocorreram muitas disputas no campo político para que o ideário feminista norteasse as ações dessas instituições. Diferente do PMDB, que estabeleceu o modelo de conselhos para incluir a pauta das mulheres dentro da esfera estatal em níveis municipais, estatuais e depois nacional, com o CNDM, em 1985, o PT absorveu essa reivindicação de forma diferente. Segundo Papa (2012), já era uma prática do PT o estabelecimento de secretarias dedicadas às mulheres em seus governos em níveis municipais e estaduais desde 1989. Segundo o autor:

> A eleição de governos de esquerda, liderados pelo PT, a partir de 1989, deu origem aos primeiros organismos exclusivamente governamentais voltados para a formulação de políticas para as mulheres no âmbito do Poder Executivo. As primeiras experiências nesse novo formato ocorreram nos municípios de São Paulo, Santo André, Belo Horizonte e, posteriormente, em Porto Alegre (PAPA, 2012, p. 32).

Como foi demonstrado anteriormente, os conselhos tinham como proposta estabelecer um vínculo do movimento feminista com o Estado. Todavia, estas instituições não tiveram, na maior parte de sua existência, qualquer poder para executar as políticas públicas que deliberavam. Ao contrário desse modelo, as secretarias propostas pelo PT desfrutavam da ligação direta com o Poder Executivo, "com uma equipe técnica permanente, orçamento próprio para financiar suas iniciativas e mandato para participar da elaboração das prioridades do governo perante outras secretarias" (PAPA, 2012, p.

32). Por funcionarem de forma diferente, admitindo que a existência de um modelo de organismo não exclui a existência do outro, foi, muitas vezes, possível que mais órgãos convivessem nos mandatos de governos. Também é necessário ressaltar que, por mais que a secretaria exigisse um aparato burocrático mais desenvolvido, isso não garantia que as propostas por ela idealizadas fossem colocadas em prática, já que tais ações dependiam de outros órgãos, bem como de recursos financeiros.

Além das reivindicações feministas que ocuparam espaços dentro dos partidos políticos em âmbito nacional, as demandas dos movimentos sociais também foram escutadas em nível internacional. Sendo assim, os mecanismos estatais dedicados à igualdade de gênero correspondiam, também, a uma pauta das conferências realizadas pela Organização das Nações Unidas, fossem elas dedicadas aos Direitos Humanos, caso da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento das Nações Unidas (CIPD) realizada em Cairo em 1994, ou da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Beijing em 1995. De fato, a ONU pode ser uma organização que parece estar distante do cotidiano das feministas brasileiras; no entanto, ao estudarmos a história das relações estatais com as reivindicações dos feminismos, observamos muitas convergências.

Levando em consideração o contexto histórico da própria trajetória da ONU com a pauta das mulheres, é importante destacar que, um ano depois da criação da instituição internacional, em 1945, essa já criou também seu primeiro grupo encarregado do combate à discriminação contra a mulher - a Comissão sobre o Status da Mulher (*Conference on the Status of Women - CSW*) -, responsável por atuar de diversas formas para promover discussões e mobilizações. Com a retomada dos movimentos feministas durante os anos 1960 e 1970 no Ocidente, a *CSW* recomendou que o ano de 1975 fosse estabelecido como Ano Internacional da Mulher, e, a partir de então, também a década da mulher até 1985. Nessa primeira data, foi realizada a I Conferência Mundial da Mulher na Cidade do México,[34] que elaborou o "Plano Mundial de Ação para a Implementação dos Objetivos do Ano da Mulher", documento que conta com diretrizes para o avanço da agenda até 1985 (KORMANN, 2020, p. 281). A partir de então, a ONU intensificou ações com os países signatários no sentido de promover uma mudança sobre os estigmas relacionados à imagem da mulher. Nas narrativas das feministas brasileiras, há uma constante

[34] "A Conferência Mundial da Mulher contou com a participação de 133 representantes estatais, e 6.000 representantes de ONGs se fizeram presentes na agenda de eventos paralelos" (KORMANN, 2020, p. 281).

referência aos incentivos da ONU durante esse primeiro ano, que ficou marcado como o ano do inaugural do feminismo no Brasil (PINTO, 2003).[35]

Sueli Carneiro (2019) observa que o interesse desse organismo internacional sobre os debates relacionados às condições das mulheres e das populações pobres fez com que o movimento de mulheres negras passasse a desenvolver uma perspectiva internacional de luta, assim como a acalentar a pretensão de uma articulação amplificada em nível mundial. Para a autora, a participação nas conferências mundiais da ONU permitiu que os feminismos ampliassem o debate sobre as questões raciais, além de promover uma sensibilização para a inclusão da perspectiva antirracista em todos os temas que perpassam os movimentos sociais, os governos e a própria ONU. A autora destaca a participação de mulheres negras durante a Conferência de Direitos Humanos realizada em Viena em 1993, evento em que se convencionou que os direitos das mulheres seriam considerados direitos humanos. Neste sentido, concordamos com Carneiro (2019) quando afirma que as conferências mundiais são espaços de troca e ampliação de debates, que condensam movimentos e demandas existentes, para dar visibilidade política e sistematicidade às demandas sociais ao determinarem que seus países-membros obedeçam a determinados acordos.

Além de outras ações importantes em âmbito internacional,[36] a ONU promoveu outras três conferências mundiais sobre as mulheres. Cinco anos depois da primeira, em Copenhague, ocorreu a II Conferência Mundial da Mulher, responsável por determinar ações mais explícitas e objetivos mais bem definidos para que as pautas designadas na conferência anterior pudessem ter êxito. Dessa forma, definiu-se um programa de ação com medidas nacionais mais rigorosas. Já a terceira Conferência Mundial ocorreu em Nairóbi, em 1985, onde foram discutidos os ganhos e as perdas da Década da Mulher, como também foi produzido um documento com estratégias para uma ação contínua, pelas quais os países membros da ONU deveriam se responsabilizar. Uma das prioridades desse plano seriam as mobilizações focadas na área jurídica, por cujo monitoramento a *CSW* aceitou se responsabilizar.

Também é a partir da Conferencia de Nairóbi que se admite um certo reconhecimento das diversidades de experiência das mulheres em nível global. Não há

---

[35] Pretendemos, com isso, demonstrar que as movimentações da ONU contribuíram para articular reivindicações que já estavam sendo organizadas pelos movimentos feministas nacionais.

[36] Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação, adotada pela Assembleia da ONU, com aprovação de 130 votos (KORMANN, 2020).

como deixar de reconhecer que as opressões de classe, raça, sexualidade, etnia, geração, etc. atingem as pessoas de forma diferente em nível global. No que se refere às questões do direito ao trabalho, por exemplo, enquanto muitas estavam lutando pelo direito de trabalhar, outras, as mulheres de baixa renda, nunca tiveram a opção de sequer escolher. Dessa forma, concordou-se que a pauta do combate à violência contra as mulheres fosse central, desde que esse trabalho fosse feito "de maneira interseccionada com pautas sociais e econômicas" (KORMANN, 2020, p. 285).

A quarta e última Conferência Mundial da Mulher ocorreu em 1995, na cidade de Beijing. Ela é citada por muitas autoras como referência para a construção da SPM.[37] Isso porque o Plano de Ação da Conferência recomenda práticas efetivamente absorvidas na proposta de criação desse mecanismo. Além do contexto internacional, também é importante mencionar novamente que, no período da última conferência mundial da mulher realizada pela ONU, a sociedade brasileira ingressava no período de redemocratização, em que já há dez anos se empenhava em reconstruir seu aparato jurídico e burocrático. Este fato é importante no processo de análise das similaridades entre as demandas do movimento feminista, que foram condensadas pela ONU, e o que foi implementado pelo Estado brasileiro.

Analisando os documentos produzidos durante o evento, observamos um conjunto de questões ressaltadas durante a IV Conferência de 1995 e que também tiveram desdobramentos no Brasil. A "Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher" (ONU, 1995) foi traduzida para o português e conta também com uma introdução de Maria Luiza Ribeiro Viotti, na época diretora do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais, documento que faz uma contextualização das discussões realizadas durante o evento, que, por sua vez, deu origem ao documento, além de contar com uma análise do cenário do País e sobre os obstáculos que dificultavam o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas às mulheres no Brasil. Depois da introdução, inicia-se o "Texto integral da Declaração e Plataforma da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher"; em seguida, a Plataforma de Ação. O texto é dividido em seis capítulos: Declaração de Objetivos; Contexto Mundial; Áreas Críticas de Preocupação;

[37] Aprofundei-me nessa discussão em um artigo publicado pela revista *Em tempo de Histórias*, o qual embasou partes deste trabalho. LUNARDI, G. A IV Conferência Mundial Sobre a Mulher e as estratégias do Estado brasileiro para implementar a igualdade de gênero. Em *Tempo de Histórias* [S. l.], v. 1, n. 39, 2021. DOI: <<10.26512/emtempos.v1i39.39621. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/emtempos/article/view/39621>> . Acesso em: 15 nov. 2022.

Objetivos Estratégicos e Ações; Disposições Institucionais e Disposições Financeiras. A seção de Objetivos Estratégicos e Ações é dividida em 12 áreas de preocupação. São elas: A. Mulheres e Pobreza; B. Educação e Capacitação de Mulheres; C. Mulheres e Saúde; D. Violência contra a Mulher; E. Mulheres e Conflitos Armados; F. Mulheres e Economia; G. Mulheres no Poder e na Liderança; H. Mecanismos Institucionais para o Avanço das Mulheres; I. Direitos Humanos das Mulheres; J. Mulheres e a Mídia; K. Mulheres e Meio Ambiente; L. Direitos das Meninas. O documento conta com mais de cem páginas.

De uma maneira geral, foi possível localizar alguns aspectos que tiveram mais ênfase em todo o documento. O primeiro deles é a percepção, por parte das conferencistas da ONU, da necessidade de utilizar a categoria de gênero como essencial para compreender a situação das mulheres naquele momento e, a partir dela, promover mudanças. A Declaração e a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (ONU, 1995) afirmava: "As relações de gênero, com seu substrato de poder, passam a constituir o centro das preocupações e a chave para a superação dos padrões de desigualdade (ONU, 1995, p. 149)." Essa decisão, conforme se verifica no documento, era fruto de uma reivindicação da coletividade de mulheres que estavam dialogando no evento. A forma com que a perspectiva de gênero aparece nas recomendações práticas da Plataforma de Ação produzida no evento foi acompanhada da noção de "transversalidade".

Na introdução da versão brasileira desse documento, Viotti declarava que o documento iria ser utilizado como um guia para que os governos desenvolvessem, em nível federal e estadual, práticas que colaborassem com a luta em favor da igualdade de gênero. A perspectiva de transversalidade era de grande importância nesse contexto, pois esta era uma ferramenta para que a perspectiva de gênero estivesse em todas as etapas da formulação das políticas públicas. A noção de que a conquista da igualdade e de direitos ocorreria por meio de políticas públicas norteava o documento. Em coerência com a importância dada a esta perspectiva, o documento contava com um segmento chamado "H. Mecanismos institucionais para o Avanço das Mulheres" (p. 219-223).

Nessa seção, constata-se que a maior parte dos países signatários da ONU possuem tais mecanismos; porém, também se fala sobre sua incapacidade de ação por diversos fatores, como escassez de recursos, falta de engajamento com outros níveis estatais e uma posição desfavorável ao desenvolvimento de suas tarefas. Para combater

essas condições, a Plataforma cria três eixos com “objetivos estratégicos e medidas que devem ser adotadas. O primeiro objetivo é chamado “H.1 - Criar ou fortalecer mecanismos nacionais e outros órgãos governamentais’. Recomendam-se nele medidas a serem adotadas pelos governos. A principal propõe:

> b) criar ou fortalecer, conforme apropriado, sobre a base de um sólido compromisso político, *um mecanismo nacional para promover o avanço da mulher, no escalão mais elevado do governo que seja possível*; esse mecanismo deveria ter mandatos e poderes claramente definidos; como elementos decisivos, deveria dispor de recursos suficientes e de capacidade e competência para influir em questões de política e para formular e rever a legislação; entre outras coisas, deveria estar habilitado a realizar análise das políticas e encarregar-se das funções de defesa, comunicação, coordenação e monitoramento de sua aplicação;

Essa posição, em nível elevado, seria responsável também por facilitar o engajamento de outros mecanismos estatais responsáveis por decisões que influem na situação das mulheres.

O segundo objetivo, de título “H.2”, tem como proposta: “Integrar perspectivas de gênero na legislação, nas políticas públicas, nos programas e projetos”. Para isso, os governos deveriam solicitar que todos os ministérios revejam suas políticas e programas no sentido de adotar uma perspectiva de gênero nas ações já existentes, além de trabalhar junto aos membros do Legislativo para se introduzir a perspectiva de gênero na legislação e nas políticas. Para esse objetivo, o próprio mecanismo deveria se responsabilizar por “estabelecer vínculos diretos com organismos nacionais, regionais e internacionais relacionados com o avanço da mulher”, além de “estabelecer relações de cooperação com outros agentes governamentais”.

O objetivo “H.3 - Elaborar e divulgar dados e informações desagregados por gênero para fins de planejamento e avaliação”, refere-se à importância de desenvolver programas e políticas com embasamento em estatísticas e estudos. Nele, recomenda-se que se faça uma coleta de dados sobre a contribuição de mulheres e homens nas diferentes esferas que constituem a sociedade, mas, principalmente, nas que perpassam as formas de trabalho (remunerado ou não) e contribuição na economia, focando nas questões relacionadas às formas de trabalho não remunerado sob a responsabilidade das mulheres. Dessa forma, tanto os países membros, como a própria ONU, deveriam comprometer-se em articular forças para o desenvolvimento de pesquisas e coleta de dados.

A partir dessa breve análise sobre parte da Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, é possível compreender que a proposta de um mecanismo de política para as mulheres ocupava um espaço de grande importância, já que esse "deve ser o organismo central de coordenação de políticas no seio dos governos. Sua tarefa principal é dar apoio à incorporação de uma perspectiva da igualdade de gêneros a todas as áreas políticas, nos diversos níveis do governo" (ONU, 1995, p. 219). Também é viável analisar quais são as recomendações que tiveram desdobramentos no Brasil.

As ações em torno do evento de Beijing possibilitaram às conselheiras do CNDM, e à primeira-dama, Ruth Cardoso, participar do evento e, logo após, que o Conselho passasse a ter maiores possibilidades de ação junto a outros espaços estatais. Além de negociações internas, que geraram a Sedim, é possível visualizar os desdobramentos da Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial da Mulher na própria criação da SPM, em 2003. A diferença principal entre essas duas instituições é que a SPM foi, na época de sua criação, diretamente ligada ao presidente da República, e, portanto, com maior autonomia. A Lei nº 10.683, de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, estabeleceu as competências da SPM:

> Art. 22. À Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres, bem como elaborar e implementar campanhas educativas e antidiscriminatórias de caráter nacional, elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e demais esferas de governo, com vistas na promoção da igualdade, articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres, promover o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Gabinete e até três Subsecretarias (LEI 10.683, mai./2003).

Neste trecho, é possível localizar os aspectos de declaração e plataforma de ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher no que se refere às instituições estatais dedicadas à construção dos direitos das mulheres. Podemos, portanto, afirmar que a criação da SPM foi inspirada, em parte, no documento produzido pela ONU.

Além disso, a estrutura da SPM pode ser vista no Decreto nº 4.625, de 21 de março de 2003, que "Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, órgão integrante da

Presidência da República, e dá outras providências". O anexo a esse decreto contém a estrutura regimental da SPM, composta de cinco capítulos, que pretendemos analisar.

O primeiro, diz respeito à natureza e à competência da secretaria, similares às mencionadas na Lei nº 10.683, de maio de 2003.

O segundo capítulo expõe a estrutura organizacional da SPM, composta pelos seguintes órgãos:

> I - órgão de assistência direta e imediata ao Secretário Especial: Gabinete;
> II - órgãos específicos singulares:
> a) Subsecretaria de Planejamento de Políticas para as Mulheres;
> b) Subsecretaria de Monitoramento de Programas e Ações Temáticas; e
> c) Subsecretaria de Articulação Institucional;
> III - Órgão colegiado: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM.
> (BRASIL, Decreto nº 4.625, de 21 de março de 2003).

Cada um desses órgãos possuía uma equipe completa, com diferentes quantidades de cargos que podiam auxiliar no desenvolvimento das atividades de responsabilidade de cada segmento.

O terceiro capítulo fala da competência de cada órgão que compõe a secretaria. O gabinete possui dez funções ordenadas no documento, as quais giram em torno de prestar assistência à Secretária Especial e ao organismo, no geral. Isso inclui assessorar a secretária em matérias relativas a ordens legislativas, ajudá-la com as relações públicas, providenciar os requerimentos formulados por ela. No que tange à secretaria como um todo: realizar as atividades de comunicação social e divulgação de matérias sobre esse mecanismo; gerenciar os assuntos de desenvolvimento organizacional e de administração geral; coordenar uma ouvidoria específica para atender às denúncias relativas à discriminação contra as mulheres; apoiar o CNDM nas questões administrativas e "definir as condições gerais que orientam as propostas orçamentárias, programas, campanhas, projetos e atividades a serem desenvolvidos pela Secretaria Especial".

As funções da Subsecretaria de Planejamento de Políticas para as Mulheres consistem em:

> I - propor e coordenar a formulação e implementação de políticas públicas de gênero [...]; II - elaborar e propor projetos de lei que visem a assegurar os direitos das mulheres e a eliminação de legislação de conteúdo discriminatório; III - planejar, coordenar e supervisionar o desenvolvimento de programas e projetos de incentivo da participação social e política da mulher; IV - realizar e apoiar estudos e pesquisas sobre temas inerentes de gênero, organizando indicadores e outras informações necessárias para subsidiar as definições de

> políticas na sua área de atuação; V - acompanhar e avaliar a execução dos programas e ações desenvolvidos pela Secretaria Especial; e VI - realizar outras atividades determinadas pelo Secretário Especial. (BRASIL, Decreto nº 4.625, de 21 de março de 2003).

Fica ao encargo da Subsecretaria de Monitoramento de Programas e Ações Temáticas:

> I - coordenar grupos temáticos destinados ao estudo e à elaboração de propostas sobre políticas para as mulheres, que visem o cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil; II - planejar, promover e coordenar encontros regionais de estudos e debates temáticos sobre a condição da mulher brasileira, objetivando eliminar todas as formas de discriminação identificadas; III - garantir, em articulação com órgãos públicos e privados, a execução dos programas e ações temáticas relacionados com a defesa e proteção dos direitos das mulheres; IV - implementar metodologia e sistemática de monitoramento e avaliação dos programas, projetos, atividades e ações temáticas realizadas; e V - realizar outras atividades determinadas pelo Secretário Especial. (BRASIL, Decreto nº 4.625, de 21 de março de 2003)

A Subsecretaria de Articulação Institucional deve:

> I - manter, em articulação com o CNDM, canais permanentes de relação com movimentos sociais de mulheres e outros segmentos da sociedade civil, apoiando o desenvolvimento das atividades que estejam em conformidade com as políticas da Secretaria Especial; II - promover a articulação e a integração entre os órgãos públicos, no âmbito federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, visando à fiscalização e à exigência do cumprimento da legislação que assegura os direitos das mulheres; III - acompanhar, em articulação com as bancadas femininas, a tramitação de proposições no Congresso Nacional relacionadas com os direitos das mulheres; IV - planejar, coordenar e supervisionar a execução de acordos, convenções e programas de intercâmbio e cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos ou privados, nas questões que atingem as mulheres, com vistas à defesa de suas necessidades e de seus direitos; e V - realizar outras atividades determinadas pelo Secretário Especial. (BRASIL, Decreto nº 4.625, de 21 de março de 2003)

Além disso, o documento afirma que o CNDM deve exercer as funções do seu regulamento. Também estabelece, no capítulo IV, as - “Atribuições dos dirigentes”, direcionadas aos cargos de subsecretárias, chefes de gabinete e demais dirigentes. E, no capítulo V, as “Disposições gerais”. Os últimos conteúdos são os anexos II e III. O Anexo II contém o “Quadro demonstrativo dos cargos em comissão da secretaria especial de políticas para as mulheres” e o “Quadro-resumo de custos dos cargos em comissão da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres”, referente aos anos de 2003, revogados pelo Decreto nº 6.855, em 2009, que aumentou o número de assessores especiais e de

assessores do gabinete da secretaria. O Anexo III contém o remanejamento de cargos, também de 2009.[38]

Ainda sobre a institucionalidade, é importante destacar:

> A SPM é criada em 2003 como uma secretaria especial com status de ministério ligada à Presidência da República; em 2011 transforma-se em ministério, alcançando o mais alto nível na estrutura estatal. Somente a partir daí, são garantidas estruturas como a contratação de funcionárias próprias via concurso público, maior orçamento e inclusão do PNPM no Plano Plurianual (PPA) do governo. Este fortalecimento viabiliza a concretização de ações e expande sua capacidade de monitoramento e articulação. Entretanto, poucos anos mais tarde, esta estrutura começa a ser ameaçada e perder espaço e força no aparato estatal (GONZALEZ, 2019, p. 136).

Para compreender um pouco mais sobre o funcionamento da SPM, também devemos analisar as secretarias-chefes durante o período estabelecido para esta pesquisa. Em 2003, ano de sua criação, quem assumiu o cargo foi Emília Therezinha Xavier Fernandes. A ministra, formada em pedagogia, foi professora por 23 anos e liderou várias greves enquanto membro do Sindicato dos Professores. Além disso, foi vereadora por três mandatos entre 1982 e 1994, ano em que foi eleita como a primeira mulher a ser senadora do Rio Grande do Sul, pelo PTB. No final dos anos 1990, filiou-se ao PT, pelo qual também foi uma das coordenadoras da bancada feminina do Congresso Nacional. Fernandes foi logo substituída por Nicéa Freire, que ocupou o cargo até o ano de 2011, e, portanto, todo o período correspondente a essa pesquisa. Freire graduou-se em Medicina na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), onde atuou como professora e pesquisadora, além de ter atuado em cargos administrativos, sendo a primeira mulher a ocupar o cargo de reitora na universidade, em 2000. Em sua trajetória política, foi filiada do Partido Comunista Brasileiro (PCB) durante a ditadura, momento em que também foi exiliada para o México; em 1989, filiou-se ao PT, onde foi chamada para ocupar o cargo de ministra.

Como aponta Gonzalez (2019), a maior parte das pessoas que ocuparam os cargos comissionados na SPM eram acadêmicas e provinham de militância partidária ligada ao PT. Quando essa autora entrevistou oito ex-gestoras da secretaria, constatou:

> No caso das ex-gestoras no Brasil, salta aos olhos o estabelecimento de um grupo invariavelmente homogêneo: mulheres brancas, com ensino superior,

[38] As mudanças feitas em 2009 não foram mencionadas em nenhuma pesquisa usada como referência neste trabalho.

> maiores de 50 anos e filiadas ao PT. Apenas as que eram funcionárias concursadas, ou seja, que não haviam sido indicadas a cargos comissionados, possuíam idade entre 30-40 anos e não eram filiadas a partidos políticos, sendo igualmente brancas e com educação superior (GONZALEZ, 2019, p. 25).

Ou seja, existe uma ausência de diversidade étnica e racial dentro da gestão de políticas públicas para as mulheres, o que pode ter influído na maneira em que os planos nacionais de política para as mulheres foram desenvolvidos.

Outro aspecto desafiador foi manter as pautas dos direitos sociais em sincronia com o que desejavam os movimentos de mulheres e os movimentos feministas. Para que esse fator não fosse negligenciado, a SPM estabeleceu formas de escutar esses grupos. Uma dessas estratégias foram as conferências nacionais de políticas para as mulheres (CNPM), que serão analisadas no próximo capítulo. As conferência nacionais sobre diversas temáticas constituíram uma prática que acompanhou o percurso do governo de Luiz Inácio Lula da Silva e se estabeleceram como o principal mecanismo "de interlocução entre governo e sociedade civil, com o objetivo de debater propostas e sobre elas deliberar para a formulação de políticas públicas" (PETINELLI *apud* MATOS; LINS, 2018, p. 141). As conferências nacionais mobilizaram populações em nível local e regional e proporcionaram a possibilidade de reunião a milhares de pessoas ao longo dos anos em que foram executadas. Também, ao final de cada evento, foi produzido um plano nacional de política para as mulheres, documentos responsáveis por articular as pautas deliberadas nas conferências para que estas se pudessem transformar em políticas públicas. Esses eventos ocorreram em 2004, 2007, 2011 e 2016[39] e produziram planos formalizados em decretos em 2005, 2008 e 2013.

Ao analisar as quatro edições da conferência, poderemos perceber que suas temáticas e objetivos se foram modificando. Na primeira edição, o momento inaugural do evento levou a que ele se desenvolvesse em torno da temática da criação do seu respectivo plano, ou seja, foi um momento singular cujo propósito se concentrava em construir e organizar as pautas que seriam estabelecidas em um documento que guiaria o

---

[39] "A 4ª CNPM foi realizada entre 10 e 13 de maio de 2016, quando a presidenta Dilma era vítima de um golpe em curso no Brasil [...]. O afastamento da presidenta, inclusive, ocorre quando a conferência estava acontecendo em Brasília e fez insurgir como lema na abertura da 4ª CNPM a frase: "não permitir retrocessos"[...]" (MATOS; LINS, 2018, p. 155). Nessa última conferência, não havia uma proposta de construir um novo PNPM, mas "[...] um dos resultados esperados era a formulação de um "Sistema Nacional de Política para as Mulheres", que, devido à atual conjuntura não democrática do país não sabemos nem se nem como essa demanda oriunda da 4ª CNPM entrará na agenda de decisão do governo" (MATOS; LINS, 2018, p. 155).

funcionamento da secretaria nos anos seguintes. Em 2005, também foi criado o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Política para as Mulheres, por meio do Decreto nº 5.390. O comitê tinha a "função de acompanhar e avaliar periodicamente o cumprimento dos objetivos, das metas, das prioridades e ações definidos no PNPM" e era composto por trinta órgãos governamentais e por três representações do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, "preferencialmente dentre as representações da sociedade civil". Também tinha a função de mobilizar os ministérios para que incluíssem a perspectiva de gênero dentro de seus programas.

Três anos depois da primeira, na segunda conferência, as dinâmicas giraram em torno das discussões do que fora estabelecido no primeiro plano e se propunham avaliar esse conteúdo para que houvesse uma deliberação sobre quais pautas deveriam permanecer e quais poderiam ser alteradas. Outro objetivo seria estabelecer formas de estimular a atuação das mulheres em lugares de decisão (MATOS; LINS, 2018). A terceira conferência teve sua atenção totalmente voltada à construção de políticas públicas e à formulação de estratégias para a autonomia das mulheres – esse evento não tinha o propósito inicial formular um plano, mas acabou fazendo-o. E a quarta conferência acumulou um grande leque de funções, que "tratavam de aspectos avaliativos, propositivos, de fortalecimento da participação e agendamento de assuntos" (MATOS; LINS, 2018, p. 158). Destacam-se, entre os principais assuntos: o estímulo da atuação conjunta de estados e municípios para estabelecer planos relacionados à conquista de políticas para as mulheres; estabelecer formas que impulsionassem a ação de organizações de mulheres e feministas junto aos três níveis do governo; estimular a criação e o fortalecimento de mecanismos governamentais em níveis municipais, com o encargo de implementar políticas de igualdade de gênero.

Dessa forma, pode-se perceber que as prioridades das conferências foram se reconfigurando com o andar dos anos. Entretanto, havia um objetivo comum, que era estabelecer as formas de conquista de políticas para as mulheres e estabelecer mecanismos que contribuíssem para a igualdade de gênero. Outro fator comum nas dinâmicas das conferências foram as suas formas de organização. A organização para as conferências nacionais ocorria desde os níveis municipais até os estaduais, níveis em que se discutiam os eixos temáticos em conferências menores. Além disso, era nesse momento que se escolhiam as delegadas para participar da etapa nacional, e também se elaboravam relatórios com as propostas dessas regiões para serem encaminhados à comissão

organizadora da Conferência Nacional. Em relação à primeira conferência, as etapas municipais não eram obrigatórias. Mas, de acordo com Matos e Lins, "a partir da 2ª CNPM, os regimentos passaram a estabelecer a realização das etapas municipais e estaduais e até mesmo a definir algumas regras, como a formação da comissão organizadora, além do calendário de realização dessas etapas" (MATOS; LINS, 2018, p. 161). Além de garantir a realização das etapas em níveis locais, também houve preocupação em garantir a participação dos movimentos sociais e de outras instituições da sociedade civil desde esse início. Além disso, segundo as referidas autoras:

> Os regimentos das CNPMs estabeleciam dois tipos de participantes: delegadas e convidadas. As convidadas consistem em mulheres, autoridades e representantes de entidades nacionais e internacionais na condição de observadoras(es), com direito apenas à voz, diferentemente das delegadas, que têm direito a voto também.
> O número de delegadas é diferente em todas as edições das conferências [...], mas é possível identificar em todas a regra de representação entre os segmentos, que estabelece que 60% sejam da sociedade civil e 40% governamentais. Sendo que o percentual do segmento governo é dividido entre representantes dos três níveis de governo. Dos delegados governamentais eleitos nas conferências estaduais, 30% são representantes de municípios e 10%, dos governos estaduais (MATOS; LINS, 2018, p. 162).

Para que houvesse uma participação considerada mais justa nas edições de 2007 e 2011, recomendou-se que as delegações escolhidas a participar em níveis nacionais fossem escolhidas conforme as "dimensões de classe, étnico-raciais, geracional e de liberdade sexual da sociedade brasileira" (MATOS; LINS *apud* BRASIL, 2007, p. 17). Na última conferência, ficou estabelecida a escolha de cinco delegadas provenientes de grupos de mulheres indígenas, de comunidades tradicionais de matriz africana, de ciganas e de mulheres com deficiência. É importante notar, desta maneira, que as formas de participação nos eventos também foram se reconfigurando conforme o diálogo entre a instituição estatal e as diversas convidadas e delegadas. Essa construção de pautas em um coletivo diverso propiciava que as múltiplas vivências das mulheres fossem reconhecidas e problematizadas.

No sentido de estabelecer uma participação paritária:

> O tamanho das delegações estaduais para as CNPMs é definido proporcionalmente ao número de habitantes por Estado, obedecendo, em geral, à regra de um mínimo de 24 pessoas por Estado, sendo 12 da sociedade civil, 4 do governo estadual e 8 dos governos municipais (MATOS; LINS, 2018, p. 164).

Mais, para garantir a participação das “advogadas” em todo o processo de formulação de propostas durante esses eventos, as conferências estabeleceram dinâmicas internas separadas em etapas. No primeiro momento, ocorria o *credenciamento*, no qual as mulheres com direito a voz e voto recebiam um crachá com uma determinada *identificação visual* – essas eram as “advogadas”. Em um segundo momento, ocorria a *plenária inicial*, responsável por aprovar o regimento interno das conferências e deliberar sobre as possíveis discordâncias relacionadas a essas normas. Em um terceiro momento, ocorriam as *rodas de conversas* e os *painéis temáticos*, os quais eram responsáveis por promover os debates e discutir as pautas que seriam propostas pelos grupos de trabalho. Dessa forma, em um quarto momento, os grupos de trabalho (GTs), compostos por “advogadas”, coordenadoras e relatoras, debatiam propostas separadas por temática a serem indicadas na plenária final para aprovação de um público mais amplo. Sendo assim, o último momento era aquele em que ocorria essa plenária, momento em que se votavam e debatiam as propostas indicadas pelos GTs. Ademais, nesse momento final também ocorriam aprovações e discussões das preposições “que representassem posicionamentos adotados pela Conferência, devendo ser de âmbito ou repercussão nacional e previamente assinadas” (MATOS; LINS, 2018, p. 165).

Para Matos e Lins, que analisaram a trajetória das quatro conferências e se aprofundaram em seus processos burocráticos, foi possível compreender que, no decorrer dos anos, ocorreu o aumento da institucionalização dos processos, com um regimento mais bem definido sobre as estruturas, as comissões organizadoras, sobre as regras de participação e debate, mas também para assegurar uma maior diversidade de mulheres tomando parte nas decisões. Segundo as autoras, a instauração de etapas preparatórias nas esferas municipais, além de promoverem palestras e conferências livres para o público, asseguraram que as CNPMs constituíssem um canal de diálogo entre a SPM, os movimentos e as organizações de mulheres brasileiras.

Esse diálogo representava uma tentativa do próprio grupo que estava no governo federal para garantir à população formas de participar das decisões sobre as políticas públicas que seriam desenvolvidas. À medida que o público que participou das conferências se tornou mais diversificado, foram construídos planos mais inclusivos para a conquista dos direitos das mulheres e para a luta da igualdade de gênero. No entanto, as instâncias do governo não são um bloco homogêneo de pessoas, pois existem muitas discordâncias sobre o espaço que as mulheres devem ocupar nas políticas públicas.

Os governos de centro-esquerda da América Latina, muitos deles formados a partir de diversos grupos de militantes em defesa da igualdade social, após a década de 1990 possibilitaram as pautas dos movimentos sociais e que adentrassem as instituições do Estado. No entanto, uma vez dentro da esfera estatal, as reivindicações encontravam obstáculos para serem executadas, conforme afirma Gonzalez:

> No Brasil, ampliam-se efetivamente o diálogo, as relações e as respostas do Estado às demandas das mulheres durante os governos de centro-esquerda, especialmente na área de combate à violência. Uma consequência deste processo de aproximação refere-se à adoção, por parte da SPM, de uma perspectiva de incentivo à autonomia das mulheres, um movimento de deslocamento do discurso de 'vítimas' e 'beneficiárias' no sentido de promover possibilidades, oportunidades e protagonismo das mulheres. Esta visão, entretanto, não se reflete no aparato e discurso estatal como um todo, devido, principalmente, a dois fatores: negociações com forças políticas conservadoras e falta do estabelecimento de uma institucionalidade forte e estável para viabilizar concretamente a proposta de transversalização [de gênero] (GONZALEZ, 2019, p. 156).

O grau de institucionalidade da SPM passou por diversos níveis entre 2003 e 2017,[40] o que possibilitou que os mecanismos de transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas pudessem, muitas vezes, depender de acordos político-pessoais. Para que isso não ocorresse, foi criado o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, em 2005, que estimulou a criação de aparatos burocráticos de gênero em todos os ministérios. No entanto, o espaço em que esses setores poderiam atuar ficou na dependência do grau de compromisso que cada ministro assumia em sua gestão. Ou seja, muitas vezes, as questões de gênero podiam ficar a cargo de toda uma equipe, mas também podiam depender da responsabilidade de uma única pessoa dentro do ministério. Para Gonzalez (2019, p. 139), "quando constituídas de maneira comprometida, são instrumentos essenciais para efetivar as propostas de inclusão da perspectiva de gênero nas políticas setoriais". Sua existência dentro desses espaços, porém, não garante que a transversalização irá ocorrer.

Por fim, em uma análise ampla sobre a criação da SPM, Gonzalez (2019) levanta questões importantes. A primeira diz respeito à orientação político-partidária da gestão responsável pela criação da instituição. Neste caso, como foi mencionado anteriormente, o Partido dos Trabalhadores foi criado na base de uma aproximação com os movimentos sociais. Quando Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente, trouxe consigo pautas de

40 Médio (2003-2010); Alto (2011-2015); Baixo (2015-2017).

redução das desigualdades, mas elas foram combatidas, em sua abordagem, por políticas públicas e sociais. Sendo assim, a partir das eleições de 2002 se iniciou um processo de maior abertura à presença de militantes dos movimentos sociais nas instituições estatais em nível federal, mas também se criaram espaços para um trânsito de ideias entre suas reinvindicações e as ideias do Estado (como se pode observar no caso das conferências nacionais e do fortalecimento do Conselho Nacional de Direitos para as Mulheres).[41] De acordo com Gonzalez:

> Podemos concluir, portanto, que a chegada do PT à presidência – primeiro governo de centro-esquerda após a redemocratização - foi um fator que incidiu positivamente para criar condições para a construção de políticas públicas para as mulheres no país, a partir do estabelecimento dos aparatos estatais necessários e da abertura de espaços de interlocução e diálogo. Entretanto, contradições político-ideológicas ao interior da própria coligação e acordos políticos compuseram um campo de oposição interna e externa crescentes, complicando os cenários para o desenvolvimento de políticas de igualdade e promoção de direitos (GONZALEZ, 2019, p. 134).

Outro fator destacado pela referida autora é o grau de autonomia da instituição na implementação das políticas públicas. Este fator permite analisar quais eram as reais condições para que as políticas públicas para as mulheres fossem concretizadas, já que, como vimos anteriormente, no caso do CNDM, a existência de uma instituição não garante, por si só, que ações sejam executadas. No Brasil, a instável democracia que nos circunda interfere também na estabilidade das instituições estatais dedicadas às questões relacionadas aos Direitos Humanos. Na trajetória da SPM, podemos perceber a sua fragilidade, já que essa foi, múltiplas vezes, realocada dentro dos aparatos burocráticos, principalmente desde as instabilidades econômicas e políticas iniciadas em 2013. A partir desse momento, “a SPM passou a ser alvo de tentativas de desarticulação, sob a justificativa da necessidade de redução do Estado e da crise econômica” (GONZALEZ, 2019, p. 136). Dentro desse contexto, as outras instituições que desempenham funções de transversalização de gênero em políticas públicas em níveis locais, ou até mesmo em outras instâncias políticas, adquiriram maior relevância e capacidade de mobilização. Na esfera dos mecanismos para transversalizar a perspectiva de gênero, como foi

[41] Neste caso, para a autora, também é importante destacar que o partido em questão estabeleceu acordos e negociações com grupos de outras posições no espectro político, em nome da governabilidade, as quais permitiram a manutenção de desigualdades no país. Nesse contexto, também o congresso e o senado nacionais estavam preenchidos por políticos conservadores, os quais representaram uma grande barreira para a conquista dos direitos das mulheres (GONZALEZ, 2019).

mencionado, a SPM tentou desenvolver o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, mas a existência desses procedimentos também não garantiu a efetivação de suas propostas.

Outra questão analisada foi a da presença de feministas na condução da instituição. Segundo Gonzalez (2019), a SPM foi composta por ministras que tinham, em sua maioria, uma trajetória de militância partidária. Muitas também vieram do feminismo acadêmico e, em menor escala, dos movimentos sociais e de ONGs, mas eram reconhecidas pelos movimentos de mulheres por suas vivências em coerência com as reivindicações dos direitos das mulheres. Os discursos feministas provocaram desdobramentos importantes que contribuíram para o esforço de se criarem leis contra a violência e a favor da descriminalização do aborto. Também é possível perceber a presença do campo feminista nos planos nacionais de políticas para as mulheres, os quais anunciaram a construção de uma "Plataforma Política Feminista".

Feministas e mulheres afinadas com as pautas desse movimento também contribuíram para a construção de uma relação entre feminismo e Estado. A manutenção dessa relação por meio da SPM, do CNDM, acompanhada da promoção das conferências nacionais, permitiu que as ideias feministas fossem o ponto de partida para a criação de ideias de políticas públicas. Estas, porém, foram aceitas ou "incluídas apenas de forma marginal nas agendas de governo, devido principalmente à necessidade de negociações políticas constantes e a uma estrutura institucional débil, que não contribuiu para a concretização de ações e propostas previstas nos planos" (GONZALEZ, 2019, p. 150). Diante deste quadro, restava o poder de pressão dos movimentos sociais para a produção de resultados mais efetivos.

Neste capítulo, tratamos de diversos movimentos que contribuíram para a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, assim como para o desenvolvimento das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres e o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que serão analisados no capítulo a seguir. Evidenciamos, em um primeiro momento, os movimentos femininos no processo de democratização até a primeira década do milênio. Esse procedimento teve como objetivo demonstrar a existência de disputas dentro dos movimentos que compõem o campo feminista, mas que, da mesma forma, as reivindicações das mulheres são levadas às esferas estatais como tentativa de materialização de seus direitos. Neste sentido, entendemos que as entidades internacionais podem contribuir para esse processo na medida em que elas condensam

movimentos e demandas dos movimentos feministas, sistematizam e formalizam essas reivindicações em tratados ou planos, em que seus estados-membros se tornam responsáveis pelo compromisso que assumirem com essas reivindicações.

Quando os discursos feministas atingiram as esferas estatais, na medida em que se conquistaram alguns direitos, essas demandas foram transformadas em discursos normativos. Estes, tornaram-se um importante avanço, por consolidarem no campo formal regras que tornam a sociedade mais justa e igualitária. Elas materializam as requisições dos movimentos feministas. A esfera estatal, no entanto, não é um campo homogêneo, pois é constituído por sujeitos de diferentes subjetividades, eleitos ou indicados sob diversas justificativas. Por isso, como foi mostrado, a conquista dos organismos de defesa dos direitos das mulheres não são garantias de que novas políticas públicas sejam formuladas, mas constituem um mecanismo de abertura de possibilidades para que os discursos de gênero se amplifiquem e se apliquem em novos espaços. Neste sentido, percebemos que muitas demandas dos movimentos feministas têm uma maior permeabilidade nas instituições estatais, como é o caso da violência.

A perspectiva de gênero também foi abordada nas diversas esferas que pretendemos discutir: nos movimentos sociais, como forma de mobilização; na academia, como categoria de análise; nas organizações internacionais e no Estado, como articuladora dos discursos normativos. Acreditamos que o conceito de gênero seja versátil e facilite mobilizações na direção da conquista de direitos, assim como pode ser despolitizado no momento em que ingressa no âmbito das instituições. Adquire uma face importante quando se torna parte dos discursos normativos, o que se conforma como um aspecto positivo na medida em que gera concretudes. O processo de transformação das reivindicações dos movimentos sociais em um plano de políticas públicas do governo será analisado no próximo capítulo.

3 REIVINDICAÇÕES DAS MULHERES BRASILEIRAS NOS PLANOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A luta por direitos sociais e a luta por políticas públicas para a conquista de igualdade de gênero é um movimento que se iniciou há muito tempo e que ainda tem muito a percorrer. Nas páginas anteriores, analisamos alguns dos processos que fizeram parte da aproximação da pauta dos feminismos e dos movimentos de mulheres à esfera estatal. Neste segundo capítulo, pretendemos aprofundar as análises das dinâmicas da primeira Conferência Nacional de Política para as Mulheres (CNPM) e seus significados.

Um dos desdobramentos desse evento foi o Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM), um documento responsável por guiar a produção de políticas públicas para as mulheres nas mais diversas áreas que afetam sua esfera, ou seu mundo, formulado conforme as recomendações das participantes da conferência. Neste sentido, analisaremos, a seguir, de que forma as reivindicações das participantes do evento formulam as propostas de políticas públicas em um documento produzido pela própria Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM) no que se refere à temática das relações de trabalho e dos direitos trabalhistas.

Sendo assim, em um primeiro momento pretendemos abordar as dinâmicas da primeira Conferência Nacional de Política para as Mulheres, o que envolve uma discussão sobre seu significado, seu formato, suas participantes e suas dinâmicas de discussão. Num segundo momento, faremos uma análise comparativa entre o conteúdo dos anais desse evento e o conteúdo do Plano de Política para as Mulheres (PNPM), ambos publicados em 2004.

3.1 CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

Entendemos que, ao longo de sua história, o campo feminista vem se articulando e estabelecendo novas formas de relação com o Estado para a conquista de suas reivindicações. Uma das formas que possibilitaram esse processo foi o estabelecimento das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres.

Essas conferências não constituíram uma prática exclusiva do governo que se iniciou em 2003. Aliás, já haviam começado no governo de Getúlio Vargas nos anos 1940 e continuaram acontecendo em governos posteriores. Até o ano de 2012 tinham sido contabilizadas 115 delas na história brasileira; 74 delas foram organizadas durante o

governo Lula (AVRITZER, 2012). Desta forma, percebemos que esse processo participativo se tornou um marco do último governo mencionado.

Ao acompanharmos a história das práticas do Partido dos Trabalhadores, percebemos que foi o que anunciou, desde a sua fundação, a importância de se governar de forma a se estabelecerem mecanismos para incluir a população nas decisões do governo. Bezerra (2014) estudou as diversas propostas desenvolvidas pelos petistas com esse objetivo e constatou que tais práticas foram se reconfigurando à medida que o partido ocupava novos espaços institucionais.

Nessa linha, Bezerra (2014) observa que a ocorrência dos primeiros mecanismos propostos para fins de participação da população nas ações governamentais - os "conselhos populares" -, se registra na década de 1980. Nessa proposta, os participantes desses conselhos tinham o poder de decidir sobre as ações do governo e caberia às prefeituras apenas sua execução. Gradativamente, eles foram substituídos por 'conselhos temáticos', formados tanto por representantes da sociedade civil, quanto do governo. Já na década de 1990, com uma maior presença de petistas nos governos municipais, foi colocada em prática a ideia do orçamento participativo, experiência bem-sucedida pela primeira vez no município de Porto Alegre, que marca a ideia de uma "gestão compartilhada com a sociedade civil dentro dos espaços participativos" (BEZERRA, 2004, p. 85). Com a chegada dos petistas ao governo federal, os meios de participação se consolidaram na forma de 'conselhos nacionais', assim como na forma de 'conferências nacionais' para todas as áreas[42]. É importante, por isso, perceber que a definição dessas conferências na área dos *direitos das mulheres* como forma de participação da população nas dinâmicas do governo não é uma ação isolada dentro da trajetória dos governos petistas, que haviam tentado introduzir mais propostas de mecanismos de participação durante as experiências dos governos municipais e estaduais.

A sociedade civil, no final da década de 1970, a partir da incipiente volta de algumas práticas democráticas, passou a realizar reuniões coletivas. Nesse período, começaram a proliferar as associações independentes e voluntárias. Estas associações necessitavam gozar de autonomia organizacional em relação ao Estado e aos partidos políticos, o que resultou em práticas específicas para demonstrar suas insatisfações de forma independente, "como organização de abaixo-assinados, convocação de autoridades estatais, demonstrações em frente a edifícios públicos e organização de assembleias de

42 Nos períodos anteriores, as conferências se restringiam às áreas da saúde e da assistência social.

base" (AVRITZER, 2010, p. 389). Já na década de 1980, com as movimentações em torno da Assembleia Nacional Constituinte, emergiu uma nova configuração de formas participativas, na qual tais associações começaram a se vincular fortemente ao Estado, principalmente por conta das estratégias já mencionadas, desenvolvidas pelo Partido dos Trabalhadores em níveis locais, caso do orçamento participativo.

Em seus estudos, Avritzer (2012)[43] constatou que as formas de participação local iniciadas no período da democratização estabeleceram relações de continuidade conforme a realização das novas conferências do governo Lula, nas quais existe também uma maior participação em nível local ou regional do que em nível nacional.[44] Nessas etapas, "a participante típica é a mulher em 51,2% dos casos, com quatro anos de escolaridade (26,9%), ou com ensino médio completo em 20,3% dos casos. A sua renda variava entre 1 e 4 salários mínimos (SM) em 52,2% dos casos" (AVRITZER, 2012, p. 13). Além disso, as conferências que mais receberam o público foram as temáticas, que já tinham uma tradição na realização desses eventos, como é o caso da Saúde e da Assistência Social.

Em sua pesquisa sobre a totalidade das conferências realizadas no governo Lula, o autor constatou que aquelas direcionadas às políticas para as mulheres foram as que possuíam a taxa mais alta de participação. Isto pode ser explicado, segundo o autor (AVRITZER, 2012), pela própria criação da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM), um organismo específico para tratar dessa temática. Outra explicação estaria associada à baixa influência dessas novas secretarias especiais nas decisões do governo federal, o que poderia motivar ainda a mais a presença das participantes, para reafirmarem seus compromissos com as propostas de políticas públicas.

Os/as entrevistados/as caracterizaram as conferências como espaços marcadas por intensos confrontos e, ao mesmo tempo, pela percepção de um equilíbrio entre a participação dos membros do governo e da sociedade civil nesses debates. Isso demonstra que já existiam fortes elementos deliberativos durante a realização do evento, o que combate a ideia de uma assimetria de participações efetivas, a que favoreceria uma atenção maior às ideias provindas de atores ligados à atuação estatal.

---

[43] As análises foram produzidas a partir de uma amostra de 2.200 respondentes. Segundo o autor, "a amostra é representativa para todas as regiões do país. Ela também espelha a estratificação de renda, escolaridade, sexo e raça existentes no país (ARITZER, 2012, p. 11).

[44] No caso da I Conferência Nacional de Política para as Mulheres, no relatório "Perfil das Delegadas e perspectivas de atuação", nos deparamos com o dado de que "87% das entrevistadas participaram em todos os níveis: municipal ou regional, estadual e federal" (BRASIL, 2005, p. 45).

No que diz respeito especificamente ao caso das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, Matos e Lins (2018) as interpretam como um mecanismo que possibilita às mulheres mais do que simplesmente participar das decisões de políticas públicas, mas também colaborar para a despatriarcalização do Estado. Para as autoras, as relações sociais que se estabelecem no interior do Estado a partir de seu enraizamento institucional estão marcadas por uma normatividade patriarcal, caracterizada por uma hierarquia de gênero, que produz a manutenção da dominação masculina no espaço público e que colabora para a manutenção de seus domínios e privilégios. Segundo as autoras:

> Tal normatividade repousa ainda num sistema social no qual o gênero de cada um(a) é, afinal, não apenas um marcador de diferenças, mas um princípio básico de hierarquização e de efetiva dominação, que assinala injustamente espaços e distribui desequilibradamente recursos de poder e estabelece rotinas de forma antidemocrática entre homens e mulheres. Dito de outra maneira: o espaço público-político (incluindo o parlamentar e outros espaços estatais, tais como o das políticas públicas) foi desenhado pelos homens e para os homens como locus de seus domínios e privilégios, assim como o espaço privado-doméstico foi criado também pelos homens e seus "contratos" para as mulheres, a partir da pactuação fraterna de um "contrato sexual" de objetificação e assujeitamento das mulheres que antecedeu o "contrato social" (PATEMAN, 1993; MATOS, LINS, 2018, p. 144).

Neste sentido, o patriarcado ainda pode ser associado a outras estratégias de dominação interseccional - como as dominações de raça, classe e geração.

Se existem relações de dominação, ou relações desiguais de gênero, isso também se reflete no espaço da política institucional representativa. Para Phillips, a exclusão de determinados grupos sociais da esfera política resultou em um debate que propõe ser necessária a presença física de grupos historicamente marginalizados nos espaços de decisão. Essa demanda por presença emergiu principalmente dos movimentos sociais, segundo os quais as experiências de determinados grupos são fundamentais na formação de suas identidades e, por consequência, na defesa de suas pautas e reivindicações.

Ao contrário da esfera da política institucional representativa, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) não era um espaço de disputa com os homens. Pelo contrário; a instituição foi criada como uma reivindicação dos movimentos de mulheres e feministas e era ocupada por mulheres. As conferências das mulheres, nesse sentido, puderam atuar como uma forma de combater essa falta de presença nos papéis

de decisões políticas dentro do Estado.[45] Isto pode ser afirmado, já que, além de um evento em que as participantes formularam recomendações para a conquista da equidade de gênero no Estado, essas recomendações também estão registradas em forma de diretrizes nos anais do evento e fundamentaram as propostas de políticas públicas contidas nos Planos de Políticas para as Mulheres. Estes últimos foram responsáveis por guiar as ações da SPM nos anos posteriores ao do lançamento do documento.

Conforme descrito nos anais das quatro conferências, percebe-se que suas temáticas e objetivos foram sendo reconfigurados, como foi tratado no capítulo anterior. Isto aconteceu para estabelecer novos mecanismos de participação, para que houvesse uma presença mais diversificada dos variados grupos sociais que compunham os movimentos de mulheres e feministas. Não só, mas para que também se fizesse uma avaliação das ações implementadas até aquele momento dos eventos. Outro objetivo era institucionalizar cada vez mais as conferências, de forma a se estabelecerem estruturas mais definidas e regimentos mais elaborados (MATOS e LINS, 2018). Essas modificações demonstram o compromisso da equipe da SPM com a luta por políticas públicas reivindicadas pela própria população.

3.2 A PRIMEIRA CONFERÊNCIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

A primeira Conferência Nacional de Política para as Mulheres - CNPM aconteceu nos dias 15, 16 e 17 de julho do ano de 2004, articulada por membros da recém-criada Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Convocada por decreto presidencial,[46] a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres foi construída a partir de processos gestados anteriormente à data mencionada, a saber: em mais de dois mil municípios foram realizadas reuniões de cunho local; posteriormente, nos 26 estados da Federação e no Distrito Federal, fases estaduais da conferência. Este processo inicial reuniu, ao todo, mais de 120 mil pessoas no período de 5 de janeiro a 4 de abril de 2004 para as etapas municipais e regionais, e de 5 de abril a 16 de maio de 2004 para as etapas estaduais.

---

[45] No entanto, sabemos que esse potencial depende de outras variáveis abordadas no capítulo 1, conforme estudos elaborados por Gonzalez (2019), segundo os quais são importantes o grau de institucionalidade e de autonomia desse mecanismo, a orientação política do partido em governabilidade e a presença de feministas nos cargos como fatores que influem nos resultados das ações da SPM.

46 Decreto-lei de 18 de dezembro de 2003, que convocou a 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.

Nilcéa Freire, a ministra-chefe da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM), afirmou, em discurso, que estas etapas locais e regionais da conferência tinham por objetivo estimular o debate entre as mulheres e entender a diversidade de vivências que experimentavam as brasileiras. Dessas discussões locais e regionais resultaram 3.844 propostas, depois juntadas para serem debatidas durante um evento de caráter nacional. Em função disso, esses estágios foram importantes para eleger as delegadas com direito a voto. Segundo o Decreto de 18 de dezembro de 2003, que convocou a 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, a plenária seria composta pelos seguintes integrantes:

> I -As(os) 63 (sessenta e três) integrantes, titulares e suplentes, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher serão delegadas(os) natas(os).
> II - 300 (trezentas)(os) delegadas(os) indicadas(os) pelos diferentes órgãos do Governo Federal;
> III -1.630 (um mil, seiscentos e trinta) delegadas(os) eleitas(os) dentre as(os) participantes nas Conferências Estaduais, obedecendo a seguinte composição: 60% (sessenta por cento) de representantes da sociedade civil, totalizando 960; 30% (trinta por cento) de representantes dos governos municipais, totalizando 480. 10% (dez por cento) de representantes dos governos estaduais, totalizando 160.
> § 1º - O número de delegadas(os) será definido proporcionalmente ao número de habitantes por Estado, conforme tabela anexa, obedecendo a um mínimo de 24 pessoas por Estado, sendo 4 do governo estadual, 12 da sociedade civil e 8 dos governos municipais.
> § 2º - Na participação das plenárias municipais e/ou regionais, nas Conferências Estaduais e na composição de sua delegação para a Conferência Nacional, deverá ser incorporada a proporção étnico/racial (BRASIL, Decreto de 18 de dezembro de 2003).

Essa proposição estabeleceu uma proporção similar entre o número de representantes da sociedade civil e do governo. Entretanto, segundo Pinto (2009), a Conferência de Política para as Mulheres de 2004 se destacou em relação às outras conferências realizadas na mesma época pelo governo, pois foi a única que não teve a grande maioria das delegadas oriundas da sociedade civil, estabelecendo um número realmente similar de participantes das duas esferas: 48,2% eram representantes do governo e 48,7%, da sociedade civil. Para a autora, isso ocorreu porque os feminismos brasileiros têm uma experiência longa de tentativas (e êxitos) de estabelecer relações com o Estado. Segundo esta interpretação, várias pessoas que atuavam desde longa data no campo feminista estavam ocupando espaços em conselhos regionais e municipais de mulheres nas diferentes regiões do País.

Também foi formada uma comissão organizadora para coordenar as atividades ligadas às conferências, composta por quatro integrantes do Conselho Nacional de Direitos das Mulheres e por quatro representantes da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, presidida pela ministra da SPM. Sendo assim, faziam parte da comissão: Nilcéa Freire, como presidenta; Marlise Maria Fernandes, como coordenadora executiva; Angela Maria Mesquita Fontes (SPM); Eline Jonas (CNDM); Maria Laura Sales Pinheiro (SPM); Nalu Faria (CNDM); Nilza Iraci Silva (CNDM); Maria Aparecida Schuma Schumaher (CNDM) e Suely de Oliveira (SPM).[47]

A ex-ministra Nilcéa Freire foi a segunda a exercer a função diante da Secretaria Especial de Política para as Mulheres. Na Faculdade de Medicina, integrou o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e iniciou sua vida na militância política, pela qual foi perseguida durante a ditadura militar e o exílio no México. Formou-se no início dos anos 1980 pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj), onde foi professora e, posteriormente, reitora. Em 1989, filiou-se ao Partido dos Trabalhadores. Em sua gestão como reitora da Uerj, entre 2000 e 2004, implantou o projeto de cotas para estudantes afrodescendentes e de escolas públicas, o que possibilitou o acesso de muitas jovens pobres, negras e negros ao ensino universitário. No final de sua gestão como reitora, foi convidada pelo presidente Lula para assumir a SPM, em 2004, cargo em que permaneceu até 2011. No discurso proferido durante a I CNPM, ressaltou o histórico da luta feminista e das mobilizações de mulheres, e sua importância, para a conquista de seus direitos. Nesse pronunciamento, também pautou a diversidade dos movimentos de mulheres e de suas reivindicações como de fundamental importância para o desenvolvimento de políticas públicas no Brasil.

Nilcéa Freire foi ministra durante os dois mandatos do presidente Lula e, por mais que não tenha tido uma trajetória ligada aos movimentos de mulheres e feministas antes da ocupação do cargo, tornou-se um dos símbolos dos movimentos feministas no Brasil por seu comprometimento com a luta por políticas públicas e de igualdade de gênero. Durante seu mandato, comandou a realização das duas primeiras Conferências de Políticas para as Mulheres; participou do desenvolvimento da Lei Maria da Penha e de muitas outras ações de enfrentamento à violência contra as mulheres, como o Disque 180,

[47] Encontramos algumas informações bibliográficas sobre as integrantes, disponibilizadas na internet por meio de entrevistas, reportagens, ou currículos, e, para evidenciar suas trajetórias, decidimos por abordá-las no texto da dissertação, e não em forma de nota de rodapé.

a Rede de Atendimento, a criação de novas Delegacias da Mulher,[48] além de ações desenvolvidas em outras áreas.

Marlise Maria Fernandes ocupava o cargo de subsecretária de Articulação Institucional da SPM durante a I CNPM. Sua vida começou em Três de Maio, uma cidade no interior do Rio Grande do Sul, onde foi agricultora até os 20 anos. Desde o início de sua vida, participou de movimentos de resistência junto aos trabalhadores rurais, das mulheres rurais, dos sindicalismos e do movimento de mulheres. Filiou-se ao Partido dos Trabalhadores ainda com 17 anos, onde também lutou pelos direitos das mulheres, com foco nas pautas das trabalhadoras rurais, na luta por direitos previdenciários, pelo reconhecimento da profissão das trabalhadoras rurais, pelo direito à licença maternidade, pelo direito à sindicalização, entre outros. Em sua participação, ajudou a estruturar a SPM e a manter relações com os diversos movimentos de mulheres, como era exigido inicialmente pelo seu cargo. Marlise Fernandes conta, em entrevista,[49] que foi no organismo que passou a ter relações com novas pautas das mulheres, caso como o das indígenas e o das trabalhadoras do sexo, o que lhe permitiu perceber que o Brasil tem muitas demandas. Também ressalta que a alta demanda das mulheres no combate à violência fez com que as integrantes da secretaria se mobilizassem intensamente para estruturar a Lei Maria da Penha. Dentre suas funções, também lembra que representou a SPM na coordenação executiva da 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2004, momento de intensos debates sobre o combate à fome no Brasil e sobre as políticas públicas que deveriam ser implementadas pelo governo. Nesse mesmo ano, também pediu demissão da SPM.

Angela Maria Mesquita Fontes ocupava o cargo de subsecretária de Planejamento de Políticas para as Mulheres da SPM durante a I CNPM, em 2004, e só saiu do organismo em 2015. Possui graduação em Economia, mestrado em Engenharia de Produção e doutorado em Geografia. Atuou como professora universitária do curso de Administração de Empresas. Trabalha no Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) desde 1992, onde desenvolve diversos projetos, entre os quais o do trabalho e

---

[48] Os dados sobre a bibliografia de Nilcéa Freire foram retirados principalmente da "Exposição Virtual Nilcéa Freire", desenvolvido pela REDEH – Rede de Desenvolvimento Humano. Acessado em 24/10/20200. Disponível em <https://www.nilceafreire.com.br/>. Também do vídeo "[Mesa-Redonda] Homenagem à ministra Nilcéa Freire", que fez parte das programações do evento "Fazendo Gênero 12". Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=MZUrBvW9_No&ab_channel=Comunica%C3%A7%C3%A3oInstitutodeEstudosdeG%C3%AAnero-UFSC> Acesso em: 24 out. 2022.

[49] Disponível em "Marlise Maria Fernandes História Oral: PT 40 anos": <https://youtu.be/G7ffpMli-m4>

empreendedorismo para mulheres e o das mulheres na política. Atuou, igualmente, no Conselho Estadual dos Direitos da Mulher do Rio de Janeiro (Cedim-RJ).

Maria Laura Sales Pinheiro ocupava o cargo de secretária adjunta na SPM na época da CNPM. É graduada em Serviço Social e tem pós-graduação em Sociologia. Antes de trabalhar na secretaria, também foi uma das fundadoras do Partido dos Trabalhadores[50] em 1980, e da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Foi deputada federal em 1991, cargo para o qual foi reeleita até 1999. Em seu mandato, elaborou diversos projetos de lei, um dos quais acionava dispositivos contra a violência familiar.[51] Em seu discurso, transcrito nos Anais da I CNDM, ressaltou a importância do evento como um mecanismo de participação da sociedade para guiar as decisões governamentais. Além disso, exaltou a quantidade de diretrizes que já se haviam acumulado nas etapas municipais e estaduais, e o compromisso necessário para com tais diretrizes.

Suely de Oliveira é militante do movimento feminista desde 1980. Em 2004, ocupou o cargo de subsecretária de Planejamento de Políticas para as Mulheres na SPM. Antes disso, já havia sido secretária de Desenvolvimento Social e Econômico da prefeitura de Camaragibe, de 1993 a 2002. Teve uma longa trajetória de luta pelos direitos das mulheres dentro do Partido dos Trabalhadores, no qual, atualmente (2022), desempenha a função de Secretária de Mulheres do PT-PE. Depois da saída da SPM, em 2007, foi diretora geral de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde da Secretaria de Saúde do Recife, em 2012. Formada em Psicologia, fez sua carreira acadêmica nos últimos anos. Atualmente, desenvolve uma pesquisa de doutorado e é secretária-executiva de Cultura de Pernambuco.[52]

Eline Jonas era membro do Conselho Nacional de Direitos das Mulheres, no qual representava a União Brasileira de Mulheres (UBM), no grupo de representantes de entidades da sociedade civil, até 2009. Possui graduação em Ciências Sociais e doutorado na área de Sociologia Política, onde desenvolveu uma pesquisa nos estudos de gênero. Foi professora universitária nos cursos de Sociologia da Pontifícia Universidade Católica

---

[50] "A militância desde o início da vida: História de: Maria Laura Sales Pinheiro". Matéria do site Museu da Pessoa. Disponível em <https://acervo.museudapessoa.org/pt/conteudo/historia/a-militancia-desde-o-inicio-da-vida-203631> Acesso em: 26 out. 2022.

[51] Projeto de Lei nº. 4.365, de 1998. Dispõe sobre a violência familiar. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=220941> Acesso em: 26 out. 2022.

[52] "Suely Oliveira é nomeada para a secretaria-executiva de Cultura de Pernambuco", matéria do Portal Folha de Pernambuco, publicada em 16/6/22. Disponível em <https://www.folhape.com.br/cultura/suely-oliveira-e-nomeada-para-a-secretaria-executiva-de-cultura-de/230622/> Acesso em: 26 out. 2022.

de Goiás entre 1976 e 2015.[53] A entidade - União Brasileira de Mulheres[54] - que representou, é um grupo formado em 1988, que aglutinou diversas organizações feministas existentes na época. Mais tarde, unificados, construíram uma vasta trajetória de participação na luta pelos direitos das mulheres em todo o território nacional.

Nalu de Faria Silva também participou da Comissão Organizadora da I CNPM como uma das integrantes do Conselho Nacional de Direitos das Mulheres, no qual representou a Secretaria Nacional da Marcha Mundial das Mulheres. É feminista de longa data e coordenadora da Sempreviva Organização Feminista (SOF), na qual atua desde a década de 1980. Em entrevista,[55] conta que sempre trabalhou com formação junto aos movimentos populares, e desde 2000 organiza a Marcha Mundial das Mulheres no Brasil. Também é membro do Partido dos Trabalhadores, tendo participado do Diretório Nacional do partido. É graduada no curso de Psicologia e tem vários artigos publicados nas áreas de feminismo e relações de gênero. A Marcha Mundial das Mulheres, instituição que representou, é uma ação permanente, que reúne milhares de grupos de mulheres no mundo para manifestar suas reivindicações. Seus atos e manifestações normalmente estão ligados com a defesa da igualdade de gênero e na luta contra o neoliberalismo. Neste sentido, em seu discurso durante a I CNPM, Nalu Faria ressaltou o papel do feminismo para que as mulheres tivessem acesso aos seus direitos e colocou como fundamental o enfrentamento às políticas neoliberais. Defendeu que o trabalho da SPM precisava ter como fundamento a busca da autonomia das mulheres em seus mais diversos níveis.

Nilza Iraci Silva foi representante da Articulação de Ongs de Mulheres Negras Brasileiras no Conselho Nacional de Direitos das Mulheres. Fez parte da Comissão Organizadora da I CNPM, momento em que, em seu discurso, destacou a diversidade de mulheres que precisam ser incluídas como alvos das políticas públicas no País. É comunicadora social, com especialização na Universidade de Brasília (UnB) e por isso também é presidenta e coordenadora de comunicação de Geledés – Instituto da Mulher Negra. Segundo o site[56] desse instituto, Nilza Iraci faz parte dos movimentos feministas

---

[53] Eline Jonas – Currículo Lattes. Disponível em <http://lattes.cnpq.br/0023819766802404> Acesso em: 25 out. 2022.

[54] "UBM e CMB aprovam diretoria que irá conduzir unificação", matéria do site Vermelho, escrita por Mariana Mainenti, publicada em 15/5/2022. Disponível em <https://vermelho.org.br/2022/05/15/ubm-e-cmb-aprovam-diretoria-que-ira-conduzir-unificacao/> Acesso em: 26 out. 2022.

[55] Vídeo "TV CULT entrevista Nalu Faria". Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=99-tab4ySwI&ab_channel=TVRevistaCULT> Acesso em: 25 out. 2022.

[56] Verbete "Nilza Iraci – Coordenadora de Advocacy e Incidência Política". Disponível em <https://www.geledes.org.br/nilza-iraci-coordenadora-de-advocacy-e-incidencia-politica/> Acessado em: 25 out. 2022.

e antirracistas há mais de 30 anos e, desde 1988, dedicava-se à capacitação de mulheres negras em Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). Também era uma assídua participante das conferências da ONU, principalmente na segunda década do século XXI. A Articulação de Ongs de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB),[57] entidade que representava, foi criada em 2000 como desdobramento das movimentações realizadas no Brasil para a participação na 3° Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, da ONU, realizada em Durban, em 2001. Desde então, promovem uma ação política articulada para enfrentar todas as formas de discriminação, a partir da reunião de 45 organizações de mulheres negras.

Maria Aparecida Schumaher, ou "Schuma", compunha o CNDM como representante da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB). Formada em Pedagogia, é coordenadora da Rede de Desenvolvimento Humano (Redeh) e militante feminista há muitos anos, movimento em que defendeu a luta contra a violência direcionada às mulheres, a luta contra o racismo, o direito ao corpo, à sexualidade, entre outras pautas. Em 2005, recebeu o diploma Bertha Lutz,[58] um prêmio instituído pelo Senado Federal brasileiro para pessoas que tiveram grande contribuição na luta pelos direitos das mulheres. Também organizou um livro que reúne 900 verbetes sobre as mulheres brasileiras, o "Dicionário Mulheres do Brasil". A entidade que representava, a Articulação de Mulheres Brasileiras, foi formada em 1994, a partir das movimentações realizadas para que as brasileiras participassem da IV Conferência Mundial das Nações Unidas Sobre as Mulheres, que aconteceria em Beijing, na China, em 1995. Em seus primeiros anos, dedicou-se ao monitoramento da plataforma resultante do evento; desde então, direciona suas atividades à fiscalização de políticas públicas.

Conhecendo brevemente a trajetória da comissão organizadora do evento, podemos perceber a afinidade de todas as integrantes com os feminismos e com a pauta dos direitos das mulheres. No caso das integrantes da SPM, notamos a presença de uma maioria que era membro do Partido dos Trabalhadores e que tinha uma trajetória de luta feminista dentro da própria instituição. Já as representantes do CNDM possuíam uma diversa trajetória de lutas por direitos dentro dos movimentos sociais, o que fez com que

---

[57] "Quem somos", seção do site da "Articulação de Organizações de Mulheres Negras". Disponível em <https://amnb.org.br/quem-somos/> Acessado em: 26 out. 2022.

[58]. "Maria Aparecida Schumaher." Wikipedia. 2020. Disponível em <https://pt.wikipedia.org/wiki/Maria_Aparecida_Schumaher> Aceso em: 26 out. 2022.

as reivindicações de vários grupos de mulheres fossem consideradas durante o processo de organização do evento.

A comissão organizadora, além de se preocupar com a representação das pautas dos movimentos sociais, também estava preocupada em traçar o perfil das delegadas que participavam do evento. Dessa forma, firmou-se uma parceria com o Núcleo de Estudos da Mulher e das Políticas Públicas, da Área de Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam). A equipe do Ibam ficou responsável por aplicar um questionário no momento do precredenciamento e durante o evento para entender as diversas características das participantes. Parte dessa pesquisa foi publicada como anexo aos Anais da I CNPM; no entanto, uma versão mais completa foi publicada no ano de 2005, com o título "I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: Perfil das Delegadas e Perspectivas de Atuação",[59] editada pela SPM e pelo Ibam.

O questionário foi respondido por 900 delegadas, número equivalente a 50% do grupo inteiro de delegadas que estavam presentes. Objetivava-se receber respostas de no mínimo 30% das delegações de cada unidade federativa que fizeram a inscrição, o que foi cumprido, com a exceção de Roraima e do Distrito Federal, como é possível ver no quadro 1.

Quadro 1 - Distribuição das(os) delegadas(os) previstas(os), das(os) que responderam à pesquisa e do painel de amostras mínimo, por UF

[59] BRASIL. I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Perfil das Delegadas e Perspectivas de Atuação. Brasília: IBAM/SPM, 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/pnpm/pesquisa-delegadas-cnpm.pdf> Acesso em: 26 out. 2022.

UF	N.º Previsto de delegadas(os)	Painel de amostras mínimo (30%)	N.º de delegadas(os) pesquisadas(os)	% do total previsto
AC	26	8	9	35
AL	41	12	23	56
AM	37	11	14	38
AP	27	8	12	44
BA	101	30	57	56
CE	68	20	33	49
DF	36	11	18	50
ES	42	13	34	34
GO	54	16	36	36
MA	57	17	23	23
MG	129	39	67	67
MS	36	11	19	19
MT	39	12	25	25
PA	49	15	20	20
PB	44	13	21	21
PE	71	21	32	32
PI	41	12	19	19
PR	80	24	42	42
RJ	109	33	78	78
RN	40	12	17	17
RO	29	9	17	17
RR	25	8	5	5
RS	84	25	30	30
SC	56	17	28	28
SE	35	11	18	18
SP	243	73	127	127
TO	31	9	10	10
GF	363	109	64	64
Sem Informação	-	-	2	2
TOTAL	1.993	599	900	45

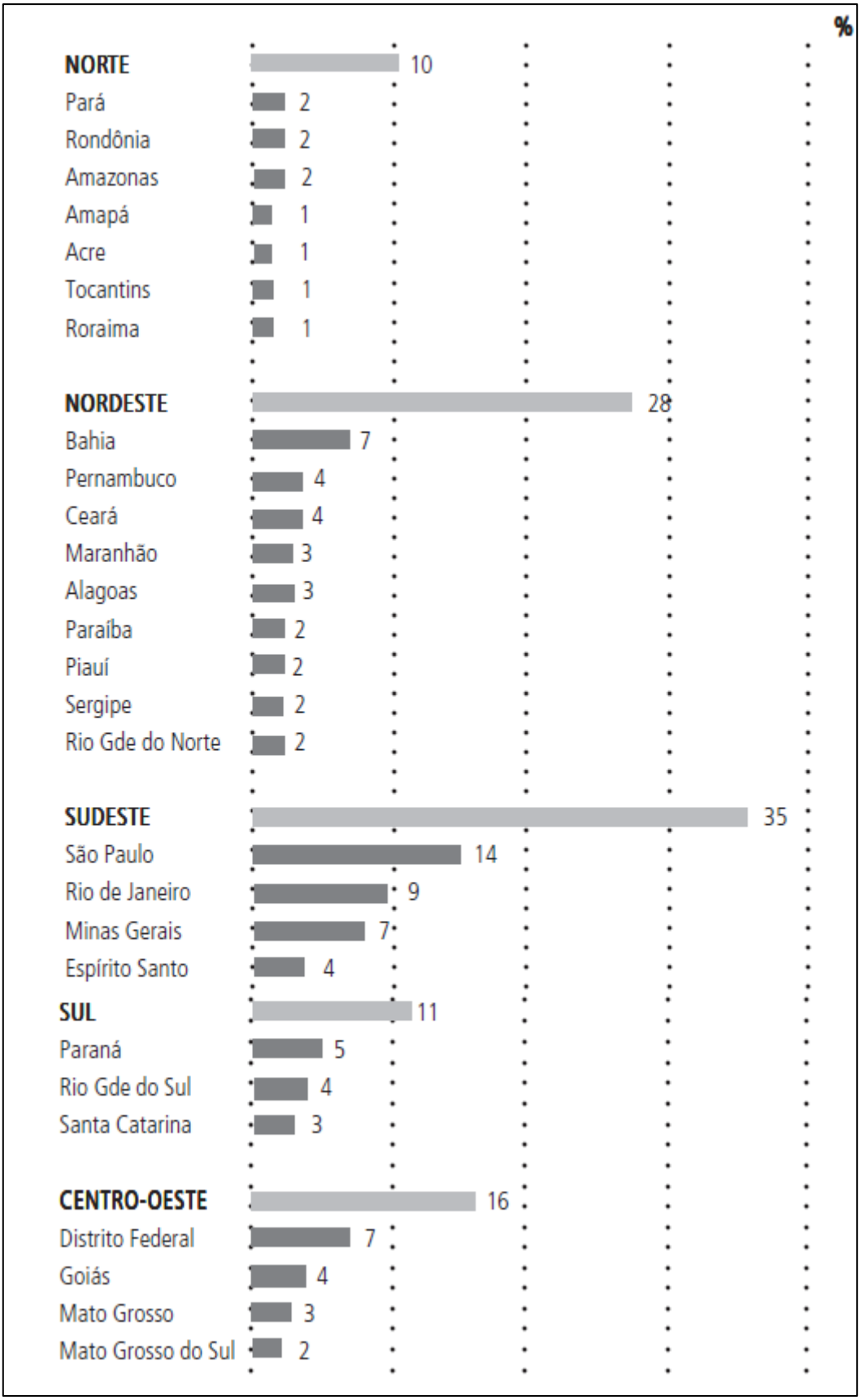
Fonte: BRASIL. I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Perfil das Delegadas e Perspectivas de Atuação. Brasília: IBAM/SPM, 2005

A amostra foi considerada mais que suficiente para o desenvolvimento da pesquisa, segundo o Ibam, já que a porcentagem foi estabelecida conforme o número de

inscritas(os),[60] e não conforme o número de delegadas(os) presentes. No quadro 2, encontramos a respostas das pessoas que participaram da I CNPM sobre a origem demográfica ou administrativa da delegação.

Quadro 2 - Distribuição das pessoas que responderam ao questionário por origem geográfica

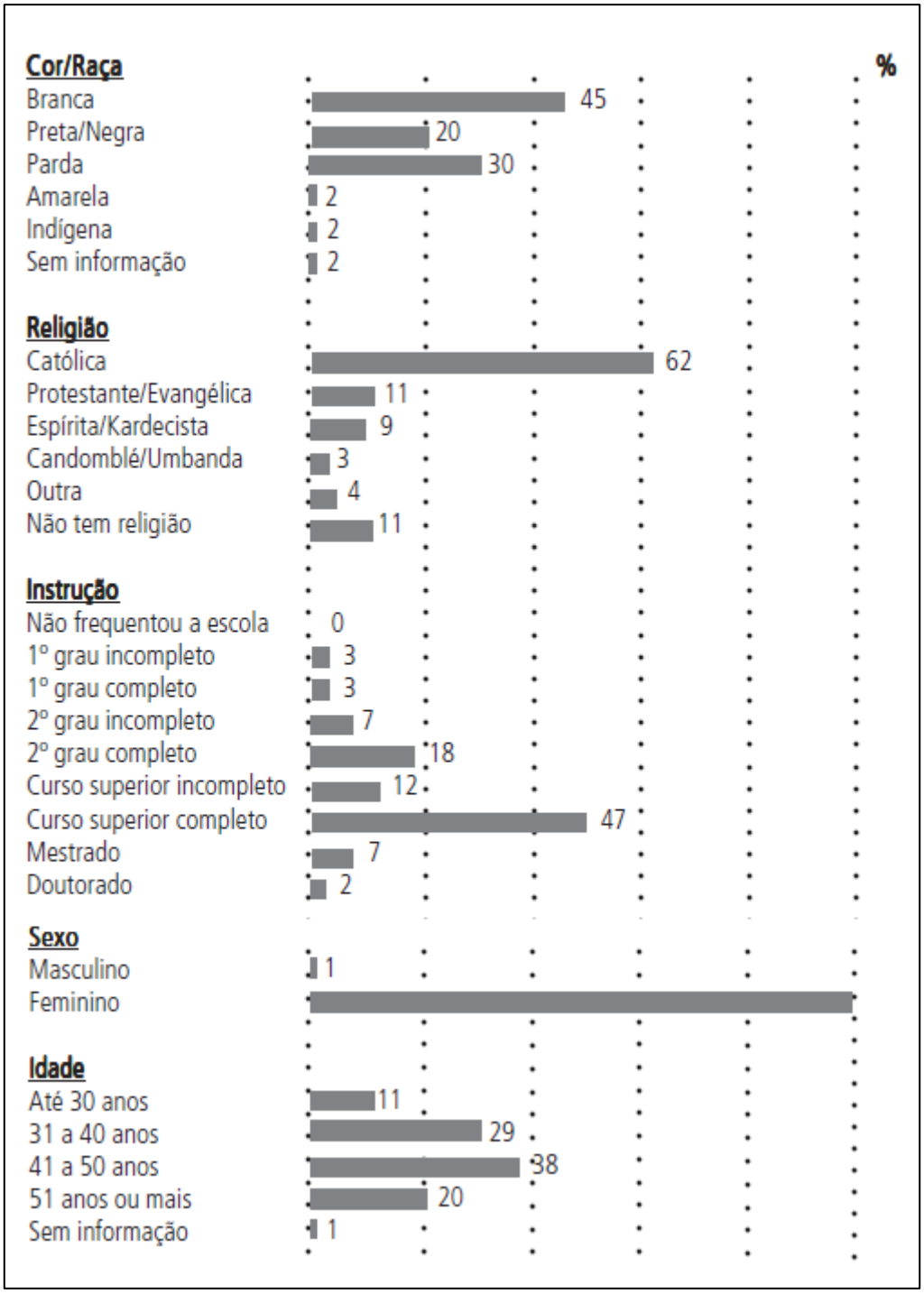
[60] O número de delegadas que fizeram a inscrição foi de 1993; contudo, as que realmente estavam presentes totalizaram o número de 1.785.



Fonte: BRASIL. I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Perfil das Delegadas e Perspectivas de Atuação. Brasília: IBAM/SPM, 2005.

Neste quadro percebemos que o maior número de participantes tinha o Sudeste como origem demográfica, logo após o Nordeste, o Centro-Oeste, o Sul e o Norte. No que se refere aos estados, percebemos uma predominância da representação de 14% de pessoas oriundas de São Paulo, de 9% do Rio de Janeiro e da Bahia, de 7% de Minas Gerais e do Distrito Federal. No documento, também encontramos a informação de que pessoas de 444 municípios participaram da conferência. Esses dados evidenciam a diversidade das delegadas que participaram do evento conforme suas origens demográficas, o que era um objetivo da comissão organizadora da CNPM. No entanto, consideramos que as proporções da população brasileira por região do País, em 2004, não corresponderam às presentes na conferência, já que a terceira região mais populosa era o Sul, seguida pela do Centro-Oeste, e, por fim, pela da Região Norte. A Região Sul tinha mais que o dobro de população da Região Centro-Oeste em 2004. Segundo o relatório, isto se deveu ao fato de que a Região Centro-Oeste superou as expectativas do número de delegações previstas.

Quadro 3 - Distribuição das pessoas que responderam ao questionário por características sociodemográficas



Fonte: BRASIL. I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Perfil das Delegadas e Perspectivas de Atuação. Brasília: IBAM/SPM, 2005.

No que se refere às características demográficas (Quadro 3), percebemos a predominância de pessoas que se identificaram como mulheres, já que apenas sete homens responderam ao questionário. Dessas pessoas, 45% se identificaram como brancas; 30%, como pardas; 20%, como pretas/negras; 2%, como amarelas e 2%, como indígenas. Ao somarmos, percebemos que a população não branca está em maior

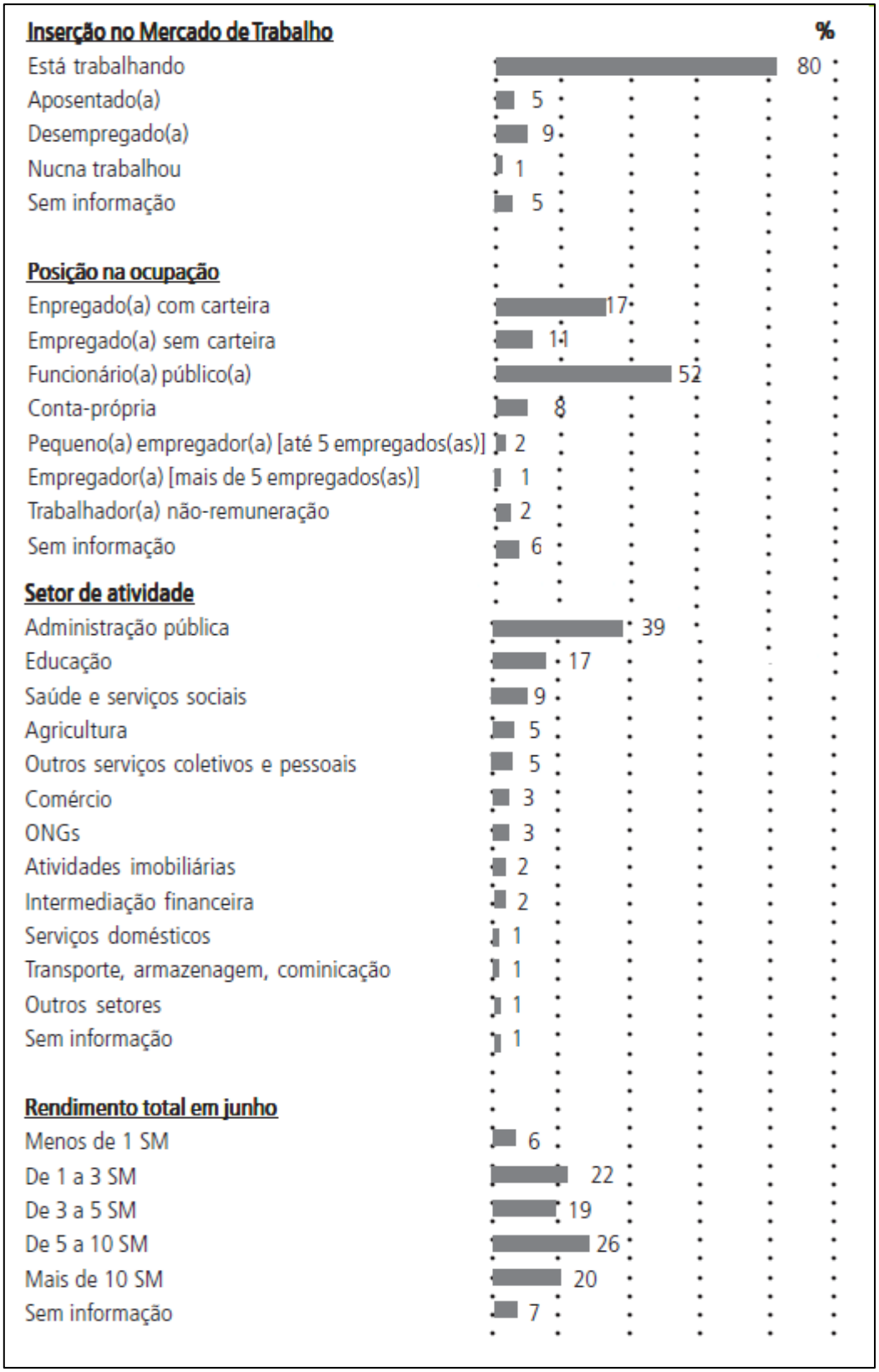
proporção; no entanto, também é evidente a alta quantidade de pessoas brancas no grupo. Neste sentido, podemos destacar que a presença de mulheres indígenas e amarelas foi muito inferior, o que corresponde às proporções registradas no IBGE a respeito da população brasileira por cor ou raça. Entendemos, porém, que a presença desses grupos deveria ter sido mais incentivada, já que a ausência de suas diversidades étnicas possivelmente levou à produção de um plano de políticas para as mulheres que foi menos inclusivo em suas reivindicações. Também consideramos que as mulheres indígenas viviam (e vivem) em uma situação em que sofrem uma maior interseccionalidade de opressões, o que faz com que suas vidas sejam constantemente negligenciadas, razão por que deveriam receber maior amparo do Estado.

Nos dados sobre religião, percebemos uma notável predominância de mulheres católicas, totalizando 62% da porcentagem do grupo. A seguir, as declarações de pessoas que praticam as religiões protestantes, correspondendo a 11% do grupo; as espíritas, 9%, e as do Candomblé e Umbanda, 3%. Também foi relevante o número de pessoas que disseram não professar religião alguma, o equivalente a 11% do grupo. Segundo os dados do IBGE (BRASIL, 2005), este é um número bastante atípico considerando que somente 6% das mulheres brasileiras alegavam não ter religião.

No que diz respeito ao grau de instrução, a quantidade de mulheres com curso superior completo chegou a 47%, um grau de escolaridade considerado superior ao nível nacional registrado em 2004. Além disso, a "proporção que disse ter mestrado e doutorado supera a das que tinham segundo grau completo (9% e 7%, respectivamente)" (BRASIL, 2005, p. 23). As pessoas que passaram pela experiência acadêmica, presentes no evento, tinham cursado, em sua maioria, cursos de Serviço Social, Pedagogia e Direito (em percentuais que correspondem a 15%, 14% e 14% dessas áreas).

Nos indicadores sobre a idade, percebemos que a maioria das participantes possuía entre 31 e 50 anos, o que resultaria numa idade média de 43 anos.

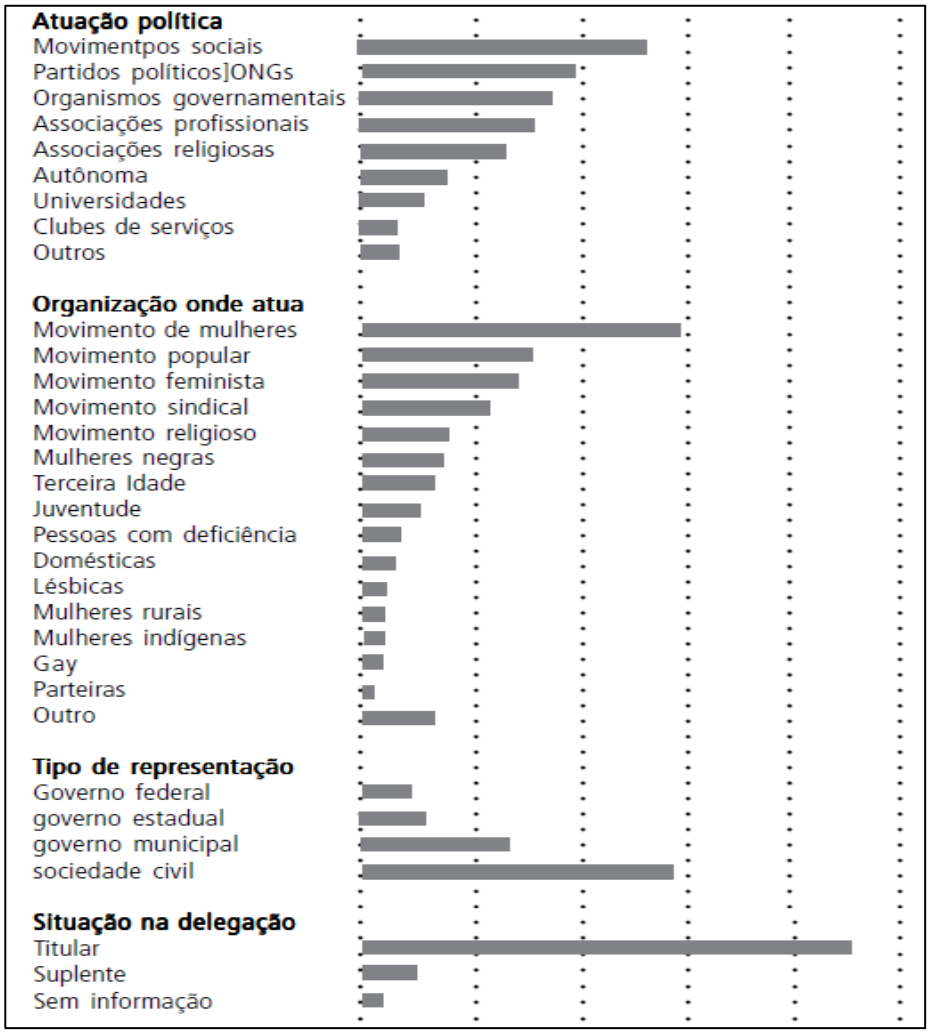
Quadro 4 - Distribuição das pessoas que responderam ao questionário por características da sua situação no mercado de trabalho



Fonte: BRASIL. I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Perfil das Delegadas e Perspectivas de Atuação. Brasília: Ibam/SPM, 2005.

No que se refere à participação de advogadas no mercado de trabalho, as informações contidas no quadro 4 demonstram que a maioria (80%) estava trabalhando, enquanto 9% delas estava desempregada, 5% eram aposentadas e 1% delas nunca havia trabalhado. Das que trabalhavam, 52% eram funcionárias públicas; 17%, empregadas com carteira de trabalho assinada; 11%, eram empregadas sem carteira e 8%, trabalhavam por conta própria. Sobre o setor de atividade, a predominância era de mulheres que trabalhavam na administração pública (39%), seguida pelas que estavam no ramo da Educação (17%), da Saúde e dos Serviços Sociais (9%), da Agricultura (5%), entre outros que se podem conferir no quadro 5.

Quadro 5 - Quadro 5 - Distribuição das pessoas que responderam ao questionário por características de atuação política e de representação e delegação na I CNPM



Fonte: BRASIL. I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Perfil das Delegadas e Perspectivas de Atuação. Brasília: IBAM/SPM, 2005.

Sobre a atuação política das delegadas, constatamos a falta de dados no quadro 5, além de um possível erro no gráfico, que aglutinou as categorias “Partidos Políticos” e “ONGs”. No entanto, o texto do relatório da pesquisa afirma o seguinte:

> Do ponto de vista da atuação política, o quadro [...] mostra com clareza o tipo de participação das entrevistadas, destacando-se os Movimentos Sociais em geral (55%), os partidos políticos (49%), as ONGs (34%), e as Organizações Governamentais (31%), como os principais locus de atuação política. Ainda que não tenha sido muito claramente formulado em termos de sua distinção com a pergunta anterior, o levantamento das organizações onde as pessoas entrevistadas atuam destaca, bem à frente das demais, o movimento de mulheres com 58%. Seguem-se (com percentuais entre 21% e 30%) o movimento popular, o movimento feminista e o movimento sindical. (BRASIL, 2005, p. 34).

A predominância de mulheres que responderam que sua atuação política era realizada no interior dos movimentos sociais era grande. Este dado demonstra que existia uma interlocução dos representantes do Estado com os movimentos sociais, confirmando, assim, constituírem as conferências um espaço importante de participação e compartilhamento de ideias. Esta afirmação ainda será parcialmente verificada nas próximas páginas do trabalho, onde analisaremos como as reivindicações dos movimentos sociais se tornaram diretrizes dos Anais da I Conferência Nacional de Política para as Mulheres e, ainda, em propostas de políticas públicas no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Percebemos, também, uma presença muito forte de representantes dos partidos políticos e das organizações não governamentais, o que parece ser um desdobramento do que afirmamos na introdução deste trabalho, confirmando o que Alvarez (2014) escrevia sobre o campo feminista, afirmando ser composto de diversas redes voltadas a expandir suas práticas e discursos. Neste caso, podemos perceber uma evidente verticalização do movimento em direção às esferas das organizações institucionais.

No próximo segmento do gráfico, a resposta das entrevistadas sobre a “organização onde atua” apresenta categorias não elucidadas pelo documento (BRASIL, 2005). Assim, não foi possível realizar uma análise mais densa sobre as pautas das “organizações” presentes e o quanto este fato interferiu no desenvolvimento das diretrizes/recomendações dos anais da conferência. As pessoas que atuavam no movimento de mulheres constituíam um grupo duas vezes maior do que o das que atuavam no movimento feminista (que está em terceiro lugar na porcentagem). Entendemos estar esse número associado a muitos fatores. Sabemos que, dentre eles, um

dos mais importantes é a resistência das pessoas em se identificar como feministas, principalmente devido à falta de conhecimento sobre as pautas do movimento, bem como em função dos estereótipos presentes no senso comum, que caracterizam as feministas como "mulheres mal-amadas, histéricas, frustradas, raivosas, mal-humoradas, como se esses atributos de personalidade fossem monopólio das feministas e não estivessem aleatoriamente distribuídos em qualquer grupo político, profissional ou religioso" (SORJ, p. 7, 2005). Além disso, o "movimento de mulheres" é um grupo que pode congregar uma variedade muito grande de organizações, mas nem sempre comprometidas com as pautas de equidade de gênero.

O segundo grupo que esteve presente na conferência foi de pessoas que atuavam em movimentos populares. Entendemos que esse número está associado a um amplo histórico de protagonismo das mulheres nos denominados movimentos populares rurais e urbanos, principalmente nos envolvidos em luta contra a carestia, em movimentos de bairro ou pela instituição de serviços públicos, como o acesso a creches e hospitais.

As mulheres provenientes dos movimentos sociais religiosos foi o quinto grupo mais presente na conferência. Dado o número de pessoas que atuavam em movimentos sociais religiosos com ideários diferentes, as pautas dos direitos das mulheres divergiam sobretudo em questões relacionadas à sexualidade e ao direito ao corpo.[61] Todavia, é importante destacar que muitas militantes feministas nas décadas de 1980 e 1990 iniciaram suas atividades dentro das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs),[62] formas associativas comunitárias organizadas pela Igreja Católica, que se articulavam para exercer ações que possibilitassem uma melhor condição de vida aos mais pobres.

A sexta organização mais citada foi o movimento de mulheres negras, que se articulou no Brasil de maneira mais concreta nos anos 1990. A presença desse movimento foi (e é) fundamental para a existência de políticas públicas específicas no reconhecimento de opressões interseccionalizadas na vivência de pessoas negras, principalmente no que diz respeito à existência de discriminações raciais e machistas direcionadas às mulheres negras. Além desses movimentos, ainda estavam presentes, em

---

61 Apesar das diretrizes dos Anais da I CNPM recomendar a legalização do aborto, uma das moções apresentadas na Plenária Final do evento foi a "Moção de Protesto contra a Legalização do Aborto", a qual possuiu 224 assinaturas, sendo rejeitada. De toda a forma, não há como afirmar que as todas as assinaturas eram provenientes de mulheres que atuavam nos movimentos religiosos.

62 Em seu trabalho sobre as mulheres e a Igreja Católica, Birck Schubert e Nielsson (2021) mostram como as CEBS funcionavam "como espaço de questionamento das relações de dominação e foram/são contrárias a qualquer tipo de opressão" (BIRCK SCHUBERT; NIELSSON, 2021, p. 130).

ordem decrescente, as organizações de terceira idade, juventude, de pessoas com deficiência, domésticas, lésbicas, mulheres rurais, mulheres indígenas, gays, parteiras, entre outros.

Nas questões sobre o tipo de delegação, a maior parte das entrevistadas respondeu que representava a sociedade civil (57%), o que correspondeu ao regulamento das conferências, que estabelece uma participação de 40% de delegadas representantes do governo e de 60% como representantes da sociedade civil. Essas proporções também reafirmam o compromisso do governo do Partido dos Trabalhadores com um processo de participação da população.

O perfil da maior parte das pessoas que haviam respondido era o seguinte:

> [...] predominantemente mulheres (99%); têm idade entre 41 e 50 anos (38%) – 42,8 anos em média; são brancas (45%); são católicas (62%); têm instrução superior completa (47%); tiveram remuneração em junho de 2004 de R$ 1819,83; vivem em união estável – legalizada ou consensual (49%); são chefes de família (52%), com em média 1,9 filhos; estão trabalhando (80%), na administração pública (39%); são do Sudeste (35%); são engajadas em movimentos sociais (55%), principalmente no movimento de mulheres (58%); vieram à I Conferência como delegadas titulares (90%) representando a Sociedade Civil (57%) (BRASIL, 2005, p. 40).

Para que todas essas delegadas pudessem participar do evento e o encontro conseguisse cumprir o seu objetivo de propor diretrizes para o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, a comissão organizadora estabeleceu um regulamento interno, a partir do qual podemos compreender como se construíram as dinâmicas para a tomada de decisões. Antes das conferências, as 3.844 propostas provenientes das etapas municipais e estaduais foram analisadas e organizadas em temáticas, que formaram cinco eixos principais, a saber:

> Eixo Temático 1 – Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e a terra.
> Eixo Temático 2 – Superação da violência contra a mulher: prevenção, assistência e enfrentamento.
> Eixo Temático 3 – Promoção do bem-estar e qualidade de vida para as mulheres: saúde, moradia, infra-estrutura, equipamentos sociais e recursos naturais.
> Eixo Temático 4 – Efetivação dos direitos humanos das mulheres: civis, políticos, sexuais e reprodutivos.
> Eixo Temático 5 – Desenvolvimento de políticas de educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento para a igualdade (SPM, 2004b, p. 100).

Visando à discussão de todas as temáticas, formaram-se 20 grupos de trabalho, distribuídos nos cinco eixos, cada qual totalizando quatro grupos de trabalho por eixo. Esses grupos poderiam ser compostos por, no máximo, 100 integrantes,[63] que escolheram, no início do evento, sobre qual temática gostariam de discutir. Conforme o relatório desenvolvido pela SPM e pelo Ibam, algumas delegadas precisaram ser remanejadas dos eixos mais procurados (1 e 2) para os menos procurados (3 e 4). Dessa forma, cada eixo temático foi discutido por quatro grupos de trabalho e foram consideradas aprovadas as propostas que tiveram 50% mais um voto das delegadas. As propostas aprovadas foram lidas também em uma plenária final, em que todas as delegadas do evento puderam votar.

A plenária final também foi importante para estabelecer as proposições gerais convencionadas entre as participantes do evento para orientar a formulação do Plano de Políticas para as Mulheres. Nos "Acordos gerais definidos na Plenária Final", que estão na página 102 dos Anais da I CNPM, existem diretrizes aprovadas para basear o desenvolvimento do restante do documento. Entendemos devam essas diretrizes ser mencionadas e analisadas, pois elas fundamentaram as recomendações das participantes para o desenvolvimento do I PNPM.

Em um primeiro momento, é notável a importância dos acordos gerais para mencionar e ressaltar a diversidade de vivência das mulheres brasileiras em suas diretrizes. Essas diversidades são identificadas nas mais variadas categorias, a saber: sexualidade, localidade, geração, profissão, condição de saúde, raça, etnia, situação social, entre outros. Sendo assim, foi recomendado:

> Conferir visibilidade e afirmar todas as expressões da diversidade em relação à livre orientação sexual, às jovens, às idosas e às mulheres com deficiência;
> Conferir visibilidade e afirmar a diversidade de inserção social e regional: mulheres trabalhadoras urbanas e rurais, profissionais do sexo, mulheres vivendo com HIV/AIDS, refugiadas e mulheres em situação de encarceramento;
> [...]
> Ao citar grupos específicos de mulheres, além de negras e índias, incluir, sempre que adequado e nos termos propostos: as jovens, idosas, populações tradicionais, mulheres lésbicas, mulheres bissexuais, mulheres que fazem sexo com mulheres, mulheres vivendo com Aids, profissionais do sexo, mulheres com deficiência, mulheres privadas de liberdade e refugiadas;
> Dar visibilidade a desigualdades regionais, adotando esta referência nos casos propostos nos grupos, ao tratar de desenvolvimento (BRASIL, 2004b, p. 103).

[63] Compostos, cada um, por delegadas, convidadas e observadoras, embora apenas as primeiras tivesse,direito a voto.

Ainda em relação a essas recomendações gerais, podemos observar que as mulheres concordaram que as categorias de gênero, raça, etnia e classe social fossem consideradas estruturais. Também se recomendava o uso de perspectivas não sexistas, antirracistas, não lesbofóbicas e não homofóbicas. Em função destas questões, o documento ainda recomendava o uso dos termos "igualdade e equidade" de forma associada:

> Onde couber, mencionar categorias estruturais: gênero, raça, etnia e classe social, quando estivermos nos referindo às desigualdades estruturais.
> [...]
> Igualdade e equidade: adotar, sempre que se aplicar, a equidade de gênero em associação com igualdade, nos termos indicados pelos grupos.
> [...]
> Adotar a menção a perspectivas não sexistas, anti-racistas, não lesbofóbicas e não homofóbicas nos casos indicados (BRASIL, 2004b, p. 103).

No que se refere a uma preocupação constante das mulheres, as recomendações gerais sobre os casos de violência eram: "Como regra geral, usar mulheres em situação de violência. Onde couber referência à garantia de direitos, reparação, indenização e punição, usar mulheres vítimas de violência" (BRASIL, 2004b, p. 103). O uso destes conceitos demonstra o compromisso com as pautas dos direitos humanos e dos movimentos feministas. Por fim, ainda estava presente a recomendação de usar de forma associada os nomes "movimento de mulheres" e "feminista" para dar visibilidade à diversidade das pessoas que compuseram as diretrizes registradas nos Anais do Evento, o que demonstra a necessidade de evidenciar a multiplicidade dos atores envolvidos no processo de composição do documento.

Os Acordos Gerais da Plenária Final, em particular, demonstram que uma perspectiva teórico-interseccional norteava os debates. Isso pode ser concluído pela adoção de um ponto de vista que considerava uma totalidade de fatores que influenciavam as experiências cotidianas das mulheres. O documento adota, nos cinco eixos de desenvolvimento de políticas para as mulheres – combate à pobreza, à violência, luta por educação, direitos e saúde –, uma interpretação do mundo que considerava as relações de classe, raça, gênero, geração, sexualidade, condições de saúde, moradia, entre outros.

A partir desses pressupostos, ainda foram decididas a "Natureza, princípios e diretrizes da Política Nacional para as Mulheres na perspectiva da igualdade de gênero, considerando a diversidade de raça e etnia". Encontramos, neste subtítulo, os princípios sociojurídicos responsáveis por guiar a Política Nacional para as Mulheres, a saber:

princípios da igualdade na diversidade, autonomia das mulheres, laicidade do Estado, universalidade, participação e solidariedade.

Sobre o princípio de igualdade na diversidade, o documento ressalta o compromisso de estabelecer políticas que tivessem como objetivo a superação da desigualdade entre homens e mulheres, levando em consideração um recorte étnico e racial. Para isso, as políticas de ações afirmativas deveriam ser implementadas considerando a diversidade da forma de inserção social das mulheres e garantindo um desenvolvimento econômico sustentável. A questão da autonomia dizia respeito à possibilidade de fornecer condições para que as mulheres conseguissem romper ciclos de dependência econômica e emocional dos homens. Neste sentido, a laicidade do Estado também foi um princípio que devia ser observado no desenvolvimento de políticas públicas e na garantia dos direitos já conquistados pela Constituição de Federal de 1988.[64] O princípio da universalidade buscava assegurar que as mulheres tivessem acesso aos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, apesar das diferenças de raça, etnia, classe social e localidade. Assim é que o princípio da equidade estabelece a necessidade de realizar "ações específicas e afirmativas a grupos historicamente discriminados" (BRASIL, 2004b, p. 107), como instrumento necessário para que todas as mulheres alcancem o uso-fruto de todos os direitos humanos. Por último, o princípio da participação preconizava a necessidade de se manter um diálogo com o movimento de mulheres e feministas, para que os organismos responsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas pudessem debater constantemente e colaborar com o segmento que buscavam beneficiar.

A descrição da metodologia adotada pela I Conferência Nacional de Política para as Mulheres no documento analisado foi importante, na medida em que expunha claramente o processo de construção coletiva das reivindicações, organizadas em diretrizes/recomendações nos Anais da I CNPM. O objetivo foi demostrar a existência de uma organização que propiciou a interação entre as pessoas e proporcionou às delegadas, tanto das esferas da sociedade civil e das esferas governamentais, participar ativamente deste processo, propondo pautas referentes a múltiplas demandas do cotidiano das mulheres brasileiras. Tendo em vista a vastidão de temáticas debatidas na conferência e

[64] A laicidade do Estado no Brasil é assegurada pela Constituição de 1988, no entanto, "Juntos, católicos e evangélicos têm formado bancadas religiosas, que impulsionam uma série de projetos contrários aos direitos das mulheres, retrocedendo direitos historicamente conquistados e freando o avanço daqueles em discussão, em especial direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. (Martello, 2018, p. 217)

suas complexidades, conforme informamos na introdução, iremos analisar como as demandas do eixo *1 - Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra* - foram transformadas em um plano de ação no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM).

3.3 TRANSFORMAÇÃO DAS REIVINDICAÇÕES EM PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO I PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (PNPM).

Vale evidenciar, novamente, que o documento "Anais da I Conferência Nacional de Política para as Mulheres" foi organizado conforme os eixos temáticos discutidos durante a conferência. Em cada eixo, encontramos uma determinada quantidade de recomendações formuladas pelas delegadas (pessoas da sociedade civil e das esferas governamentais que possuíam poder de voto), aqui chamadas pelo documento de "diretrizes". No "*Eixo 1: Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra"*, encontramos as diretrizes de número 43 a 89, totalizando 46. A seguir, na quadro 6, disponibilizamos a primeira página dessa parte do documento para facilitar a compreensão.

Quadro 6 - EIXO 1: Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra, p. 111

17 de julho de 2004

EIXO 1
Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra

43. Garantir que o Estado promova a independência econômica das mulheres, assegurando seus direitos, o acesso ao emprego, a melhoria das condições de trabalho e o controle sobre os recursos econômicos, com apoio à geração de renda e à economia solidária.

44. Criar mecanismos que garantam a isonomia salarial entre mulheres e homens nas mesmas condições de trabalho e mesmo nível educacional, respeitando as suas peculiaridades locais, com especial atenção às mulheres com deficiência, índias e negras, trabalhadoras rurais e moradoras ribeirinhas.

45. Recuperar o valor do salário mínimo com aumentos reais anuais que permitam elevar a renda das trabalhadoras, bem como diminuir as diferenças sociais de gênero, raça e etnia e classe social.

46. Estimular o compartilhamento das tarefas domésticas através de uma maior liberação do tempo das trabalhadoras que não incida na remuneração e de campanhas institucionais, construindo e reforçando uma nova cultura referente à divisão sexual do trabalho.

47. Ampliar e facilitar as oportunidades e garantir o acesso das mulheres ao sistema de crédito, desburocratizando-o mediante a adequação dos programas atuais; promovendo mudanças nas normas; criando novas linhas e sensibilizando os operadores de crédito; estimulando a capacitação e criando sistemas de acompanhamento e fiscalização; além de incentivar a criação de associações de produção.

48. Promover uma reforma fiscal, a partir do debate com a sociedade civil organizada, de forma a garantir a equidade e a justiça na cobrança de impostos e na redistribuição dos recursos.

49. Promover a ampliação da oferta de emprego por meio de uma revisão na política macroeconômica e estratégias de desenvolvimento que incentivem o crescimento econômico sustentável voltado para o mercado interno de consumo de massas. Re-

Anais
I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres 111

Fonte: BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Anais da Conferência. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM/CNDM, 2004b.

Nesse estudo, conforme afirmamos anteriormente, pretendemos compreender como as recomendações, ou diretrizes, formuladas pelas delegadas na I CNPM foram transformadas em propostas de ação para a construção de políticas públicas, agrupadas no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Esse plano começou a ser elaborado a partir do Decreto Presidencial de 15 de julho de 2004, que “institui Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar Plano Nacional de Políticas para as Mulheres”. O grupo de trabalho foi composto por representantes dos seguintes órgãos - Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Justiça; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República e Conselho Nacional de Direitos da Mulher - coordenado pela SPM.

O plano foi organizado em quatro áreas de atuação: Capítulo 1 – Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; Capítulo 2 – Educação inclusiva e não sexista; Capítulo 3 – Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; Capítulo 4 – Enfrentamento à violência contra as mulheres. Cada um desses capítulos possui um texto introdutório, que traz dados e explica como essas pautas influem na vida das mulheres, assim como alguns programas que já estão em andamento no governo; influem nos objetivos, nas metas, nas prioridades e no plano de ação (Quadros 7 e 8). Como existiu um diálogo interministerial para o desenvolvimento do documento, nos planos de ação encontramos propostas de ações conjuntas entre diversos órgãos estatais. Além disso, também foram incluídas prioridades já definidas pelo governo federal apresentadas ano quadro 7.

Quadro 7 - I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - Capítulo 1: objetivos, metas e prioridades

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - Presidência da República

Objetivos, metas, prioridades e plano de ação

Objetivos

I. Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres.
II. Promover a eqüidade de gênero, raça e etnia nas relações de trabalho.
III. Promover políticas de ações afirmativas que reafirmem a condição das mulheres como sujeitos sociais e políticos.
IV. Ampliar a inclusão das mulheres na reforma agrária e na agricultura familiar.
V. Promover o direito à vida na cidade com qualidade, acesso a bens e serviços públicos.

Metas

A - Adotar medidas que promovam a elevação em 5,2% na taxa de atividade das mulheres na PEA, entre 2003 e 2007.
B - Manter a média nacional em, no mínimo, 50% de participação das mulheres no total de trabalhadores capacitados e qualificados atendidos pelo PNQ e nos convênios do MTE com entidades que desenvolvam formação profissional.
C - Conceder crédito a 400 mil mulheres trabalhadoras rurais, no período de 2005 a 2006.
D - Documentar 250 mil mulheres rurais, no período de 2004 a 2007.
E - Conceder 400 mil títulos conjuntos de terra, no caso de lotes pertencentes a casais, a todas as famílias beneficiadas pela reforma agrária, entre 2004 e 2007.
F - Atender 350 mil mulheres nos projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural e de Assistência Técnica Sustentável, entre 2004 e 2007.

Prioridades

1. 1. Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho.
1. 2. Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio.
1. 3. Promover relações de trabalho não-discriminatórias, com eqüidade salarial e de acesso a cargos de direção.
1. 4. Garantir o cumprimento da legislação no âmbito do trabalho doméstico e estimular a divisão das tarefas domésticas.
1. 5. Ampliar o exercício da cidadania das mulheres e do acesso à terra e à moradia.

Fonte: BRASIL. Presidência da República: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM, 2004c, p. 44

Para o presente trabalho, cabe analisar o "Capítulo 1 – Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania", do PNPM, já que esse fragmento aborda os temas correspondentes ao eixo 1: "*Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra"*, dos Anais da I CNPM conforme quadro 8.

Quadro 8 - I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - Capítulo 1: Plano de Ação

Plano de Ação

Prioridade 1. 1. Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho

nº	Ação	Responsável	Prazo	Produto
1.1.1.	Atender jovens mulheres de forma prioritária no programa Consórcio Social da Juventude (Primeiro Emprego).	MTE/MDA	2007	Mulher atendida
1.1.2.	Priorizar a intermediação de mão-de-obra feminina nas ações do Sistema Nacional de Emprego – SINE.	MTE	2007	Mulher empregada
1.1.3.	Ampliar a formalização das relações de trabalho com foco nas mulheres, por meio das Ações de Inspeção do Trabalho.	MTE	2007	Mulher com vínculo empregatício formal
1.1.4.	Estabelecer metas percentuais de participação de mulheres no Plano Nacional de Qualificação e nos convênios do MTE com as entidades que desenvolvem formação profissional com recursos públicos.	MTE	2007	Mulher beneficiada com a formação e requalificação profissional
1.1.5.	Promover ou apoiar a realização de cursos de capacitação técnica e gerencial para as mulheres, em parceria com outros setores do governo, setor privado e organizações da sociedade civil.	SPM	2007	Mulher capacitada
1.1.6.	Capacitar mulheres quilombolas com vistas à geração de emprego e renda.	SEPPIR/SPM	2007	Mulher quilombola capacitada
1.1.7.	Apoiar os estados e municípios na construção de equipamentos sociais, para facilitar a inserção e permanência das mulheres no mercado de trabalho (creches, restaurantes e lavanderias públicas).	MDS/MEC	2007	Equipamento social construído

Prioridade 1. 2. Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio

nº	Ação	Responsável	Prazo	Produto
1.2.1.	Apoiar técnica e financeiramente projetos de geração de trabalho e renda, inseridos na lógica da economia solidária, com foco nas famílias chefiadas por mulheres.	MDS	2007	Projeto apoiado
1.2.2.	Apoiar técnica e financeiramente projetos de geração de emprego, trabalho e renda, como incubadoras, cooperativas e associações.	SPM	2007	Projeto apoiado

Fonte: BRASIL. Presidência da República: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM, 2004c, p. 45

O texto introdutório deste capítulo ocupa oito páginas do documento e disserta sobre a temática do mundo do trabalho para as mulheres brasileiras e quais as ações os governos anteriores desenvolviam com vistas à mudança do cenário na direção de uma maior equidade nas relações de gênero. Consta nesse texto uma série de fatores que colaboram para a continuidade das dificuldades das mulheres de ingressar ou permanecer no mercado de trabalho. Essas diferenças eram ainda mais marcantes quando se consideravam os grupos raciais. Conforme a SPM (2004c, p. 37), “a taxa de desemprego

das mulheres permanece 58% maior que a dos homens, e a das mulheres negras, 20% maior que a das mulheres brancas.” Mesmo quando conquistam um emprego - as mulheres ainda são a maior parte no mercado de trabalho informal -, ocupam cargos considerados menos importantes e com menor remuneração. Destacam-se, também, as precariedades relacionadas ao trabalho doméstico, assim como a falta de direitos para a empregadas domésticas e as donas de casa, já que são mulheres as responsáveis por essas tarefas. Dentre essas múltiplas desigualdades, o documento também menciona as diferenças do acesso das mulheres à educação escolar e à formação profissional. Este processo também impactava as mulheres que vivem no campo, onde poucas têm acesso à documentação e à renda.

O texto também abordava algumas recomendações relacionadas às políticas de igualdade de gênero das Convenções nº. 100 e 11, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) aprovadas na década de 1950, e da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, da ONU, ratificada em 1984. O documento ressaltava que o Estado brasileiro firmou um compromisso ao assinar esses documentos, o que o colocava em uma posição de responsabilidade pela implementação de políticas de igualdade. O fato de o Brasil ter ratificado os dois tratados foi mencionado em vários lugares no Plano de Ação. Constata-se uma expectativa por parte das delegadas no sentido de definir as ações que no futuro deveriam ser efetuadas para a concretização do disposto nas normativas internacionais.

O mesmo texto introdutório também criticava a não implementação, pelos governantes brasileiros, do disposto nesses tratados, pois era possível identificar a permanência dessas desigualdades. As mulheres brasileiras continuavam sem mecanismos suficientes de proteção no trabalho que as deixava vulneráveis ao reivindicar seus direitos, em situações de assédio moral ou sexual, quando sofriam discriminações relacionadas à sua raça, à orientação sexual, à idade, ao peso, à religião, etc.

Na introdução do conteúdo do capítulo apresentava-se um panorama geral sobre as múltiplas descriminações sofridas pelas mulheres na esfera do mercado de trabalho, descriminações que, por sua vez, embasavam os outros tópicos mencionados na continuidade do documento. Ao término desta introdução, iniciava-se a seção de “Objetivos, metas, prioridades e plano de ação” (confome exposto no quadro 7). Eram cinco os objetivos a ser atingidos , conforme o enunciado abaixo:

> I. Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres.
> II. Promover a eqüidade de gênero, raça e etnia nas relações de trabalho.
> III. Promover políticas de ações afirmativas que reafirmem a condição das mulheres como sujeitos sociais e políticos.
> IV. Ampliar a inclusão das mulheres na reforma agrária e na agricultura familiar.
> V. Promover o direito à vida na cidade com qualidade, acesso a bens e serviços públicos (SPM, 2004c, p. 44).

Tais proposições foram desenvolvidas conforme os princípios sociojurídicos estabelecidos na conferência. Nos objetivos, podem-se visualizar o princípio da equidade considerando as desigualdades étnicas e raciais; o princípio de autonomia, responsável por quebrar os ciclos de relações de dependência de mulheres com homens; o princípio da universalidade, que motiva a promoção de políticas públicas para o acesso a direitos e o princípio de participação, para que as mulheres sejam ativas em todas as esferas da vida pública. *Dessa forma, nessa parte do Plano, é possível verificar que as recomendações básicas das mulheres que participaram da Conferência foram todas incluídas.*

Em seguida, foram explicitadas as metas para que tais objetivos fossem atingidos:

> A - Adotar medidas que promovam a elevação em 5,2% na taxa de atividade das mulheres na PEA, entre 2003 e 2007.
> B - Manter a média nacional em, no mínimo, 50% de participação das mulheres no total de trabalhadores capacitados e qualificados atendidos pelo PNQ e nos convênios do MTE com entidades que desenvolvam formação profissional.
> C - Conceder crédito a 400 mil mulheres trabalhadoras rurais, no período de 2005 a 2006.
> D - Documentar 250 mil mulheres rurais no período de 2004 a 2007.
> E - Conceder 400 mil títulos conjuntos de terra, no caso de lotes pertencentes a casais, a todas as famílias beneficiadas pela reforma agrária, entre 2004 e 2007.
> F - Atender a 350 mil mulheres nos projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural e de Assistência Técnica Sustentável, entre 2004 e 2007 (BRASIL, 2004c, p. 44).

Verificamos que as metas estabeleciam cifras a ser atingidas, portanto, possíveis de serem verificadas após três anos, quando findassem as conferências. A primeira meta visava a aumentar o número de mulheres na população economicamente ativa (PEA), o que significava expandir a inclusão das que estavam trabalhando ou que tinham condições de trabalhar. A segunda meta buscava manter sua participação em 50% das ações desenvolvidas pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), ou de outros convênios estabelecidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que visassem à qualificação profissional da população. A terceira meta estabelecia como objetivo conceder crédito a mulheres rurais, as quais, em 1996, correspondiam a apenas 12% das titulares de terra.

Esta situação gerava grande vulnerabilidade social para as mulheres rurais. A quarta meta buscava combater a ausência de documentação civil e trabalhista dessa categoria de mulheres, o que influi diretamente nas questões de acesso à aposentadoria, à educação, ao crédito, etc. A quinta meta incentivava a distribuição de títulos conjuntos, para combater os casos das famílias que haviam sido beneficiadas com a reforma agrária, mas em casos em que o homem era o único titular da terra. A sexta meta buscava incluir as mulheres rurais em programas de governo de assistência técnica e mecanismos de acesso a recurso para produtores rurais.

Percebemos que as reivindicações das mulheres rurais se faziam extremamente presentes do PNPM, presentes em quatro das seis metas desenvolvidas. Interpretamos isso como um desdobramento das diversas lutas que foram se articulando desde os anos 1980, quando as mulheres rurais se organizaram para obter seus direitos na Constituição de 1988 e passaram a constituir grande parte do movimento de mulheres e feministas. Além disso, no ano 2000 ocorreu a Marcha das Margaridas, manifestação que reuniu 20 mil pessoas, e se repetiu em 2003, reunindo, desta vez, 40 mil, para reivindicar os direitos das mulheres rurais.

O acesso à documentação aparece como uma das pautas prioritárias do movimento social, já que era por meio desses registros que as mulheres rurais garantiam seu reconhecimento como trabalhadoras, facilitando-lhes o acesso a direitos como a Previdência Social (SANTOS, ISAGUIRRE, VASCONCELOS, 2022).

A reivindicação do direito à terra já havia sido bastante popular, assim como as movimentações em torno da Constituinte, quando foi conquistado, no Art. 189, o direito de que uma mulher, um homem ou um casal tivessem o título de domínio e a concessão das terras conferidas pela reforma agrária (DEERE, 2004, p. 176). Entretanto, como mencionado no texto introdutório do capítulo 1 do I PNPM, existem dados que colocam em evidência que esse direito não foi assegurado às mulheres rurais, razão pela qual o grupo continuava se articulando em torno desta reivindicação. De qualquer forma, é possível perceber que foi uma conjuntura de importantes mobilizações para as trabalhadoras rurais, cujos protestos envolviam milhares de pessoas nas ruas e formavam grupos organizados para lutar por seus direitos.

As outras duas metas do plano se articulam em torno do desnivelamento de acesso das mulheres ao mercado de trabalho em comparação com o dos homens. Qualificar mulheres por meio do Plano Nacional de Qualificação e inseri-las profusamente na

População Economicamente Ativa (PEA) eram estratégias para o acesso a uma renda própria, suficiente para lhes garantir autonomia econômica. Esta, no contexto em que aqui trabalhamos, é importante na medida em que pode proporcionar a interrupção das relações de dependência das mulheres com seus maridos ou familiares, com isso contribuindo, quando fosse o caso, para obstruir relações de violência.

Analisando as metas, percebemos a ênfase nas ações de promoção da autonomia econômica, que, como já vimos em breves traços, era um princípio que norteava a temática do trabalho nos documentos de políticas para as mulheres do governo, e também uma lente para analisar as reivindicações tanto das mulheres urbanas, como das rurais, que clamam por seus direitos previdenciários, de acesso à terra e documentação.

A última parte do documento, antes do Plano de Ação, eram as "Prioridades". Foram estabelecidas cinco prioridades, nas quais podemos identificar uma coerência com o que foi enumerado nas metas:

> 1.1 Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho.
> 1.2 Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio.
> 1.3 Promover relações de trabalho não-discriminatórias, com eqüidade salarial e de acesso a cargos de direção.
> 1.4 Garantir o cumprimento da legislação no âmbito do trabalho doméstico e estimular a divisão das tarefas domésticas.
> 1.5 Ampliar o exercício da cidadania das mulheres e do acesso à terra e à moradia (BRASIL, 2004c, p. 44).

Sob um panorama geral, cada uma dessas prioridades possuía diretrizes correspondentes nos Anais da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que serão abordadas detalhadamente na análise dos Planos de Ações, a seguir. No entanto, fez-se necessária uma escolha metodológica sobre quais prioridades serão analisadas.

Descartamos a possibilidade de estudar as ações correspondentes à prioridade intitulada "1.2", que buscava "Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio", pois a temática já foi estudada na dissertação de mestrado em Educação da cientista social Débora de Fina Gonzalez, intitulada "*De Vulneráveis a Empreendedoras: os limites da promoção da autonomia econômica das mulheres no Brasil*". A autora verificou os impactos das participações feministas na construção do I e do II PNPM, analisando os principais programas de geração de trabalho e renda desenvolvidos pela SPM. Em suas análises, a autora constatou que "o fato de os programas limitarem-se a

cursos de qualificação profissional de curta duração e ao incentivo ao empreendedorismo acaba por reproduzir estratégias de manutenção da condição de pobreza e restringe o potencial transformador destas ações" (GONZALEZ, 2013, p. 65). A autora ressalta que os discursos de incentivo ao empreendedorismo acabavam por responsabilizar as mulheres por sua própria empregabilidade e promoviam postos de trabalho em condições informais, que não lhes permitiam o acesso aos direitos trabalhistas. Apesar de o trabalho de Gonzalez (2013) não se assemelhar ao desta pesquisa no que tange a questões metodológicas, entendemos que suas análises dão conta do tema presente na prioridade 1.2, do capítulo I do I PNPM.

A Prioridade 1.5, a de "Ampliar o exercício da cidadania das mulheres e do acesso à terra e à moradia", conta com a proposta de doze ações em seu planejamento, sete das quais direcionadas às trabalhadoras rurais, tendo como responsável o Ministério da Agricultura (MDA). Entendemos a importância e o lugar de destaque que esse grupo social possui para o PNPM, o que foi constatado nas análises anteriores – a dos objetivos. No entanto, consideramos as reivindicações das mulheres rurais como de extrema complexidade, portanto merecerem um trabalho de pesquisa somente com esta temática.

No presente estudo, iremos analisar somente as prioridades 1 - "Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho"; 1.3 - "Promover relações de trabalho não-discriminatórias, com eqüidade salarial e de acesso a cargos de direção" e 1.4 - "Garantir o cumprimento da legislação no âmbito do trabalho doméstico e estimular a divisão das tarefas domésticas", as quais, também acreditamos, têm uma maior coesão entre si.

No plano de ação contido nesse capítulo do PNPM, cada uma das cinco prioridades possui uma tabela com o detalhamento das ações a serem implementadas para o alcance desses objetivos, uma relação dos órgãos responsáveis por essas ações, os prazos para que elas fossem realizadas e o produto resultante (Quadro 8). Os quadros, para isso, eram divididas em cinco colunas: a primeira coluna, chamada "nº", indica o número da ação; a segunda coluna, chamada "ação", indica o nome dessa ação; a terceira coluna, chamada "responsável", indica a secretaria ou o ministério responsável pela ação; a quarta coluna, chamada "prazo", indica a data para que a ação seja desenvolvida; a quinta coluna, chamada "produto", indica o resultado do que ação irá gerar.

Foram 40 diretrizes identificadas nas etapas municipais e estaduais da conferência, que contemplam a temática do trabalho nos anais do evento. Note-se, porém,

que nesse documento não foram feitas subdivisões entre elas. No PNPM, por outro lado, tais diretrizes foram subdivididas nas cinco "prioridades" anteriormente indicadas.

Com vistas a verificar se as reivindicações das mulheres que participaram dos eventos e as reivindicações transformadas em propostas de ação pela SPM, tentamos identificar se cada ação do I PNPM tinha uma diretriz/recomendação correspondente nos Anais da I CNPM. Buscamos verificar se o "Capítulo 1: Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania", do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, havia sido construído a partir das reivindicações do "*Eixo 1: Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra*" dos Anais da I Conferência Nacional de Políticas pra as Mulheres, ambos documentos de 2004.

3.3.1 Prioridade 1.1 - Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho

No texto introdutório do Capítulo 1 do I PNPM existem dados e reflexões sobre a dificuldade para as mulheres de acesso ao mercado de trabalho, assim como desigualdade no acesso à diversidade de vivências que compõem o grupo categorizado como "mulheres". Para estabelecer medidas de equiparação a essa experiência de "ser mulher" no alcance do emprego, o Plano de Ação da "Prioridade 1.1 - Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho" lista sete ações, que traçam estratégias que podem ser separadas em dois grupos: o primeiro, composto por ações destinadas a desenvolver políticas relacionadas à qualificação para o acesso ao emprego; o segundo, por ações com vistas a melhorar as condições do mercado de trabalho para as mulheres. No quadro a seguir, elencamos esses dois grupos na primeira coluna. Na segunda coluna, estão as diretrizes/recomendações dos Anais da I Conferência Nacional de Política para as Mulheres correspondentes à temática das propostas listadas no Plano de Ação, presentes na terceira coluna.

Quadro 9 - Relações entre as diretrizes e ações da Prioridade 1.1 - Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho

OBJETIVO	DIRETRIZES/ RECOMENDAÇÕES DA I CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES	AÇÕES DO I PLANO NACIONAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES
ESTRATÉGIAS DIRECIONADAS A QUALIFICAÇÃO	56. Que o poder público, envolvendo empresas públicas e privadas, garanta o estabelecimento de programas de geração de emprego, associativismo, e empreendedorismo das	1.1.1 Atender jovens mulheres de forma prioritária no programa Consórcio Social da Juventude (Primeiro Emprego).

PARA O ACESSO AO EMPREGO	mulheres jovens, no meio urbano e rural, contemplando a diversidade de raça e etnia e a livre orientação sexual, priorizando as mulheres gestantes, solteiras e pobres. 57. Implementar políticas públicas de escolarização, formação profissional e capacitação, voltadas para a inclusão das mulheres no mercado formal de trabalho, em condições justas e igualitárias. 58. Implantar e implementar projetos de qualificação profissional que garantam acompanhamento psicossocial, elevação da escolaridade e conhecimento tecnológico, visando a inserção no mercado de trabalho especialmente para mulheres em situação de violência, gestantes solteiras e pobres, empregadas domésticas, mulheres com deficiência, refugiadas e ex-presidiárias. Essas demandas deverão ser incorporadas pelo Plano Nacional de Qualificação Profissional, pelo FAT e pelo SINE. 59. Implementar políticas públicas de geração de emprego e renda e de fomento a projetos produtivos auto-sustentáveis, que ofereçam capacitação e aprimoramento técnico e gerencial, e acesso a tecnologias, que respeitem e se adequem às demandas e às potencialidades produtivas, especialmente das comunidades quilombolas, pesqueiras, ribeirinhas, indígenas e das trabalhadoras rurais. 60. Desenvolver políticas públicas que ampliem e valorizem a participação das mulheres no mundo do trabalho, em condições justas e igualitárias, com mecanismos que incentivem a sua contratação, aumento, escolarização, qualificação e capacitação profissional gratuitos, partindo de diagnóstico das necessidades do mercado de trabalho, das comunidades rurais e urbanas, com condições dignas de trabalho, garantindo a diversidade de raça e etnia, geração e orientação sexual. 61. Implementar políticas de promoção de autonomia financeira de mulheres em situação de violência ampliando o contingente de mulheres atendidas pelos programas de capacitação profissional e geração de emprego e renda. 63. Garantir capacitação e trabalho para a mulher encarcerada e ex-detentas, e aos seus dependentes, inserindo-os no mercado de trabalho, com direitos legais e trabalhistas.	1.1.4. Estabelecer metas percentuais de participação de mulheres no Plano Nacional de Qualificação e nos convênios do MTE com as entidades que desenvolvem formação profissional com recursos públicos. 1.1.5. Promover ou apoiar a realização de cursos de capacitação técnica e gerencial para as mulheres, em parceria com outros setores do governo, setor privado e organizações da sociedade civil. 1.1.6. Capacitar mulheres quilombolas com vistas à geração de emprego e renda
MELHORAR AS CONDIÇÕES DO	57. Implementar políticas públicas de escolarização, formação profissional e	1.1.2 Priorizar a intermediação de mão-de-obra feminina nas

MERCADO DE TRABALHO	capacitação, voltadas para a inclusão das mulheres no mercado formal de trabalho, em condições justas e igualitárias. 58. Implantar e implementar projetos de qualificação profissional que garantam acompanhamento psicossocial, elevação da escolaridade e conhecimento tecnológico, visando a inserção no mercado de trabalho especialmente para mulheres em situação de violência, gestantes solteiras e pobres, empregadas domésticas, mulheres com deficiência, refugiadas e ex-presidiárias. Essas demandas deverão ser incorporadas pelo Plano Nacional de Qualificação Profissional, pelo FAT e pelo SINE.	ações do Sistema Nacional de Emprego – SINE. 1.1.3 Ampliar a formalização das relações de trabalho com foco nas mulheres, por meio das Ações de Inspeção do Trabalho. 1.1.7. Apoiar os estados e municípios na construção de equipamentos sociais, para facilitar a inserção e permanência das mulheres no mercado de trabalho (creches, restaurantes e lavanderias públicas).

Fonte: BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Anais da Conferência. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM/CNDM, 2004b; BRASIL. Presidência da República: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM, 2004c.

De uma forma geral, conseguimos visualizar, na segunda coluna, uma série de sete reivindicações que colocam como central a necessidade do desenvolvimento de políticas de acesso ao trabalho e geração de emprego. Boa parte dessas recomendações leva em conta a diversidade que compõe a vivência das mulheres, caso das diretrizes de número 56, 58, 59, 60, 63. Nelas, podemos ver menções a grupos de mulheres jovens, urbanas, rurais, gestantes, solteiras, pobres, em situação de violência, com deficiência, empregadas domésticas, refugiadas, ex-presidiárias; de comunidades pesqueiras, ribeirinhas, indígenas, rurais. Neste sentido, não são poucas as recomendações oriundas das conferências que demandam por acesso a cargos de trabalho e é evidente que isso foi considerado no desenvolvimento do Plano Nacional de Política para as Mulheres.

Para fins de análise, separamos, nesse primeiro grupo, as estratégias direcionadas à qualificação profissional das mulheres do plano de ação, que se compõe das ações de número 1.1.1, 1.1.4, 1.1.5 e 1.1.6. A primeira, de nº 1.1.1, buscava atender a jovens mulheres de forma prioritária no programa Consórcio Social da Juventude (Primeiro Emprego). O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os jovens (PNPE) foi criado pela Lei nº 10.748, em 22 de outubro de 2003, e fez parte de uma estratégia do governo federal para a inclusão de jovens em situação de vulnerabilidade econômica no mercado de trabalho. Um de seus instrumentos de ação foram os "Consórcios Sociais da Juventude e o Serviço Civil Voluntário", programas que uniam organizações locais da sociedade civil – como movimentos sociais, entidades ou

organizações da juventude – para promover a criação de oportunidades de trabalho para jovens entre 16 e 24 anos. Os cursos oferecidos pelo programa tinham uma proposta pedagógica de 200 horas para qualificação básica e 200 horas para qualificação profissional específica, com uma bolsa auxílio de quatro parcelas de 150 reais. No final, pelo menos 30% das jovens foram inseridas "no mercado formal de trabalho ou em ocupações alternativas como, por exemplo, iniciativas de economia solidária" (MAGALHÃES, 2010, p. 86). Foi um programa social desenvolvido em vinte estados da Federação entre 2003 e 2008.

As reivindicações das mulheres jovens no Eixo 1 dos Anais da I CNPM não ocuparam uma posição central em alguma diretriz. A palavra "jovens" aparece ao longo do documento como um grupo social composto pela diversidade das mulheres e só foi mencionado na diretriz 56 (Quadro 9). Parece que nos grupos de trabalho que discutiram esse eixo temático, no evento, as mulheres jovens não estavam presentes. Isto pode ser um reflexo da pouca presença dessa faixa etária na conferência. Pode, igualmente, significar que, para as mulheres jovens, ou suas representantes, havia temas de maior urgência naquele momento, como o tema da gravidez precoce ou o do aborto. Em todo caso, governos anteriores, e também o petista, já haviam desenvolvido planos dirigidos ao público jovem e ao mercado de trabalho, e coube à Secretaria das Mulheres enfatizar a perspectiva de gênero como algo que devia ser considerado nos programas sociais já existentes.

Ainda na esfera do incentivo à qualificação, a Ação 1.1.4 preconizava "Estabelecer metas percentuais de participação de mulheres no Plano Nacional de Qualificação [PNQ] e nos convênios do MTE com as entidades que desenvolvem formação profissional com recursos públicos". O PNQ foi instituído pelo governo Lula, com o objetivo de "coordenar as ações de qualificação social e profissional oferecidas aos trabalhadores brasileiros" (COSTA, SARDENBERG, 2008, p. 113). O plano previa um público com prioridade em suas ações, o qual abarcava a população em situação de maior vulnerabilidade e dificuldade de trabalhar, como: trabalhadores rurais; trabalhadores domésticos; egressos do sistema penal ou jovens submetidos a medidas socioeducativas; trabalhadores sem ocupação cadastrados no Sistema Nacional de Emprego (Sine); pessoas com mais de 40 anos, portadoras de deficiência; mulheres chefes de família; indígenas; pessoas negras, etc. Sendo assim, o resultado do PNQ seria possivelmente "mulher beneficiada com a formação e requalificação profissional".

Na mesma direção, a Ação 1.4.5 visava a "promover ou apoiar a realização de cursos de capacitação técnica e gerencial para as mulheres, em parceria com outros setores do governo, setor privado e organizações da sociedade civil". A Ação 1.1.6 pautava: "Capacitar mulheres quilombolas com vistas à geração de emprego e renda". Estas duas ações se propunham como resultado a capacitação de mulheres sem mencionar programas específicos. Algumas ações do plano, portanto, listavam as ações que seriam utilizadas pelo governo para atingir o objetivo de capacitar as mulheres em busca de acesso ao emprego. Em todo caso, na dimensão da análise de conteúdo do plano, compreendemos que suas disposições incorporam as recomendações das participantes da conferência.

Com as ações de qualificação, também estão dispostas as que visavam ao desenvolvimento de políticas públicas para melhorar as condições do mercado de trabalho para as mulheres, o que envolvia meios de facilitar o acesso às propostas de emprego, à formalização das relações de trabalho e à construção de equipamentos sociais, citados na terceira coluna do quadro 9, cujos número são 1.1.2, 1.1.3 e 1.1.7.

A primeira proposta, neste sentido, é a Ação 1.1.2: "Priorizar a intermediação de mão-de-obra feminina nas ações do Sistema Nacional de Emprego (Sine)", órgão designado pelo Ministério do Trabalho e Emprego como responsável. O Sine foi criado no ano de 1975 como instrumento de intermediação de mão de obra e coleta de vagas de trabalho no setor privado. A partir de 1990, passou a fazer parte do Programa Seguro-Desemprego, que tinha por função a manutenção de renda do desempregado enquanto procurava por novas oportunidades de trabalho. Tal mecanismo se adequou à vivência das mulheres que sofriam maior dificuldade de conseguir emprego, o que se tornava ainda mais difícil devido às opressões de intersecções como raça, etnia, classe social, localidade, sexualidade, etc. No entanto, diferentemente do que menciona a diretriz 58 (Quadro 9, segunda coluna), não se faz menção no plano aos grupos prioritários, como "mulheres em situação de violência, gestantes solteiras e pobres, empregadas domésticas, mulheres com deficiência, refugiadas e ex-presidiárias", o que não significa que isso não possa ter sido incluído no momento da execução dessa proposta nesse programa.[65]

[65] Durante o processo de escrita deste trabalho, em 2021, a Câmara aprovou o Projeto de Lei 3.878/20, que estabelece que 10% das vagas de trabalho intermediadas pelo Sine serão destinadas às mulheres em situação de violência. Fonte: Agência Câmara de Notícias <https://www.camara.leg.br/noticias/819002-camara-aprova-projeto-que-prioriza-vaga-de-emprego-no-sine-para-mulher-vitima-de-violencia/>. Acesso em: 12 jul. 2022.

A próxima ação indicada pelo plano é a 1.1.3: “Ampliar a formalização das relações de trabalho com foco nas mulheres, por meio das Ações de Inspeção do Trabalho”. Com a Constituição de 1988, foi atribuída à União a competência de organizar, manter e executar a Inspeção do Trabalho, sendo função dos inspetores do trabalho assegurar a proteção dos trabalhadores e aplicar leis referentes “à duração do trabalho, aos salários, à segurança, à higiene e ao bem-estar, ao emprego das crianças e dos adolescentes e a outras matérias conexas” (SIT, 2021, p. 5). Dentro das responsabilidades das ações de inspeção também encontramos a de monitorar a legislação trabalhista, o que inclui a proteção do trabalho da mulher, o combate ao assédio e à violência no trabalho.

O produto dessa ação, segundo o PNPM, era as mulheres obterem vínculo empregatício formal. No texto introdutório do Capítulo 1 deste documento, encontramos dados que demonstram que as mulheres representavam 42% da mão-de-obra no trabalho formal e 57%, no trabalho informal, segundo a pesquisa da Fundação Perseu Abramo de 2001. Estas fontes descrevem essa ação voltada a favorecer um maior acesso às mulheres aos trabalhos formais e aos direitos trabalhistas, condições que podem tirá-las de situações de vulnerabilidade, protegê-las em casos de assédio, assegurar seus empregos em casos de gravidez, dar suporte material à sua vida em casos de demissão ou possibilitar suas aposentadorias. A exigência de um vínculo empregatício formal aparece, nos Anais, na diretriz 57 (Quadro 9, segunda coluna), que colocava também a qualificação profissional como meio de acesso ao trabalho formal.

A última ação enunciada na primeira prioridade do Capítulo 1 do PNPM para melhorar as condições do mercado de trabalho para as mulheres era a 1.1.7: “Apoiar os estados e municípios na construção de equipamentos sociais, para facilitar a inserção e permanência das mulheres no mercado de trabalho (creches, restaurantes e lavanderias públicas)”, que ficou a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério da Educação (MEC), como responsáveis. O discurso enunciado demonstra reconhecer a existência de uma divisão sexual no trabalho, que considerava as funções de cuidado com os integrantes da família e as tarefas domésticas como função, não remunerada, de responsabilidade das mulheres. Assim, para que elas conseguissem adentrar no mercado de trabalho ou nele permanecer, deveriam existir mecanismos ou equipamentos sociais que se responsabilizassem por essas tarefas de cuidado e de trabalho doméstico enquanto não ocorresse uma mudança cultural, de forma igualitária, no tratamento das tarefas na esfera doméstica. Importante observar que, no

eixo dos Anais da I CNPM que estamos analisando, não conseguimos identificar as reivindicações para creche[66] ou outros equipamentos sociais. Compreendemos que essa questão também pode ser contemplada nas diretrizes que exigiam uma divisão igualitária de tarefas domésticas – que serão analisadas a seguir -, ou pelas que almejavam uma redução da jornada de trabalho sem redução salarial.

3.3.2 Prioridade 1.3 - Promover relações de trabalho não-discriminatórias, com eqüidade salarial e no acesso a cargos de direção

A terceira prioridade do plano propõe 18 ações que podem ser divididas em três grandes grupos, através da categorização de seus diferentes objetivos: o primeiro grupo refere-se às ações que pautam estratégias para a promoção de direitos iguais nas relações de trabalho (o que inclui ações relacionadas à análise de acordos e convenções trabalhistas, à capacitação de sindicalistas, à realização de campanhas e ao processo de certificação de empresas, etc.); o segundo, compreende ações referentes a estratégias de combate à discriminação e a práticas discriminatórias (o que inclui a busca pela aprovação de leis sobre assédio, parcerias com os núcleos de combate à discriminação e de promoção da igualdade de oportunidades das delegacias regionais do trabalho, a realização de campanhas, a fiscalização de empresas e órgãos governamentais, a capacitação de agentes fiscalizadores e a mediação de conflitos, etc.). O terceiro grupo é composto por ações de incentivo à participação (como a adoção de políticas afirmativas de gênero, metas de participação de mulheres nas contratações de empresas prestadoras de serviço, sua participação como técnicas e consultoras da administração pública, realização de campanhas). A seguir, faço a análise dessas estratégias.

Quadro 10 - Quadro de relações entre as diretrizes e ações da prioridade 1.3: "Promover relações de trabalho não-discriminatórias, com equidade salarial e no acesso a cargos de direção"

OBJETIVO	DIRETRIZES/ RECOMENDAÇÕES DA I CONFERÊNCIA	AÇÕES DO I PLANO NACIONAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES

[66] A reivindicação por creche e equipamentos sociais aparecem nos discursos de Sueli Carneiro e Nalu Faria e também no "EIXO 3 - Promover o bem-estar e a qualidade de vida para as mulheres: uso e ocupação do solo, saúde, moradia, infra-estrutura, equipamentos sociais, recursos naturais, patrimônio histórico e cultural"(nas diretrizes 151, 154 e 155). Também consta do "EIXO 5 - Desenvolvimento de políticas de educação, cultura, comunicação e produção de conhecimento para a igualdade", nas diretrizes 204 e 206.

	NACIONAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES	
ESTRATÉGIAS PARA A PROMOÇÃO DE DIREITOS IGUAIS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO.	87. Manutenção dos direitos existentes e ampliação de novos direitos na reforma sindical e trabalhista que obedeçam aos princípios da igualdade e equidade de gênero	1.3.1. Identificar e encaminhar para as providências cabíveis acordos e convenções que contenham cláusulas abusivas, ilegais ou que sejam atentatórias aos direitos iguais no emprego e profissão em relação ao gênero, raça e etnia. 1.3.2. Incentivar a inclusão, nos acordos e convenções trabalhistas, de cláusulas que promovam os direitos iguais no emprego e profissão em relação ao gênero, raça e etnia. 1.3.3. Realizar, em parceria com os sindicatos, capacitação de sindicalistas em relação à promoção dos direitos iguais no emprego. 1.3.15. Realizar campanhas informativas sobre os direitos das trabalhadoras. 1.3.18. Elaborar e implementar um processo de certificação de empresas e instituições que respeitem os direitos das mulheres.
ESTRATÉGIAS DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO E PRÁTICAS DISCRIMINATÓRIAS.	44. Criar mecanismos que garantam a isonomia salarial entre mulheres e homens nas mesmas condições de trabalho e mesmo nível educacional, respeitando as suas peculiaridades locais, com especial atenção às mulheres com deficiência, índias e negras, trabalhadoras rurais e moradoras ribeirinhas. 53. Combater a discriminação de sexo e de raça no mercado de trabalho, a segregação ocupacional e as práticas de assédio moral, simbólico e sexual. 54. Garantir melhores condições materiais e humanas às Delegacias Regionais de Trabalho (DRT) para que essas possam intensificar a fiscalização e o cumprimento da legislação trabalhista, com ênfase no trabalho da mulher, com objetivo de	1.3.7. Capacitar os agentes fiscalizadores do MTE em relação às diretrizes e princípios dos tratados e convenções internacionais, especialmente as Convenções nos.100 e 111 da OIT, que tratam da desigualdade e discriminação no trabalho. 1.3.8. Divulgar, por meio de eventos como seminários e palestras, as diretrizes e princípios das Convenções nos 100 e 111 da OIT, entre outras, em universidades, escolas, empresas, ONGs, sindicatos, etc. 1.3.9. Fiscalizar as empresas privadas e os órgãos governamentais para garantir o cumprimento das diretrizes e princípios das convenções internacionais que tratam da desigualdade e discriminação no trabalho, bem como da legislação trabalhista nacional, considerando a diversidade de gênero, raça e etnia (Programa Rede de Proteção ao Trabalho). 1.3.10. Realizar a mediação de conflitos em relação à prática discriminatória no acesso e nas relações de trabalho por meio dos Núcleos de Combate à Discriminação e Promoção da Igualdade de Oportunidades das Delegacias Regionais do Trabalho. 1.3.12. Realizar campanha para prevenção do assédio sexual e divulgação da legislação sobre assédio sexual nas empresas privadas e instituições públicas. 1.3.13. Capacitar servidores das Delegacias Regionais do Trabalho (DRT) sobre assédio sexual e sobre a discriminação de gênero, raça, etnia e orientação sexual no trabalho.

	reduzir as desigualdades salariais.	1.3.16. Realizar campanhas nacionais contra a discriminação no trabalho em relação a o gênero, raça, etnia, orientação sexual, deficiências e soropositividade para HIV. 1.3.17. Promover articulação com o Congresso Nacional aprovação do Projeto de Lei sobre o assédio moral.
ESTRATÉGIAS DE INCENTIVO A PARTICIPAÇÃO.	89. A perspectiva de gênero, raça e etnia deve ser contemplada em todos os concursos públicos (federal, estadual, distrital e municipal), de ingresso a cargos, empregos e funções e deverá ser condicionada a assinatura da ciência sobre a interdição das discriminações de gênero, raça e etnia.	1.3. 4. Estabelecer metas percentuais de participação de mulheres no preenchimento de cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS, inclusive nos demais alta hierarquia (Programa Nacional de Ações Afirmativas no âmbito da Administração Pública Federal – Decreto Presidencial nº. 4.228/02). 1.3.5. Definir critério adicional de pontuação para beneficiar fornecedores no processo de licitação que comprovem a adoção de políticas afirmativas de gênero, raça e etnia (Programa Nacional de Ações Afirmativas no âmbito da Administração Pública Federal – Decreto Presidencial nº. 4.228/02). 1.3.6. Estabelecer metas percentuais de participação de mulheres nas contratações de empresas prestadoras de serviços, bem como de técnicos e consultores de projetos desenvolvidos em parceria com organismos internacionais, efetuadas pela Administração Pública Federal (Programa Nacional de Ações Afirmativas no âmbito da Administração Pública Federal – Decreto Presidencial nº. 4.228/02).

Fonte: BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Anais da Conferência. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM/CNDM, 2004ª; BRASIL. Presidência da República: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM, 2004c

Deste, para o quadro anterior, a primeira característica de comparação que percebemos é a inversão da proporção de quantidade de recomendações/diretrizes oriundas dos Anais da I CNPM para a quantidade de ações do Plano Nacional de Política para as Mulheres. Ou seja, foram poucas as recomendações das mulheres que embasaram uma grande quantidade de ações. Nessas recomendações, continuamos contemplando as vivências diversas das mulheres e o enfoque nas categorias “estruturais” de raça, classe e etnia. Nas ações do plano, tal enfoque é mencionado em 6 das 18 propostas (são elas: 1.3.1, 1.3.2, 1.3.5, 1.3.9, 1.3.13 e 1.3.16).

O primeiro grupo a ser analisados é o das recomendações e ações que visavam à conquista por direitos iguais no mundo de trabalho. No geral, uma única diretriz oriunda dos Anais da I CNPM — a de número 87 (segunda coluna, quadro 10) — orienta a proposta de desenvolvimento de políticas em tal esfera. Essa diretriz aborda explicitamente a necessidade de manutenção dos direitos existentes e a ampliação de

novos direitos, que obedeçam aos princípios de igualdade e equidade convencionados na conferência.

No que diz respeito ao Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, as primeiras duas ações desta prioridade (1.3.1 e 1.3.2 – na terceira coluna da quadro 10) estão relacionadas a acordos e convenções de trabalho. Os acordos e as convenções de trabalho são importantes na medida em que formalizam em um documento cláusulas que regulamentam algumas dimensões das relações de trabalho. São instrumentos importantes, desde que bem desenvolvidos, para a promoção de direitos iguais e para combater os diversos tipos de discriminação, principalmente quando contam com a possibilidade da ação sindical (NOGUEIRA, CARVALHO NETO, NUNES, 2018). Na primeira ação do plano, em que é pautado o combate a cláusulas abusivas, ilegais ou atentatórias aos direitos iguais, podemos compreender que as delegadas do PNPM consideravam os acordos e convenções um meio para combater e prevenir as práticas que seguem o rumo contrário ao das práticas para a conquista da equidade de gênero e às formas de discriminação direcionadas às mulheres na esfera laboral. Tal fato foi descrito na segunda ação, na qual havia um incentivo à promoção de cláusulas em favor da equidade de direitos.

Neste mesmo sentido, a terceira ação do plano (1.3.3, na terceira coluna do quadro 10), buscava a capacitação de sindicalistas para a promoção de direitos iguais. As movimentações da SPM no sentido de capacitar sindicalistas em relação às questões de direitos iguais, seguia no sentido de afirmar a importância da presença de sindicalistas com capacidade de assegurar que as atuais desigualdades de gênero fossem debatidas nas relações de trabalho. Além disso, pessoas capacitadas dentro dos espaços sindicais também poderiam garantir a existência de diretrizes claras, nos acordos e convenções de trabalho, sobre como evitar, prevenir e amparar as diversas violências que atravessam a vida das mulheres.

Nos casos de assédio, as ações sindicais poderiam ainda ter um impacto sobre a maneira de tratar ou acolher a vítima, ou sobre como esse crime poderia ser tratado judicialmente, e penalizado. Além dessas situações mais graves, a atuação sindical era considerada importante no sentido de assegurar, nas relações de trabalho, a existência de acordos que garantissem “a qualidade de vida, saúde e segurança no trabalho frente à constante crise financeira, laboral e ética que vivenciamos” (NOGUEIRA *et al*., 2018, p. 28). Constatamos que, para as delegadas da Conferência Nacional de Política para as

Mulheres, a realização de debates sobre as relações de gênero na atuação sindical era importante, pois contribuiria para o combate a relações discriminatórias e para a garantia dos direitos das mulheres.

Com esse mesmo objetivo, a ação 1.3.15 preconizava a realização de campanhas informativas sobre os direitos das trabalhadoras. As delegadas sugeriam que essa ação fosse desenvolvida junto ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, para que a população tivesse conhecimento sobre os direitos das mulheres. O plano também estabelecia, como forma de incentivo, a ação 1.3.18, voltada a implementar um processo de certificação de empresas e instituições que respeitam os direitos das mulheres. Tal fato poderia alterar também o acesso das mulheres aos postos de comando nas empresas e construir um ambiente sensível às desigualdades de gênero dentro das referidas instituições.

O segundo grupo de ações do Plano Nacional de Política para as Mulheres, voltado a "promover relações de trabalho não-discriminatórias, com equidade salarial e no acesso a cargos de direção" diz respeito às estratégias de combate à discriminação e a práticas discriminatórias. As diretrizes/recomendações oriundas dos Anais da I CNPM (segunda coluna, quadro 10), que abordam esse aspecto, são as de número 53 e 54. A primeira diretriz contém proposições gerais de combate à discriminação, à segregação ocupacional[67] e às práticas de assédio moral. A segunda diretriz reivindica uma maior fiscalização neste sentido, o que implicaria garantir melhores condições às delegacias regionais de trabalho (DRT).

Sobre as práticas de assédio mencionadas na recomendação dos Anais da I CNPM, o PNPM propunha as ações de nº 1.3.12, 1.3.13 e 1.3.17. A primeira, cogitava realizar campanhas nas empresas privadas e instituições públicas; a segunda, abordava a questão da capacitação dos servidores das delegacias regionais do trabalho em relação às temáticas de assédio e discriminação relacionadas a gênero, raça, etnia e orientação sexual. A terceira ação elencada sobre o assunto dedicava-se a reunir apoio no Congresso Nacional para a aprovação de projeto de lei sobre assédio moral.

A proposta de campanhas sobre o tema era de suma importância visto que o assédio, muitas vezes, é um ato comum nas relações de trabalho. Sendo assim, o acesso

[67] A segregação ocupacional diz respeito a conduzir mulheres a trabalhos historicamente ligados a determinadas funções entendidas como femininas, como nas áreas da saúde, no cuidado e docência infantil (SILVEIRA; LEÃO, 2020).

a informações que caracterizam as formas de assédio, e como combatê-las, poderiam contribuir para que muitas mulheres conseguissem se distanciar dessas situações de violência. Já a finalidade da capacitação de servidores das antigas delegacias regionais do trabalho[68] era preparar os trabalhadores desses espaços para acolher de forma segura as vítimas dessas violências, reconhecendo a fragilidade de experienciar situações que exigem a tomada de providências. Por fim, a existência de uma lei sobre o assédio moral poderia ser um meio de reconhecer formalmente tal violência (levando em conta que, muitas vezes, as situações de assédio moral são confundidas com brincadeiras ou formas saudáveis de relações de trabalho) e assegurar o combate dessa opressão que dificulta a vivência das mulheres em ambiente laboral.

Ainda no grupo de ações voltadas a combater as discriminações das mulheres no mundo do trabalho, o plano de ação recorria às recomendações das convenções internacionais assinadas pelo Brasil para construir suas estratégias. As Convenções nº. 100 e 111, da OIT, já anteriormente abordadas, tratam da "igualdade de oportunidades e de tratamento no mundo do trabalho" e condenam as discriminações, inclusive por sexo, estabelecendo igualdade nos parâmetros de remuneração. Essas recomendações internacionais embasam as ações 1.3.7 e 1.3.8. A primeira delas é a que propõe capacitar agentes fiscalizadores em relação a essas convenções e a segunda, a que pauta a sua divulgação. Ainda com base nas diretrizes e princípios das convenções internacionais, a ação 1.3.9 estabelecia a intenção de fiscalizar empresas privadas e órgãos governamentais para combater a discriminação no trabalho e assegurar o cumprimento da legislação trabalhista, considerando a diversidade de gênero, raça e etnia, o que ficaria a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego.

Em conjunto com os processos voltados a diminuir os preconceitos e as práticas nocivas causadas pelas desigualdades de gênero no mundo do trabalho, o PNPM também propunha a ação de realizar campanhas para conscientizar a população sobre esse problema, considerando as diferentes opressões exercidas sobre as mulheres brasileiras, como se pode ver na proposta de número 1.3.16.

Percebemos, dessa forma, na análise do conjunto das ações até aqui propostas, a insistência sobre um padrão de realização de campanhas informativas sobre capacitação de profissionais e métodos de fiscalização, de luta pelo desenvolvimento de legislação relacionada a ações ou a cumprimento de leis já estabelecidas.

---

[68] Agora chamada de Superintendência Regional do Trabalho e Emprego.

Igualmente, dentro do grupo de ações de combate à discriminação e a práticas discriminatórias, o I PNPM elegeu o diálogo com os Núcleos de Combate à Discriminação e Promoção da Igualdade de Oportunidades das delegacias regionais do trabalho como um meio para estabelecer parcerias com diversas entidades feministas. Além desse "diálogo", também estabeleceu a política de realização de mediação de conflitos em relação à prática discriminatória no acesso ao trabalho e em suas relações, por meio desses núcleos de combate à discriminação, segundo as ações 1.3.9 e 1.3.10.

O terceiro grupo de ações presentes na terceira prioridade do primeiro capítulo do I PNPM, compõe-se de ações de incentivo à participação. A recomendação/diretriz oriunda dos Anais da I CNPM que guia essas ações afirmava ser central a necessidade de colocar as perspectivas de gênero, raça e etnia nos concursos públicos em todos os níveis territoriais e para todos os cargos. A primeira ação que apareceu no plano sobre o assunto é a 1.3.4, segundo a qual era necessário estabelecer metas percentuais de participação de mulheres em cargos do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS), conforme o Programa Nacional de Ações Afirmativas no âmbito da Administração Pública Federal – Decreto Presidencial nº 4.228/02.

O decreto mencionado, criado na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, estabelecia medidas para garantir "a realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS)" (BRASIL, 2002, DECRETO nº 4.228). Além disso, também pretendia adicionar pontuação a "fornecedores que comprovassem a adoção de políticas compatíveis com os objetivos do programa" nos processos de licitação e também tratava das questões de estabelecer metas de participação de mulheres, afrodescendentes e pessoas portadoras de deficiência nas empresas prestadoras de serviços, ou de técnicos e consultores em projetos desenvolvidos com organismos internacionais. Em coerência com o referido decreto, o plano estabelecia as ações 1.3.5, esta voltada a estabelecer mecanismos de inclusão nos processos de licitação, e a 1.3.6, que dispõe sobre a participação de mulheres nas contratações de empresas prestadoras de serviço, e de outros técnicos. São três ações que se ajustam a um decreto já existente, constituindo uma estratégia que permeava parte das ações desse PNPM e um artifício válido para atingir as reivindicações propostas nos Anais.

Em um movimento de igual incentivo à participação, a última ação, a de número 1.3.14, tinha como objetivo a realização de campanhas que valorizassem os trabalhos considerados femininos. Como mencionamos ao longo do capítulo, os trabalhos considerados femininos eram menos bem remunerados e, muitas vezes, exercidos em âmbito de informalidade, caso das empregadas domésticas.

3.3.3 Prioridade 1.4 - Garantir o cumprimento da legislação no âmbito do trabalho doméstico e estimular a divisão das tarefas domésticas

Nesta quarta prioridade do Plano de Ação do primeiro capítulo do I PNPM, estão dispostas 12 ações que permeiam as questões relacionadas ao trabalho doméstico e às tarefas domésticas. Resolvemos, para sua análise, tratar delas em dois grupos diferentes: primeiro, as ações direcionadas à esfera do trabalho doméstico e das tarefas domésticas; em seguida, as que dizem respeito diretamente aos direitos das trabalhadoras domésticas remuneradas e não remuneradas – referenciadas no documento como "donas de casa" (Quadro 11).

Quadro 11 - Relações entre as diretrizes e ações da Prioridade 1. 4. Garantir o cumprimento da legislação no âmbito do trabalho doméstico e estimular a divisão das tarefas domésticas

OBJETIVO	DIRETRIZES/ RECOMENDAÇÕES DA I CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES	AÇÕES DO I PLANO NACIONAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES
TRABALHO DOMÉSTICO E TAREFAS DOMÉSTICAS	46. Estimular o compartilhamento das tarefas domésticas através de uma maior liberação do tempo das trabalhadoras que não incida na remuneração e de campanhas institucionais, construindo e reforçando uma nova cultura referente à divisão sexual do trabalho.	1.4.1. Realizar campanha de valorização do trabalho doméstico. 1.4.3. Realizar campanhas de estímulo à divisão das tarefas domésticas. 1.4.5. Elaborar metodologia para considerar o trabalho doméstico nos cálculos macroeconômicos.
DIREITOS DAS TRABALHADORAS DOMÉSTICAS REMUNERADAS E NÃO REMUNERADAS	69. Assegurar a Previdência Social para as mulheres como fator de integração social. Dessa forma, discutir e apoiar as propostas em tramitação no Congresso Nacional sobre o acesso das donas de casa à	1.4.2. Realizar campanha para divulgação da legislação que garante os direitos das trabalhadoras domésticas. 1.4.4. Revisar legislação de modo a estender todos os direitos trabalhistas às trabalhadoras domésticas.

	Previdência Social, bem como as propostas que reconheçam o trabalho de reprodução social (trabalho doméstico não remunerado) como forma de inclusão no sistema de seguridade social, assegurando o acesso das mulheres a todos os benefícios da Previdência Social indispensável ao exercício pleno da cidadania. 70. Estender à empregada doméstica todos os direitos assegurados às demais trabalhadoras e trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho. Erradicação do trabalho escravo e do trabalho infantil no âmbito do emprego doméstico.	1.4.6. Capacitar servidores das Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) sobre os direitos das trabalhadoras domésticas. 1.4.7. Incluir as trabalhadoras domésticas infantis como público-alvo do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) de forma a contribuir para a erradicação do trabalho doméstico infantil. 1.4.8. Realizar campanha para a erradicação do trabalho doméstico infantil. 1.4.9. Elaborar e implementar processo de acompanhamento do projeto de lei de aposentadoria das donas de casa. 1.4.10. Acompanhar a tramitação do PLP 210/2004 que institui regime tributário previdenciário e trabalhista especial. 1.4.11. Realizar campanhas de sensibilização e divulgação do regime tributário previdenciário e trabalhista especial. 1.4.12. Incluir no cadastro de registro do sistema de segurado especial dados sobre sexo, raça e etnia.

Fonte: BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Anais da Conferência. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM/CNDM, 2004ª; BRASIL. Presidência da República: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM, 2004c

A recomendação/diretriz oriunda dos Anais da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que embasou o primeiro grupo de ações que tratam do trabalho doméstico e das divisões das tarefas domésticas, pauta a importância de se construir uma nova cultura referente à divisão sexual do trabalho, além de defender uma maior liberação do tempo das trabalhadoras, sem que isso incida em suas remunerações. Uma divisão mais justa dos trabalhos domésticos influi diretamente na autonomia das mulheres, que, com maior disposição para se dedicar a um trabalho remunerado, podem também construir uma vida de independência financeira. Muitas delas, com melhor e maior renda, acabam delegando essas tarefas, pela possibilidade de contratar empregadas domésticas para se dedicarem ao cuidado da casa. No entanto, as mulheres pobres, não dispondo dessa possibilidade, reivindicam uma menor jornada nos trabalhos remunerados para

poder se dedicar também ao trabalho doméstico em suas próprias casas, das suas famílias e de si.

As ações do plano que dizem respeito ao trabalho doméstico e à divisão de tarefas domésticas são três: “1.4.1 Realizar campanha de valorização do trabalho doméstico; [...] 1.4.3: Realizar campanhas de estímulo à divisão das tarefas domésticas e: 1.4.5 Elaborar metodologia para considerar o trabalho doméstico nos cálculos macroeconômicos”. A realização de campanhas, no caso das duas primeiras ações, é uma estratégia que podemos perceber constantemente no desenvolvimento das ações descritas nos documentos. Ao atingir o grande público, as ideias de valorização do trabalho doméstico poderiam ter um impacto concreto no cotidiano das mulheres que, à época, representavam 93,5% das trabalhadoras domésticas, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2003, do IBGE, mencionada no texto introdutório do Capítulo 1, do I PNPM. Sobre a segunda ação citada, a divisão de tarefas domésticas contribuiu para que essas mulheres não ficassem sobrecarregadas com triplas jornadas de trabalho, podendo dedicar-se a seus trabalhos remunerados ou inscrever-se em cursos qualificantes para alcançar autonomia financeira. Nesta mesma linha, a terceira ação, que dispõe sobre elaborar uma metodologia que considere o trabalho doméstico nos cálculos macroeconômicos, dedica-se a elaborar pesquisas voltadas a mensurar o trabalho não pago para índices como Produto Interno Bruto (PIB) e Renda Nacional, permitindo sua valorização e o desenvolvimento de outras políticas públicas também direcionadas à conquista da equidade de gênero (MELO, MORANDI, 2021).

As nove ações do plano, que constituem o segundo grupo a ser analisado, tratam da questão de garantir o cumprimento da legislação no âmbito do trabalho doméstico. Foram guiadas principalmente por duas recomendações/diretrizes oriundas dos Anais da I CNPM. A primeira, de número 69 (segunda coluna do quadro 11), trata principalmente sobre assegurar o acesso de todas as mulheres ao sistema de Previdência Social, com foco nas donas de casa. A segunda, de número 70, trata sobre estender todos os direitos sociais dos demais trabalhadores às empregadas domésticas.

Sendo assim, as três primeiras ações contidas nessa seção do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (1.4.2, 1.4.4 e 1.4.6 – terceira coluna do quadro 11) buscavam garantir os direitos já existentes para as trabalhadoras domésticas por meio da realização de campanhas sobre o assunto, da revisão da legislação e da capacitação de servidores das antigas delegacias regionais do trabalho. Em coerência com o restante do plano,

permanece a estratégia de realização de campanhas para que os direitos das trabalhadoras domésticas sejam divulgados e, portanto, cheguem ao conhecimento de toda a população, para que possam, de um lado, ser respeitados, e, de outro, reivindicados pelas trabalhadoras. A revisão da legislação para estender os direitos trabalhistas às empregadas domésticas permite identificar os pontos que lhes impedem o acesso a esses direitos, facilitando, com isso, o processo de desenvolvimento de novas políticas públicas direcionadas a este objetivo. Já a terceira ação garante meios formais que assegurem o cumprimento da legislação para essas trabalhadoras.

Em sequência, as ações 1.4.7 e 1.4.8 (terceira coluna do quadro 11) tratam sobre o trabalho infantil, exigindo que as trabalhadoras domésticas infantis sejam um público-alvo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, determinando a realização de campanhas para a erradicação dessa forma ilegal de trabalho. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi iniciado para combater o trabalho infantil em carvoarias em um município do Mato Grosso do Sul, em 1996, e foi instituído nacionalmente pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que sanciona a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). No entanto, no contexto do desenvolvimento do I PNPM, não se especificavam os ofícios proibidos para crianças; mencionava-se apenas o "objetivo de contribuir para a retirada de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 (dezesseis) anos em situação de trabalho, ressalvada a condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos" (BRASIL, 1993). Dessa forma, o texto do PNPM reivindicava que o combate ao trabalho doméstico infantil desempenhasse uma posição de centralidade no programa já criado durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. A segunda ação citada, por sua vez, segue em coerência com as estratégias de divulgar informações que contribuam com o combate ao trabalho infantil.

Ainda sobre a legislação no âmbito do trabalho doméstico, existem as ações 1.4.9, 1.4.10 e 1.4.11, que centralizam, em suas pautas, o acesso das donas de casa à aposentadoria, por meio do acompanhamento de projetos de lei e campanhas. Realizando uma pesquisa sobre os projetos de lei de aposentadoria das donas de casa, supomos que o PL, descrito na Ação 1.4.9, se refira ao PLP 210/2004, mencionado na ação seguinte. Esse projeto de lei complementar tinha como seu principal objetivo instituir um "regime tributário, previdenciário e trabalhista especial à microempresa com receita bruta anual de até R$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais)", e dar outras providências. Entre essas últimas, o regime especial que o projeto de lei tentava instituir era que os segurados

facultativos de baixa renda que trabalhassem por conta própria, ou sem relação de trabalho com uma empresa, pudessem contribuir mensalmente com apenas 11% do salário mínimo mensal, como é explicado no Artigo 27 do PLP:

> Art. 27. O art. 21 da Lei no 8.212, de 1991, fica acrescido dos seguintes parágrafos, passando o parágrafo único a vigorar como § 1o:
> "§ 2º É de onze por cento sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário-de-contribuição a alíquota de contribuição do segurado contribuinte individual, que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, e do segurado facultativo que optarem pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição.
> § 3º O segurado que tenha contribuído na forma do § 2o deste artigo e pretenda contar o tempo de contribuição correspondente para fins de obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição ou da contagem recíproca do tempo de contribuição a que se refere o art. 94 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, deverá complementar a contribuição mensal mediante o recolhimento de mais nove por cento, acrescido dos juros moratórios de que trata o disposto no art. 34" (BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar 210/2004).

Esse projeto de lei complementar aparece no I Plano Nacional de Política para as Mulheres pela possibilidade de se tornar um facilitador às donas de casa no sentido de uma possível maior adesão à Previdência Social. Como é mencionado na citação, a Lei Orgânica de Seguridade Social, nº 8.212, de 1991, já incluía as donas de casa no rol dos segurados facultativos; no entanto, o PLP pretendia diminuir o valor do salário-de-contribuição do contribuinte individual para que mais pessoas pudessem ingressar no sistema.

Ainda nessa temática, a última ação, a 1.4.12, pauta "Incluir no cadastro de registro do sistema de segurado especial dados sobre sexo, raça e etnia", informações que poderiam contribuir para a construção de novas políticas públicas de acesso à Previdência Social.

3.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ANÁLISE

Compreender as dinâmicas e reverberações das conferências nacionais de políticas para as mulheres é um processo complexo. Elas estão inseridas em múltiplos contextos sociais. Trata-se de desdobramentos de múltiplas reivindicações, inseridas em múltiplas temporalidades, em que cada uma é composta por uma gama de relações políticas e sociais. Uma das movimentações que influem na composição dos processos das conferências é a luta da população por novas formas capazes de tornar as relações

políticas na esfera estatal mais permeáveis à sua participação. Dentro disso, percebem-se os esforços do campo de ação feminista, e suas atoras, para se articular e estabelecer estratégias dentro dessas novas formas participativas iniciadas com mais intensidade no governo de 2003.

As mulheres se articularam não só em movimentos de mulheres e feministas, mas também em associações de bairro, em movimentos relacionados a religião, dentro das lutas das trabalhistas, do movimento negro, dos movimentos em defesa da liberdade sexual e de identidade de gênero. A Conferência Nacional de Política para as Mulheres passou a compor um espaço de debate para que todas as reivindicações fossem discutidas e incluídas.

Percebemos, na análise das sugestões em forma de diretrizes registradas nos anais da referida conferência nacional, o reconhecimento e a prioridade que se exige para as diferenças intragênero, principalmente para as que dizem respeito às estruturas raciais e étnicas. É notável a luta para que essas diferenças entre as mulheres fossem reconhecidas, e para que as políticas fossem direcionadas a elas. Nesse debate, a partir das recomendações dos Anais da I CNPM, compreendemos haver uma perspectiva de que o desenvolvimento de políticas possa estabelecer estratégias que alcancem a justiça social.

Neste sentido, precisamos ressaltar que a presença de mulheres negras e indígenas nos debates foi de grande importância. Como lembra Sueli Carneiro, em seu discurso no evento estudado:

> [...] nós, mulheres negras, vimos enegrecendo o feminismo e o movimento de mulheres brasileiro, em suas propostas e seus fóruns. Nossa presença maciça nessa Conferência é a expressão desse protagonismo político crescente das mulheres negras brasileiras.
> É chegada a hora de enegrecer as políticas públicas (BRASIL, 2004b, p. 43).

Concordamos com a autora por entendermos ser impossível uma análise de propostas de políticas públicas para as mulheres sem levar em consideração a existência de estruturas de raça e etnia, que, além de reconhecerem a diversidade existente dentro de uma mesma identidade de gênero, também evidencia uma série de processos de dominações e opressões que, muitas vezes, as próprias mulheres brancas reproduzem. Compreendemos que essas relações possuem um desdobramento direto na temática que estudamos, que têm como principal temática os direitos das mulheres na esfera laboral e nas relações trabalhistas. Como afirma Monagreda (2018), a luta pelo reconhecimento do

trabalho doméstico e dos direitos trabalhistas para as mulheres é um reflexo da participação de mulheres negras no movimento feminista que força as mulheres brancas a pensar "o quanto do seu privilégio branco implica vulnerações de direitos para as mulheres negras" (MONAGREDA, 2018, p. 181). A autora afirma o seguinte:

> Enquanto o feminismo refletia sobre a divisão sexual do trabalho que designava às mulheres o lugar do privado-doméstico/reprodutivo e aos homens o lugar público-político/produtivo, e sobre a necessidade de romper com essa divisão, esquecia que a ocupação do espaço público por parte das mulheres brancas (educação, trabalho, militância política) era possível porque outras mulheres racializadas ocupavam esse lugar do cuidado graças à divisão sexual e racial do trabalho doméstico (MONAGREDA, 2018, p. 181).

Compreendemos, dessa forma, que se hoje existe um plano de políticas públicas direcionado ao direito das mulheres que admite que uma de suas prioridades é "garantir o cumprimento da legislação no âmbito do trabalho doméstico e estimular a divisão das tarefas domésticas", composto por ações que tinham como objetivo revisar a legislação e estender todos os direitos trabalhistas às trabalhadoras domésticas, isso é uma conquista do movimento de mulheres negras e de mulheres indígenas. À vista disso, também é notável a centralidade dada às questões de violência nas propostas no I PNPM, que, nessa esfera do trabalho, se materializa em práticas de assédio moral e sexual, situação que entendemos intolerável para todas as mulheres a ela sujeitas, mas que atinge em especial as empregadas domésticas, constituindo uma violência que é herança de uma cultura escravagista (MONAGREDA, 2018).

Diferentemente do movimento de mulheres negras, o movimento de mulheres jovens esteve presente em menor número no evento. Segundo Martello (2018), que analisou esse grupo na 3ª e na 4ª conferência, existe uma grande dificuldade de atingir as proporções ideais de representantes das mulheres jovens, o que se refletiu na ausência quase completa de suas reivindicações nos Anais da I CNPM. Analisamos, durante a pesquisa, propostas de ações no Plano Nacional de Política para as Mulheres que tinham como objetivo auxiliar a entrada de mulheres jovens no mercado de trabalho; no entanto, Martello (2018) mostra que as temáticas relacionadas ao trabalho e à educação constituem os poucos momentos em que o grupo foi mencionado. Neste trabalho, não tivemos a pretensão de analisar as outras temáticas dos Anais da I CNPM e do PNPM; entendemos, no entanto, que as políticas para as mulheres jovens devem ser desenvolvidas considerando a totalidade de aspectos que as atravessam.

De uma forma geral, podemos perceber que a temática do trabalho é interpretada como uma esfera central para o alcance da autonomia das mulheres. Em destaque, existe uma evidente responsabilização do Estado em oferecer meios que possibilitem a qualificação, a capacitação e a profissionalização das mulheres. Este parece ser um consenso estabelecido tanto nas recomendações oriundas dos Anais da I CNPM, quanto no Plano de Políticas para as Mulheres.

Outras formas que possibilitariam a inserção das mulheres no mercado de trabalho seriam as de construção de creches e outros equipamentos sociais que se responsabilizassem pelos trabalhos de cuidados, que normalmente ficam a cargo das mulheres sem que, em contrapartida, recebam qualquer remuneração. Essa pauta pouco aparece nas sugestões contidas na seção que analisamos, embora conste de outras seções dos Anais da I CNPM e também do Plano de Políticas para as Mulheres.

Algo muito enfatizado durante o PNPM foi a capacitação de servidores das delegacias regionais do trabalho, dos órgãos de inspeção do trabalho e dos sindicatos sobre os direitos das mulheres. Neste sentido, é possível constatar que a comissão interministerial responsável pelo desenvolvimento do plano considerou a fiscalização como um mecanismo central para o combate à discriminação e a práticas discriminatórias dentro das relações de trabalho.

Identificamos a ausência completa de propostas de políticas afirmativas ou de cotas relacionadas a pessoas transfemininas, entre outras categorias de identidade de gênero. Essas pessoas fazem parte dos grupos que mais sofrem discriminação e, muitas vezes, precisam ocupar cargos de trabalhos ultrainformais ou recorrer à prostituição.

Em síntese, pode-se perceber um grande esforço por parte das mulheres que participaram do I Plano de Política para as Mulheres com o objetivo de adequar todas as diretrizes que compõem os Anais da I Conferência de Política para as Mulheres em forma de ações a serem transformadas em políticas públicas. Entendemos que as relações de trabalho representam uma esfera estruturante da vida das mulheres e por isso merecem a devida atenção. Compreendemos, por tudo isso, que a presença desse público nas conferências foi essencial para que as propostas de políticas contemplassem todas as reivindicações, resultantes das mais variadas experiências das mulheres brasileiras.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho foi escrito num contexto de pandemia e, portanto, de isolamento social durante um governo em que o Poder Executivo federal esteve constantemente se desresponsabilizando pelas vidas perdidas durante o período. Nesse momento, os movimentos sociais estavam parcialmente desmobilizados pela impossibilidade de encontros presenciais. As coisas pareciam imóveis. Todo esse cenário levou a refletir várias vezes sobre como era verdadeira a proposição de que a História não pode ser interpretada como uma experiência linear, com um sentido positivo direcionado ao progresso. Isso ficava evidente ao perceber a existência de organismos realmente dedicados à conquista dos direitos das mulheres na esfera estatal, e que esses organismos já haviam sido fortes, assim como já haviam sido ocupados por mulheres feministas. Esta constatação ao longo dos diversos estratos do tempo e de luta foram se evidenciando no processo histórico aqui escolhido para fins da análise proposta, algo que não parecia tão óbvio no início, mas que foi se evidenciando na medida em que viver durante o governo atual, de Bolsonaro, se havia tornado um movimento de resistência.

Foram realizadas várias críticas à trajetória da Secretaria Especial de Política para as Mulheres, como a fragilidade institucional, a presença de uma maioria de mulheres brancas nos cargos comissionados, a ausência de pautas de alguns grupos nos anais das conferências, como é o caso do movimento jovem e das várias diversidades de performance de gênero, que se expandem além do binômio das categorias de homem e mulher. Por outro lado, o caráter de luta é inequívoco. As mulheres, em sua diversidade, a partir de suas vivências individuais e coletivas, têm insistido em suas reivindicações como se não tivessem opções (e muitas não tiveram outra escolha senão a luta). As violências sofridas tornaram-se cada vez mais incontestáveis, e isso exigiu ação. Os assassinatos, os assédios, as opressões permanentes contra as mulheres indígenas e negras determinou que as feministas partissem para a luta.

As fontes escolhidas para análise do processo histórico enunciam por si sós as vozes feministas presentes na luta pelos direitos das mulheres, que, ao final, elaboraram um plano nacional de política para as mulheres. Encontramos, nessas fontes históricas, a consolidação de demandas antigas para os movimentos feministas, como é o caso de todas aquelas que formam as questões de direito ao trabalho e à geração de renda: ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho; promover relações de trabalho não-

discriminatórias, com equidade salarial e de acesso a cargos de direção; garantir o cumprimento da legislação no âmbito do trabalho doméstico e estimular a divisão das tarefas domésticas.

A potência que essas demandas adquirem por constituírem um plano de políticas públicas realizado pelo próprio Estado é imensa. Elas passam, aos poucos, a fazer parte do discurso normativo e, na medida em que se concretizam, mudam vidas. Entendemos que quando compõem os anais do evento, elas se performam como reivindicações dos movimentos sociais, mas, na passagem que compõe a formulação do plano, elas se tornam compromissos do governo.

Essa passagem é o foco deste estudo, pois tivemos por intenção analisar a passagem das diretrizes que constam nos Anais da I Conferência Mundial das Mulheres e como elas foram transformadas em propostas de políticas públicas no I Plano Nacional de Política para as Mulheres. Constatamos, no caso específico dos anos que analisamos, que, em 2004, essa passagem foi feita de forma a adequar as reivindicações feministas aos programas de governo já existentes. Ou seja, de forma a transversalizar a perspectiva de gênero para aquilo que já estava posto. As propostas que não seguem essa direção são as que se fizeram no sentido de desenvolver palestras e treinamentos de profissionais sobre os direitos das temáticas mencionadas – caso do assédio, dos papéis de gênero relacionados ao trabalho doméstico, o das desigualdades salariais, etc.

Também percebemos, nessa transição, que o comitê interministerial responsável por articular as demandas dos movimentos sociais em forma de políticas tentou suprir a ausência de movimentos na conferência. Este é o caso das demandas dos movimentos jovens, aqueles cujas reivindicações não são ressaltadas nos anais, mas que constituem o foco das diversas ações propostas pelo plano. Por outro lado, essa movimentação também não foi constatada por parte de mulheres transexuais, transgêneros e travestis.

Acreditamos que as fontes aqui analisadas possuam um grande potencial para análise. Na medida em que contêm planos de ação, é possível que se estude quais, dentre as ações propostas, foram executadas, de que forma foram desenvolvidas ou a que público chegaram. Também é possível indagar sobre os discursos presentes nos anais do evento por meio das diretrizes, compreendendo quais temáticas aparecem com maior frequência, ou quais são as que simplesmente não aparecem. Acreditamos que, por meio das entrevistas realizadas com a equipe da Secretaria, as possibilidades de compreensão dos processos históricos ocorridos com a criação da SPM se ampliem ainda mais,

possibilitando o entendimento sobre quem eram as mulheres por trás do desenvolvimento de políticas para as mulheres durante o período e quais foram os embates que travados nesse movimento. Neste sentido, também existe a possibilidade de se estudar esse processo histórico por meio da atuação de uma das instituições que compuseram o CNDM na época, ou até mesmo a partir de um dos partidos políticos que estavam na coligação de partidos ligados ao governo da época

Concluímos, assim, observando que parte dos processos iniciados nos movimentos sociais, ao adentrarem nos espaços das conferências, abrem espaço para o desenvolvimento do plano de políticas públicas. Ao mesmo tempo em que foi necessário estabelecer mecanismos que incentivassem os diversos grupos a participar desses eventos, também foi necessário estabelecer parâmetros regulamentados que compensassem sua ausência. Neste sentido, faz-se ainda mais necessário criar artifícios para que os planos de política para as mulheres se concretizem.

Por fim, acreditamos que o processo histórico, estudado através de documentos produzidos em 2004, evidencie como a luta por equidade de gênero de fato seja um movimento que exige constante dedicação e trabalho. A própria criação da SPM não garantiu a conquista de direitos direcionados às mulheres a longo prazo, e suas diversas realocações dentro das instâncias e organismos do governo parecem evidenciar ainda mais como a equidade de gênero é negligenciada pelas diversas esferas que compõem o governo federal. Por outro lado, nota-se o esforço de partes do governo da época em gerar concretudes que reconfigurem a vivência das mulheres brasileiras.

REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. Pólen Produção Editorial LTDA, 2019.

ALTOÉ, André Pizetta; SILVA, Marinete. A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: a questão de gênero vista de forma bidimensional. **Caderno Espaço Feminino**, v. 30, n. 1, 2017.

ALVAREZ, Sonia E. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. **cadernos pagu**, n. 43, p. 13-56, 2014.

ALVAREZ, Sonia; MATOS, Marlise. As CNPMs e a configuração do campo feminista: sidestreaming e mainstreaming através do "feminismo estatal participativo". MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro. Vol 2 Porto Alegre: Zouk, 2018

ANJOS, Gabriele dos. Liderança de mulheres em pastorais e comunidades católicas e suas retribuições. **cadernos pagu**, p. 509-534, 2008.

ARAÚJO, Maria Gutenara Martins. **Feminismo e o Estado**: relações possíveis a partir do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. 2014. 124 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, 2014

AVRITZER, Leonardo, 2012. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Brasília**: IPEA** (Texto para discussão).

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, v. 18, p. 383-398, 2012.

BARSTED, LEILA. Legalização e descriminalização do aborto no Brasil: 10 anos de luta feminista. **Estudos Feministas**, vol. 0, núm. 0, 1992.

BEZERRA, Carla de Paiva. **Do poder popular ao modo petista de governar**: mudanças no significado da participação para o Partido dos Trabalhadores. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo. p. 136. 2014

BIROLI, Flávia. Mulheres na política, as conferências e o ciclo democrático. MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro. Vol 2 Porto Alegre: Zouk, 2018

BLAY, Eva Alterman. Violência contra a mulher e políticas públicas. **Estudos avançados**, v. 17, p. 87-98, 2003.

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

BRANDÃO, Elaine Reis. Renunciantes de direitos? A problemática do enfrentamento público da violência contra a mulher: o caso da delegacia da mulher. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 16, p. 207-231, 2006.

BRITES, Jurema. Afeto e desigualdade: gênero, geração e classe entre empregadas domésticas e seus empregadores. **Cadernos Pagu,** n. 29, 2007.

BRITES, Jurema. Trabalho doméstico: questões, leituras e políticas. **Cadernos de pesquisa**, v. 43, p. 422-451, 2013.

BRITO, Antonio José Rollas de. Consórcio Social da Juventude de São Paulo: tecendo considerações sobre as escolhas e as perspectivas de inserção no mundo do trabalho das juventudes. **Imaginário**, v. 11, n. 11, p. 161-187, 2005.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero**: feminismo e subversão da identidade. Editora José Olympio, 2018.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In. LORDE, Audre et al. **Pensamento feminista**: conceitos fundamentais. Bazar do Tempo Produções e Empreendimentos Culturais LTDA, 2019.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento: contribuições do feminismo negro. COSTA, Albertina et al. **Pensamento feminista brasileiro**: formação e contexto. Bazar do Tempo Produções e Empreendimentos Culturais LTDA, 2019

CARVALHO, Layla Pedreira. Feminismo de Estado: o papel dual da Secretaria de Política para as Mulheres nas políticas públicas no Brasil. In: **IV Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**. 2014.

CONSTATINO, Núncia Santoro. Pesquisa histórica e análise de conteúdo: pertinência e possibilidades. **Estudos Ibero-Americanos**, v. 28, n. 1, p. 183-194, 2002.

construção de uma esfera pública. In: Anais do Encontro Anual da ANPOCS, 30. Caxambu, out. 2006.

COSTA, Ana Alice Alcantara; SARDENBERG, Cecília Maria Bacellar. A transversalização de Gênero e Raça no Plano Nacional de Qualificação: análise crítica e diretrizes. In: **Ser Social**, Universidade de Brasília, v. 10, p. 101-138, 2008.

COSTA, Suely Gomes. Proteção social, maternidade transferida e lutas pela saúde reprodutiva. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, p. 301-323, 2002.

CRENSHAW, Kimberlé. A intersecionalidade na discriminação de raça e gênero. VV. AA. **Cruzamento: raça e gênero**. Brasília: Unifem, v. 1, n. 1, p. 7-16, 2004.

CRESCENCIO, Isabel Escobar. Representações discursivas sobre o feminismo na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (2004). Dissertação (Mestrado em História) — Universidade de Brasília, Brasília. 163 f. 2016.

CYPRIANO, Breno. Divisão sexual do trabalho e usos do tempo: a inserção temática e o feminismo acadêmico na SPM e as percepções das mulheres participantes das CNPMs no Brasil. MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro. Vol 2 Porto Alegre: Zouk, 2018

DEERE, Carmen Diana. Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. **Revista Estudos Feministas**, v. 12, p. 175-204, 2004.

DINIZ, Simone G.; SILVEIRA, L. P.; MIRIM, L. A. **Violência contra a mulher**: estratégias e respostas do movimento feminista no Brasil (1980-2005). Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher: alcances e limites, p. 15-44, 2006.

FERREIRA, Jorge. O presidente acidental: José Sarney e a transição democrática. In.: FERREIRA, Jorge. O Brasil Republicano**: O tempo da Nova República** - vol. 5: Da transição democrática à crise política de 2016. Civilização Brasileira. Edição do Kindle, 2018.

GOMES, Larissa Peixoto Vale. Elegendo mulheres - ideologia partidária, feminismo e inclusão de mulheres na política. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, [S.l.], v. 7, n. 1, jul. 2016.

GOMES, Raísa Adrianne. **Entre conversas feministas**: debates sobre aborto e Constituinte em Mulherio (1981-1988). Monografia (Graduação – Departamento de História). Universidade Federal de Santa Catarina, 2019.

GONZALEZ, Débora de Fina et al. **De vulneráveis a empreendedoras**: os limites da promoção da autonomia econômica das mulheres no Brasil. Dissertação de mestrado – Programa de pós graduação em Educação. Universidade Estadual de Campinas 2013

GONZALEZ, Débora de Fina. Os mecanismos institucionais de políticas para as mulheres: caminhos controversos da institucionalização. In. MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro. Vol 1 Porto Alegre: Zouk, 2018

GONZALEZ, Débora. **Quando feminismos e Estado se encontram (?)**: Brasil e Chile no 'ciclo progressista'. 1 recurso online (191 p.). Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. 2019

GONZALEZ, Lelia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. In. COSTA, Albertina et al. **Pensamento feminista brasileiro**: formação e contexto. Bazar do Tempo Produções e Empreendimentos Culturais LTDA, 2019.

GREGORI, Maria Filomena. “Delegacias de Defesa da Mulher de São Paulo e as instituições: paradoxos e paralelismos”. In DEBERT, Guita G.; GREGORI, Maria Filomena; e PISCITELLI, Adriana (orgs.). **Gênero e Distribuição da Justiça**: as delegacias de defesa da mulher na construção das diferenças. Coleção Encontros. Campinas: Pagu/Unicamp, 2006, p. 57-87

HÖFLING, Eloisa de. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, p. 30-41, 2001.

JOFFILY, Mariana Rangel. **No centro da engrenagem**. Os interrogatórios na Operação Bandeirante e no DOI de São Paulo (1969-1975). 2008. Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

KORMANN, Luiza. Feminismo e universalismo: as estratégias discursivas frente e além da Comissão Sobre o Status da Mulher da ONU. **Polifonia**, n. 5, p. 265-294, outono/inverno, 2020.

KOSELLECK, Reinhart. **Estratos do tempo**: estudos sobre História. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014

LOHN, Reinaldo Lindolfo; AREND, Silvia Maria Fávero. The left and the Workers' Party in Brazil: a party between populism, social policies and the popular vote. In. POZZI, Pablo (Org.). **Populism**: Latin American perspectives. Agenda Publishing Limited: London, no prelo.

LOHN, Reinaldo Lindolfo; CAMPOS, Emerson Cesar de. Tempo Presente: entre operações e tramas. **História da Historiografia**: International Journal of Theory and History of Historiography, v. 10, n. 24, 2017.

MACHADO, Maria das Dores Campos. Aborto e ativismo religioso nas eleições de 2010. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº7. Brasília, p. 25-54, 2012.

MADUREIRA, Raquel. **Orçamento e Políticas Públicas para Mulheres**: análise da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres entre 2012 e 2015. Monografia (Graduação – Gestão de Políticas Públicas). Universidade de Brasília, 2018

MARCONDES, Mariana Mazzini; DINIZ, Ana Paula Rodrigues; FARAH, Marta Ferreira Santos. Tranversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilzados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público** - RSP, v. 69, n. 2 , p. 35-61, 2018.

MARTINS, Ana Paula Vosne. Gênero e assistência: considerações histórico-conceituais sobre práticas e políticas assistenciais. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 18, p. 15-34, 2011.

MARTINS, Ana Paula Vosne. Gênero e assistência: considerações histórico-conceituais sobre práticas e políticas assistenciais. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 18, p. 15-34, 2011.

MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro. Vol 1 Porto Alegre: Zouk, 2018.

MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro. Vol 2 Porto Alegre: Zouk, 2018.

MATOS, Marlise; LINS, Isabella Lourenço. As Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres: histórico, regras, temáticas, desafios e proposições. In. MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro. Vol 1 Porto Alegre: Zouk, 2018.

MATOS, Marlise; PRATES, Ian. A percepção das relações de gênero e raça das delegadas em perspectiva comparada nacional e entre elas e entre as duas conferências.

MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro. Vol 2 Porto Alegre: Zouk, 2018

MENUCI, Júlia Monfardini. A efetividade da participação política de mulheres quanto à questões de gênero: mulheres eleitas promovem políticas públicas para mulheres?. Dissertação de mestrado – Programa de pós-graduação em Direitos Humanos. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Campus Ijuí), 2019.

MONAGREDA, Johanna Katiuska. Mulheres negras na institucionalização de políticas contra o racismo e o sexismo: trajetórias e desafios de uma agenda em aberto. MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro. Vol 2 Porto Alegre: Zouk, 2018

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Cultura política e ditadura: um debate teórico e historiográfico. **Revista Tempo e Argumento**, v. 10, n. 23, p. 109-137, 2018.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. O lulismo e os governos do PT: ascensão e queda. In.: Ferreira, Jorge. O Brasil Republicano: **O tempo da Nova República -** vol. 5: Da transição democrática à crise política de 2016. Civilização Brasileira. Edição do Kindle, 2018.

NASCIMENTO, Beatriz. A mulher negra no mercado de trabalho. In. COSTA, Albertina et al. **Pensamento feminista brasileiro**: formação e contexto. Bazar do Tempo Produções e Empreendimentos Culturais LTDA, 2019

NETO, Edson Theodoro dos Santos et al. Políticas de saúde materna no Brasil: os nexos com indicadores de saúde materno-infantil. **Saúde e sociedade**, v. 17, p. 107-119, 2008.

NOBRE, Miriam. Igualdade para todas: estratégias para políticas públicas e ações do movimento. **Revista Estudos Feministas**, v. 24, p. 645-652, 2016.

NOGUEIRA, Rafael Maia; DE CARVALHO NETO, Antônio Moreira; NUNES, Thiago Soares. O assédio moral nos acordos e convenções coletivas de trabalho: alguma luz no fim do túnel?. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 24, n. 3, p. 21-45, 2018.

OLIVEIRA, Eleonora Minicucci. Dez anos de política para as mulheres: avanços e desafios. In.: SADER, Emir (Ed.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. Boitempo Editorial, 2015.

OLIVEIRA, Júlia G. S. **Militância ou Profissionalização de Gênero? Um estudo comparativo na imprensa feminista do Brasil, da Argentina e do Chile (1981-1996).** Tese (Doutorado em História Social) – Departamento de História, Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, 2019.

OSIS, Maria José Martins Duarte. Paism: um marco na abordagem da saúde reprodutiva no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 14, p. S25-S32, 1998.

PANIZZA, Francisco “La marea rosa”. **Análise de Conjuntura OPSA**, 2006, n. 8.

PAPA, Fernanda de Carvalho. **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil**: percursos de uma pré-política. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2012.

PEDRO, Joana Maria. Narrativas do feminismo em países do Cone Sul (1960-1989). In: PEDRO, Joana Maria; WOLFF, Cristina Scheibe (org.). **Gênero, feminismos e ditaduras no Cone Sul**. Florianópolis: Ed. Mulheres, 2010. P. 115-137

PEDRO, Joana Maria. Traduzindo o debate: o uso da categoria gênero na pesquisa histórica. **História (São Paulo)**, v. 24, p. 77-98, 2005.

PHILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença?. Revista Estudos Feministas, v. 9, p. 268-290, 2001.

PIMENTA, Fabrícia Faleiros. **Políticas feministas e os feminismos na política**: o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985-2005). 2010. 312 f. Tese (Doutorado em História)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

PINHEIRO, Maria Laura Sales. História: A militância desde o início da vida. Entrevista concedida ao Site Museu da Pessoa, 16/12/2021.

PINTO, C. R. J. As conferências nacionais no governo Lula: limites e possibilidades da

PINTO, Céli Regina Jardim. As Conferências Nacionais no Brasil: uma experiência de esfera pública de médio alcance. **Revista Interseções** (UERJ), Rio de Janeiro, v. 2, p. 195-214, 2009.

PINTO, Céli Regina Jardim. Quando os contextos não importam: as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres 2011-2016. In. MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia**. Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro. Vol 1 Porto Alegre: Zouk, 2018

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

PROST, Antoine. **Doze lições sobre a História**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

Referências Bibliográficas

RIBEIRO, Gleidy Braga. **Jovens mulheres e políticas públicas**. Trabalho de Conclusão de Curso – Curso Pós-graduação em Gestão e Políticas Públicas. Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 2014.

RIBEIRO, Matilde. Mulheres negras: uma trajetória de criatividade, determinação e organização. **Revista Estudos Feministas**, v. 16, p. 987-1004, 2008.

ROUSSO, Henry. **A última catástrofe**. A história, o presente, o contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

SALES, Celecina de Maria Veras. Mulheres rurais: tecendo novas relações e reconhecendo direitos. **Revista Estudos Feministas**, v. 15, p. 437-443, 2007.

SANTIAGO MAGALHÃES, Polyanna. O consórcio social da juventude no contexto da política de educação profissional do governo Lula (2003-2007): encontros e desencontros. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CE, Pós-Graduação em Educação, 187f, 2010.

SANTOS, Cecília MacDowell. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: lutas feministas e políticas públicas sobre violência contra mulheres no Brasil. **Oficina do CES n º 301**. 2008.

SANTOS, Thais Giselle Diniz; ISAGUIRRE-TORRES, Katya Regina; DE VASCONCELOS, Ana Letícia Maciel. Somos mulheres trabalhadoras rurais: da invisibilização ao reconhecimento de direitos previdenciários e da cidadania. Revista Brasileira de Direito Social, v. 5, n. 1, p. 65-87, 2022.

SCHUBERT, Fernanda Lavinia Birck; NIELSSON, Joice Graciele. Mulheres e Igreja Católica: uma (im) possível aproximação por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). **Coisas do gênero**: revista de estudos feministas em teologia e religião, v. 7, n. 1, p. 123-137, 2021.

SCHUMAHER, Schuma. Os movimentos feministas ontem e hoje no Brasil: desafios da sua institucionalização. MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro. Vol 2 Porto Alegre: Zouk, 2018

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & realidade**, v. 20, n. 2, 1995.

SERAFIM, Henrique Rabello; ALVES, Ismael Gonçalves. A Constituição de 1988 no Brasil e assistência social: trajetórias da inclusão social e do combate à pobreza. **Acta Scientiarum**. Human and Social Sciences, v. 40, n. 3, 2018.

SILVA, Carmen Silvia Maria da; CAMURÇA, Sílvia. **Feminismo e movimentos de mulheres**. SOS CORPO: Recife, 2013.

SIMÕES, Solange. As mulheres das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres são feministas? MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia. Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil: o feminismo estatal participativo brasileiro. Vol 2 Porto Alegre: Zouk, 2018

SIRINELLI, Jean-François. A história política na hora do “transnational turn”: a Ágora, a Cidade, o mundo... e o tempo. In:__. **Abrir a história: novos olhares sobre o século XX francês**. Belo Horizonte: Autêntica: 2014, p. 103-124.

SOIHET, Rachel; PEDRO, Joana Maria. A emergência da pesquisa da história das mulheres e das relações de gênero. **Revista Brasileira de História**, v. 27, p. 281-300, 2007.

SORJ, Bila. O estigma das feministas. O Globo, p. 7, 2005.

THAYER, Millie. Feminismos viajantes: da mulher/corpo à cidadania de gênero. **cadernos pagu**, n. 12, p. 203-249, 1999.

VEIGA, Ana Maria. Uma virada epistêmica feminista (negra): conceitos e debates. **Revista Tempo e Argumento**, v. 12, n. 29, 2020.

WOLFF, Cristina S; DE MELLO, Soraia Carolina; DA SILVA, Tamy Amorim. Gênero e feminismos na História do Tempo Presente: perspectivas de pesquisa coletiva. In: ELIBIO, Antônio; SCHURSTER, Karl; PINHEIRO, Rafael (Org.). **Tempo presente**: uma História em debate. Recife/Rio de Janeiro: EDUPE/Autografia, 2019

Documentos

Boletim Nacional do PT. **Órgão da Comissão Executiva Nacional do Partido dos Trabalhadores**, 1980 – 1994.

BRASIL. **Decreto de 15 de julho de 2004**. Institui Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília, 15/07/2004a.

BRASIL. **Decreto de 18 de dezembro de 2003**. Convoca a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Diário Oficial da União. Brasília, 18/12/2003a.

BRASIL. **Decreto Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, 07/12/1940

BRASIL. **Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002**. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências

BRASIL. **Decreto nº 4.625, de 21 de março de 2003**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, órgão integrante da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília, 21/03/2003b

BRASIL. **Decreto nº 5.390 de 8 de março de 2005**. Aprova o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - PNPM, institui o Comitê de Articulação e Monitoramento e dá outras providências. Brasília, 08/03/2005a

BRASIL. **Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008**. Regulamenta os artigos 3o, alínea "d", e 4o da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada pelo Decreto Legislativo no 178, de 14 de dezembro de 1999, e promulgada pelo Decreto no 3.597, de 12 de setembro de 2000, e dá outras providências.

BRASIL. I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. **Perfil das Delegadas e Perspectivas de Atuação**. Brasília: IBAM/SPM, 2005b.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 28/05/2003c.

BRASIL. **Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979**. Concede anistia e dá outras providências. Brasília, 28/08/1979.

BRASIL. **Lei nº 7. 353 de 29 de agosto de 1985**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM e dá outras providências. Brasília, 29/08/2003d.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 07/12/1993.

BRASIL. Ministério do Trabalho e da Previdência. Subsecretaria de Inspeção do Trabalho apresenta: **Ano Fiscal Trabalhista**, 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Regimento Interno**. I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM/CNDM, 02/12/2003e.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Anais da Conferência**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM/CNDM, 2004b.

BRASIL. Presidência da República: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2004c.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Proposta de Diretrizes para uma Política Nacional para as Mulheres. I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Documento para os Grupos de Trabalho**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004d.

Declaração e Plataforma de Ação de Pequim 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher – Pequim (1995): "Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz". Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/declaracao_pequim1.pdf> Acessado em 02/12/2019

ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto 23.769, de 6 de agosto de 1985**. Cria a Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher. São Paulo, 06/08/1985.

Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/mulher-e-trabalho/programa-pro-equidade-de-genero-e-raca/6a-edicao/leia-mais> Acessado em 09/12/2019

Secretaria Nacional de Política para as Mulheres – SPM. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres> Acessado em: 12/12/2019