

MECANISMOS INSTITUCIONAIS PARA O AVANÇO DA MULHER

Maria Fernanda Ribas

Governo Federal
Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Constantino Cronemberger Mendes

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

MECANISMOS INSTITUCIONAIS PARA O AVANÇO DA MULHER

Maria Fernanda Ribas¹

1 INTRODUÇÃO

Fruto da conferência realizada em 1995, a Plataforma de Beijing é um programa destinado à eliminação de todos os obstáculos que dificultam a participação ativa da mulher em todas as esferas da vida pública e privada. É “um guia para orientar governos no aperfeiçoamento do marco legal, na formulação de políticas e na implementação de programas para promover a igualdade” (ONU, 1995). O legado da conferência é um conjunto de objetivos estratégicos, com a identificação das ações necessárias para atingi-los em doze áreas prioritárias, incluindo a insuficiência de mecanismos institucionais para a promoção do avanço da mulher, tema tratado neste artigo.

De acordo com Friedman (2009, p. 430), democracias representativas como o Brasil têm usado os recursos do Poder Executivo, tais como mecanismos para o avanço das mulheres, para promover seus direitos quando os caminhos legislativos estão fechados. O poder de influência desses mecanismos ajuda pesquisadores a responder à questão sobre se as instituições se importam em termos de representação e se ajudam a alcançar metas feministas. Além disso, contribuem para avaliar a capacidade democrática do Estado para incluir grupos sub-representados nos assuntos de governo. Como Bachrach e Baratz (1962) observam, a própria organização da estrutura administrativa de um governo pode facilitar a aprovação e implementação de alguns tipos de políticas e obscurecer ou impedir outras. A organização administrativa do governo tende a refletir as prioridades dos grupos dominantes, criando um viés institucional na estrutura da administração pública em favor das questões importantes para estes grupos. Desta forma, as estruturas institucionais podem formalizar e consolidar os entendimentos de políticas preferidos por certos grupos em detrimento de outros (Baumgartner e Jones, 1993). Avaliar o papel dos mecanismos institucionais

1. Doutora em Política pela University of London.

para o avanço das mulheres é importante porque eles são entendidos como um termômetro institucional para designar as características do Estado a respeito da igualdade de gênero.

Segundo a Plataforma de Beijing, o mecanismo institucional para o avanço das mulheres 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 gênero a todas as áreas políticas, nos diversos níveis do governo. Ashworth (1994, p. 54) mostra que eles podem ser um mecanismo único ou um complexo sistema organizado de organismos, muitas vezes sob diferentes autoridades, mas reconhecidos como a instituição encarregada de lidar com a promoção da igualdade de gênero. Para Mazur (2005, p. 3), eles têm o potencial de mudar a relação entre as mulheres e o Estado e de serem os principais canais de representação e participação substantiva das mulheres. Estes organismos podem representar as mulheres substancialmente trazendo as questões de igualdade de gênero para a discussão, formulação e implementação de políticas públicas. Eles também podem representar as mulheres de forma descritiva ajudando representantes dos direitos das mulheres a entrar em arenas de decisão política. Bohn (2010, p. 82) demonstra que as agências de políticas públicas para as mulheres consideradas bem-sucedidas são aquelas que: têm força institucional suficiente para abrir espaço para as demandas do movimento de mulheres no interior das arenas decisórias estatais; e aquelas que implementam políticas correspondentes em grande parte às demandas dos movimentos de mulheres. A principal conclusão de um segmento da literatura sobre mulher dos últimos vinte anos (Lovenduski, 2005, Mazur, 2001, Stetson, 2001) é de que a institucionalização da presença feminina no aparelho de estado impulsiona de forma significativa o avanço da causa das mulheres no mundo democrático.

2 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E MEDIDAS CONCRETAS APRESENTADOS NA PLATAFORMA

Em cada área crítica de preocupação proposta pela Plataforma de Beijing, diagnosticaram-se problemas e foram propostos objetivos estratégicos e medidas concretas que os diferentes estados deveriam tomar a fim de alcançá-los. As metas, os objetivos e as medidas estão relacionados entre si e se reforçam mutuamente. No caso

dos mecanismos institucionais para o avanço das mulheres, de acordo com a Plataforma, existia uma ausência destes, em todos os níveis, para promover o avanço das mulheres. Governos, comunidade internacional, sociedade civil, organizações não governamentais e setor privado foram então exortados a adotarem medidas estratégicas em áreas críticas de especial preocupação. A Plataforma de Beijing diz que as condições necessárias para o efetivo funcionamento destes mecanismos incluem: *i)* que sejam localizados nos mais altos escalões possíveis do governo, sob a responsabilidade de um Ministro de Estado; *ii)* que existam mecanismos ou processos institucionais que facilitem, quando apropriado, o planejamento descentralizado, a implementação e a supervisão, com vistas a obter a participação das organizações não governamentais e das organizações comunitárias, das associações de base para cima; *iii)* que se disponha de recursos orçamentários e capacidade profissional suficientes; e *iv)* que haja oportunidade de influir na formulação de todas as políticas governamentais. A seguir, explicitaremos os objetivos estratégicos propostos pela plataforma.

2.1 OBJETIVO ESTRATÉGICO 1: CRIAR OU FORTALECER MECANISMOS NACIONAIS E OUTROS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS²

Os governos são os principais responsáveis pela implementação da plataforma de ação, e um compromisso no mais alto nível político é essencial para a sua implementação. Estes deveriam assumir a coordenação, o acompanhamento e a avaliação do progresso relativo ao avanço da mulher, e deveriam incentivar e

2. Para este objetivo estratégico, as medidas que devem ser adotadas são: *i)* certificar-se de que a responsabilidade pelo trato das questões relacionadas com o avanço da mulher seja atribuída ao nível mais elevado possível do governo; em muitos casos essa atribuição poderia estar a cargo de um Ministro de Estado; *ii)* 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, que deveria ter mandatos e poderes claramente definidos, e, 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; *iii)* proporcionar a seu pessoal capacitação na concepção e análise de dados segundo uma perspectiva de gênero; *iv)* estabelecer procedimentos que permitam ao mecanismo nacional reunir informações sobre questões de política governamental em todos os níveis ainda em sua fase preliminar e utilizá-las no processo de formulação e revisão de políticas no âmbito do governo; *v)* informar periodicamente os órgãos legislativos, na forma apropriada, acerca do progresso dos esforços para incorporar as questões de gênero, tendo em consideração a implementação da plataforma de ação; e *vi)* incentivar e promover a participação ativa do amplo e diversificado conjunto das instituições dos setores público, privado e voluntário no trabalho pela igualdade entre mulheres e homens (ONU, 1995).

promover a participação do conjunto das instituições dos setores público, privado e voluntário de forma descentralizada e transversal. A Plataforma de Beijing mostra que em quase todos os Estados-Membros foram criados mecanismos nacionais destinados a planejar políticas de promoção do avanço da mulher, promover a implementação dessas políticas, aplicá-las, supervisioná-las, avaliá-las e mobilizar apoio para elas. Entretanto, estes assumem formas diversas e apresentam eficácia desigual. Muitas vezes marginalizados nas estruturas do governo, os mecanismos se veem frequentemente prejudicados devido a “mandatos pouco claros, carência de pessoal adequado, de capacitação, de dados e recursos suficientes, e apoio insuficiente da parte das lideranças políticas nacionais” (ONU, 1995).

2.1.1 O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER (CNDM)

No Brasil, os mecanismos institucionais para o avanço da mulher passaram por inúmeras mudanças ao longo do tempo. O CNDM teve suas funções e atribuições bastante alteradas, sendo mais ou menos eficiente em diferentes momentos da história política do país. As transformações sofridas pelo conselho ilustram o impacto das características fundamentais, organizacionais e ideológicas do partido do governo (Macaulay, 2006, p. 49). Governos de partidos políticos ou coalizões progressistas são considerados mais conducentes tanto à implantação de uma das agências de políticas para as mulheres quanto ao incremento de sua força institucional no interior da burocracia estatal (Stetson e Mazur, 1995).

Uma das exigências da bancada feminina, em 1995, era para que o governo recém-eleito restaurasse e atualizasse o CNDM. O conselho foi formado em 1985 e teve seu momento mais favorável sob o primeiro governo democrático (1985-1990). A perspectiva de democratização do Estado após 21 anos de governo autoritário e a construção de pontes entre o governo federal e a sociedade civil trouxeram esperanças e reenergizaram os movimentos de mulheres. Em 1984, durante a transição para a democracia, o movimento de mulheres propôs a criação de uma agência governamental especialmente dedicada aos assuntos relativos aos seus direitos. O conselho foi constituído como órgão consultivo, com vinte membros nomeados pela Presidência da República, composto por representantes do movimento

e funcionários do governo. Tinha considerável autonomia administrativa e financeira, um orçamento alocado pelo Congresso e uma equipe de suporte técnico. Tudo isso, porém, mudou durante o governo Collor (1990-1992), quando o CNDM foi reduzido a um corpo meramente consultivo e despojado de recursos (Bohn, 2010, Draibe, 1998, Macaulay, 2006, Tatagiba, 2002).

De acordo com Franceschet (2011), muitos dos mecanismos institucionais para o avanço das mulheres na América Latina foram criados ao mesmo tempo que a Conferência de Beijing. O período coincidiu com projetos mais amplos de reforma do Estado, envolvendo a criação de mecanismos de participação da sociedade civil no governo. Ela mostra que, em parte, isto foi uma estratégia dos governos preocupados em perder apoio, devido ao impacto negativo de reformas econômicas neoliberais. Entretanto, no caso do Brasil, essa tendência não foi seguida. Embora as feministas esperassem que o presidente Fernando Henrique Cardoso fosse mais aberto a atender suas demandas do que o presidente anterior, isso não aconteceu. Durante o governo FHC (1995-2002), o CNDM foi mantido sem estrutura administrativa e sem orçamento próprio. Tanto as condições anteriores quanto os escassos recursos humanos e financeiros continuaram inalterados. O conselho tinha apenas um membro: um amigo pessoal do presidente, sem apoio do movimento feminista. Ao final de 1998, durante a reforma administrativa do Estado, uma reestruturação interna do Ministério da Justiça atingiu o CNDM, que ficou com apenas dois funcionários para atendê-lo e foi rebaixado dentro da estrutura do ministério. Apenas nos meses finais do segundo mandato do presidente, em 2002, ocorreu a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM) por meio da edição de uma medida provisória. Na prática, entretanto, a SEDIM não correspondeu à expectativa inicial. A secretaria permaneceu sob a tutela do Ministério da Justiça, o que limitou significativamente sua esfera de ação. Ademais, a medida provisória que a criou não continha uma definição clara de suas atribuições e de sua estrutura administrativa.

2.1.2 A SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (SPM)

Com o desmantelamento gradual do CNDM e o crescente número de organizações da sociedade civil, a agenda feminista no Brasil na década de 1990 foi

levada adiante principalmente por organizações não governamentais (ONGs) e a Bancada Feminina no Congresso. A internacionalização da agenda feminista e o impacto da globalização marcaram as ações políticas dos movimentos de mulheres nos anos 1990 e início dos anos 2000 (Pitanguy, 2002). É então em um contexto de profundas mudanças na organização do Estado, caracterizado pela internacionalização das agendas dos movimentos sociais, que foi criada a SPM (Pitanguy, Montaño e Lobo, 2003, p. 32). A partir de 1994, o Partido dos Trabalhadores (PT) tinha se comprometido em seus manifestos eleitorais a atualizar o CNDM para uma secretaria de nível executivo, com autonomia, um orçamento substancial, poderes de decisão e acesso multissetorial. Em janeiro de 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva transformou a SEDIM em SPM.

A secretaria tornou-se, então, um órgão da Presidência com o intuito de auxiliar na criação de políticas, campanhas e programas para as mulheres no Brasil, respondendo diretamente ao presidente com funções de assessoria, coordenação e monitoramento no que diz respeito a políticas públicas. Em 2003, o CNDM passou a integrar a estrutura da SPM e a contar, em sua composição, com representantes da sociedade civil e do governo. Uma de suas importantes atribuições passou a ser apoiar a SPM em suas articulações com diversas instituições da administração pública federal e com a sociedade civil.³ De acordo com Bohn (2010, p. 88-89), há pelo menos duas diferenças entre a SPM e suas predecessoras. Em primeiro lugar, sua organização localizou a secretaria no epicentro do poder em um regime presidencial – o gabinete presidencial. Como parte do gabinete da Presidência, tornou-se mais fácil tentar introduzir um componente de gênero às políticas públicas quando ainda estão sendo formuladas nos ministérios e analisadas pela presidência. Em segundo lugar, foi conferido à chefe da SPM o *status* oficial de ministra de Estado, o que se traduz não só em acesso próximo à Presidência da República, como em uma maior capacidade de se articular institucionalmente com ministérios e agências estatais e para a introdução de uma perspectiva de gênero no processo de tomada de decisões.

A continuidade e as funções da SPM, entretanto, sofreram mudanças recentes. Segundo Franceschet (2011), uma importante fonte de vulnerabilidade dos

3. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho>>.

mecanismos institucionais para o avanço das mulheres na América Latina é o fato de que muitos foram instituídos por decreto presidencial, e não por lei. Embora decretos por parte do Executivo sejam bastante comuns na região, políticas e medidas estabelecidas por decreto executivo normalmente têm menos legitimidade do que aqueles que fazem o seu caminho por meio do processo legislativo e são abertamente debatidos pelos legisladores. Estes organismos têm sido mais vulneráveis à reorganização frequente do Estado e ao rebaixamento de *status* e influência. No caso do Brasil, a SPM deixou de ter *status* de ministério em outubro de 2015 e foi incorporada ao então recém-criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, unindo a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Secretaria de Direitos Humanos, a Secretaria de Políticas para as Mulheres e a Secretaria Nacional de Juventude.

2.1.3 TRANSVERSALIDADE

A Plataforma de Beijing afirma que os mecanismos institucionais para o avanço das mulheres deveriam dispor de recursos suficientes para formular e rever a legislação, realizar análise das políticas e encarregar-se das funções de defesa, comunicação, coordenação e monitoramento de sua aplicação. Para isso, a ela consagrou um conceito dotado de grande potencial transformador na luta pela promoção dos direitos da mulher – o conceito de transversalidade, que é uma tradução de *gender mainstreaming* e busca assegurar que a perspectiva de gênero passe efetivamente a integrar as políticas públicas em todas as esferas de atuação governamental. A gestão transversal implica a articulação horizontal dos vários órgãos do governo federal, bem como entre governo federal e governos estaduais, municipais e do Distrito Federal.⁴ O objetivo é influenciar a formulação, a execução e a avaliação do conjunto das políticas públicas para as mulheres, gerando responsabilidade compartilhada por todos os participantes.

A SPM foi criada com o objetivo de efetivar a transversalidade da questão de gênero no país. Sua organização foi feita com o intuito de ampliar o alcance das políticas para as mulheres por meio do apoio às instâncias governamentais no governo

4. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2014/spm_livro_web_mecanismo-de-genero_09-02.pdf>.

federal e nos estados, no Distrito Federal e nos municípios por meio dos mecanismos de gênero nos órgãos do governo federal, dos Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres (OPMs) e nos conselhos estaduais e municipais dos direitos da mulher. Por meio de uma gestão transversal e do apoio dessas instâncias, vários programas foram desenvolvidos nos últimos anos.

2.1.4 OS MECANISMOS DE GÊNERO NOS ÓRGÃOS DO GOVERNO FEDERAL

Os mecanismos de gênero nos órgãos do governo federal são um espaço de articulação para a elaboração de políticas para a igualdade de gênero nas ações de cada órgão governamental. Estes podem ser uma assessoria especializada, uma coordenação, um núcleo, ou um comitê que se reúna periodicamente com membros das instâncias decisórias de um órgão governamental. Independente de sua estrutura, o mecanismo deve estar vinculado à secretaria executiva ou ao gabinete do ministro. Atualmente, existem dezesseis órgãos do Poder Executivo Federal com mecanismos de gênero: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério do Trabalho (MTE); Ministério da Saúde (MS); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério da Defesa (MD); Ministério das Comunicações (MC); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); Ministério da Cultura (MinC); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); Fundação Nacional do Índio (Funai); IPEA; Banco do Brasil (BB).⁵

2.1.5 OPM

As secretarias, coordenadorias, superintendências, diretorias e gerências de políticas para as mulheres no âmbito dos estados e municípios são identificadas como OPM. A SPM estimula os OPM a realizarem articulações com outras áreas da administração local (secretarias, Poderes Judiciário e Legislativo), bem como as instituições privadas sem fins lucrativos.⁶ De acordo com o Relatório Anual

5. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/mecanismos-de-genero>>.

6. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/organismos-governamentais-df-estados-e-municipios>>.

Socioeconômico da Mulher (Raseam) de 2014, os OPM estão presentes em 11,8% do total de municípios brasileiros: o país conta, hoje, com 745 OPMs, sendo vinte e seis estaduais, 1 distrital e 718 municipais (Brasil, 2016).

QUADRO 1

Presença dos OPM nos municípios brasileiros

(Em nº exato)

Unidades da Federação (UF)	OPM	UF	OPM	UF	OPM
Acre	22	Ceará	11	Mato Grosso do Sul	28
Amazonas	12	Maranhão	68	Mato Grosso	4
Amapá	16	Paraíba	44	Espírito Santo	4
Pará	16	Pernambuco	158	Minas Gerais	17
Rondônia	3	Piauí	4	Rio de Janeiro	29
Roraima	1	Rio Grande do Norte	8	São Paulo	44
Tocantins	6	Sergipe	31	Paraná	16
Alagoas	22	Distrito Federal	1	Rio Grande do Sul	110
Bahia	41	Goiás	21	Santa Catarina	8

Fonte: Brasil, 2015.

2.1.6 CONSELHOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA MULHER

Os Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Mulher, por sua vez, são espaços de controle social e interlocução da sociedade civil organizada e de lideranças com os governos. O papel dos conselhos está relacionado à formulação, ao monitoramento e à avaliação de políticas públicas, sendo a implementação dessas políticas uma responsabilidade dos governos. Além dos mecanismos institucionais dos conselhos, foram também implementados mecanismos governamentais com poder executivo. Tratam-se de organismos como as secretarias e coordenadorias de

mulheres e os núcleos de políticas para as mulheres, que atuam hoje no país tanto em âmbito estadual como em municipal.⁷

2.1.7 A PARTICIPAÇÃO DO CONJUNTO DAS INSTITUIÇÕES DOS SETORES PÚBLICO E VOLUNTÁRIO NO TRABALHO PELA IGUALDADE ENTRE MULHERES E HOMENS

De acordo com a plataforma, os mecanismos nacionais para o avanço da mulher deveriam participar da formulação das políticas públicas e fomentar a implementação da plataforma por meio de vários organismos e instituições e, se necessário, deveriam agir como catalisadores do desenvolvimento de novos programas em áreas não abrangidas pelas instituições existentes.

Deveriam ser encorajados o apoio decidido e a participação de um amplo e diverso conjunto de outros atores institucionais, inclusive órgãos legislativos, instituições acadêmicas e de pesquisas, associações profissionais, sindicatos, cooperativas, grupos comunitários locais, organizações não governamentais, inclusive organizações de mulheres e grupos feministas, meios de comunicação, grupos religiosos, organizações de jovens e grupos culturais, bem como organizações financeiras e organizações sem fins lucrativos (ONU, 1995).

A plataforma mostra que uma das condições necessárias para o efetivo funcionamento dos mecanismos é que existam processos institucionais que facilitem o planejamento descentralizado, a implementação e a supervisão, com vistas a obter a participação das organizações não governamentais e comunitárias, e das associações de base para cima.

Desde a sua criação, a SPM tem se esforçado para buscar uma definição de sua plataforma de ação que evite elaborar os interesses das mulheres de cima para baixo. Para isso, a secretaria criou um esquema de consulta junto às mais diversas

7. Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/conselhos-e-organismos>>.

organizações da sociedade civil articuladas ao redor da defesa dos direitos das mulheres. As Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM) consistem em espaços de participação destinados a deliberar sobre as diretrizes para a formulação de políticas públicas em nível federal. Envolvem a participação igual de representantes do governo e da sociedade civil e consistem em reuniões no âmbito municipal, estadual ou regional. Os resultados das deliberações ocorridas durante esses estágios culminam na produção de um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). Os planos contêm as orientações para a elaboração de políticas públicas como resultado de um longo processo de deliberação e consenso entre governo e sociedade civil.

Em julho de 2004 foi realizada a Primeira Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM). De acordo com dados da secretaria (Brasil, 2014), a conferência contou com a participação de 1.787 delegadas na etapa nacional, que contribuíram diretamente para a elaboração do Primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM). O I PNPM tem a forma de uma declaração de princípios e orientações gerais da política nacional, que inclui 199 ações previstas para o período de 2004-2007 (Simões e Matos, 2009, p. 103). Em agosto de 2007, ocorreu a Segunda Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (II CNPM), com a participação de 200 mil mulheres, das quais 2.800 constituíram a delegação na etapa nacional. Publicado em 2008, o II PNPM é baseado nas resoluções da II CNPM. Em dezembro de 2011, ocorreu a Terceira Conferência Nacional de Política para as Mulheres (III CNPM), com 200 mil participantes em todo o país, e 2.125 delegadas na etapa nacional, que deliberou pela atualização do II PNPM, optando pela manutenção de seus eixos.⁸ Ao contrário das conferências anteriores, a IV CNPM não tinha como objetivo subsidiar o PNPM, pois o objetivo era que as etapas municipais e estaduais discutissem as políticas locais e, dessa forma, tivessem um fim em si mesmas.

O Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM faz a articulação transversal para sistematizar e integrar as ações que resultam nas políticas para as mulheres, bem como garantir o compartilhamento de responsabilidades pelos órgãos

8. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2014/spm_livro_web_mecanismo-de-genero_09-02.pdf>.

de governo. O comitê foi instituído para o estabelecimento de um conjunto de critérios uniformes para a avaliação do sucesso na implementação de cada um dos pontos de ação concreta. Ele reúne-se bimestralmente na SPM, com o intuito de “acompanhar e avaliar periodicamente o cumprimento dos objetivos, ações e metas definidos no PNPM. Conta com 32 órgãos governamentais como membros efetivos, além de três representações do CNDM”.⁹

De acordo com Pinto (2007, p. 11) as conferências são tanto um “espaço de cogestão pública” para o acesso feminista e influência no governo como uma oportunidade para a mobilização de milhares de mulheres em conferências em níveis pré-municipais e estaduais. Ela argumenta que as conferências não podem ser vistas apenas como um programa oficial do estado, mas, sim, podem ser entendidas como um espaço no qual nem o Estado nem a sociedade civil decide sozinho. De todas as conferências nacionais realizadas sobre uma grande variedade de temas, as conferências das mulheres são distintivas por tomar uma abordagem transversal à mais ampla gama de questões e por vislumbrar as mais diversas formas de transformação social (Pinto, 2007, p. 11).

Entretanto, é importante notar que dois pontos devem ser discutidos quando se analisa a efetividade das conferências e dos PNPM. Em primeiro lugar, de acordo com Avritzer (2012), diversos fatores podem explicar a alta taxa de participação de membros dos movimentos de mulheres nas CNPM. Ele destaca que, se, por um lado, a criação da SPM serviu como um incentivo da política de Estado como determinante da intensidade da participação nas conferências, por outro, havia uma baixa influência das novas secretarias criadas pelo governo Lula nas políticas do próprio governo federal. Neste caso, a participação dos atores da sociedade civil nas conferências nacionais exerceu também o papel de reforçar a agenda política da secretaria frente ao governo federal e ao Congresso Nacional.

Em segundo lugar, como os PNPM pressupõem a transversalidade na sua elaboração, gestão e implementação, uma visão crítica das conferências e dos planos deve levar em conta que a incorporação da perspectiva de gênero precisaria

9. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/publicacoes/orientacoes_estrategicas>.

necessariamente abranger os vários órgãos de governo, entre o governo federal e os estaduais, municipais e distrital e entre o Estado e a sociedade civil. Ainda que as conferências sejam vistas por estudiosos como extremamente inovadoras e importantes para a democracia participativa (Avritzer, 2012, Bohn, 2010, Pinto, 2007, Pogrebinski, 2012), é importante ter uma visão crítica de sua eficácia em incentivar e promover a participação ativa das instituições dos setores público e da sociedade civil e da inclusão de uma perspectiva transversal. Apesar de o conceito de transversalidade ser parte da gestão e elaboração das conferências e planos, Bohn (2010, p. 93-94) mostra que, em 2006, a SPM publicou um relatório oficial com os resultados preliminares do processo de implementação do I PNPM. O relatório demonstra que os principais êxitos da secretaria foram também seus maiores desafios. Primeiramente, a tarefa de alcançar as arenas decisórias foi extremamente difícil e envolveu convencer os tomadores de decisão de outras partes do governo a respeito da importância de incluir um componente de gênero em suas decisões. Além disso, também foi oneroso o trabalho de convencer as autoridades de estados e municípios sobre a importância de uma agência de políticas para as mulheres nas suas localidades. E, finalmente, a SPM, por meio do seu Comitê de Articulação e Monitoramento, também reconheceu dificuldades para quantificar o montante de recursos gastos na implementação de cada um dos pontos de ação do plano, dada a complexidade inerente às políticas públicas transversais em que algumas medidas foram executadas por ministérios cujas contas não permitem avaliar o gasto por ação temática.

2.1.8 PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS PELA SPM BASEADOS EM UMA GESTÃO TRANSVERSAL

Apresentamos a seguir alguns exemplos de programas e políticas públicas desenvolvidos pela SPM, baseados em uma gestão transversal.

1) Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça: consiste em disseminar novas concepções na gestão de pessoas e na cultura organizacional para alcançar a igualdade entre mulheres e homens no mundo do trabalho. É dirigido a empresas de médio e grande portes, públicas e privadas. A empresa realiza um diagnóstico e elabora um plano de ação em que explicita como serão desenvolvidas as ações em prol da equidade de gênero e étnico-racial ao longo de dezoito meses. Ao executar o plano de

maneira satisfatória, a empresa ganha o elo Pró-Equidade de Gênero e Raça. Nascido em 2005, com o apoio da ONU Mulheres, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a sexta edição se iniciou em 2015.¹⁰

2) Central de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (Ligue 180): foi criada a partir do Projeto de Lei (PL) nº 2.279/1999, transformado na Lei nº 10.714/2003. O PL foi apresentado pela então Senadora Emília Fernandes (que mais tarde viria a ser Ministra da SPM) e tornou disponível um serviço telefônico nacional para receber denúncias de casos de violência contra a mulher e guiá-las em seus direitos. A aprovação da lei e a criação do programa foram apontadas pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) como uma demanda do movimento feminista no país que se tornou possível por causa de um trabalho conjunto da Bancada Feminina no Congresso e a SPM (Jornal Fêmea, 2004). A Central de Atendimento à Mulher tornou-se disque-denúncia em 2014 e funciona 24 horas, todos os dias da semana. Ele é a porta principal de acesso aos serviços que integram a rede nacional de enfrentamento à violência contra a mulher. Em 2015 a central comemorou dez anos.¹¹

3) Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres: lançado em agosto de 2007, é um acordo entre os governos federal, estaduais e municipais. Este acordo consiste no planejamento de ações que visem à consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo o território nacional. O Pacto é coordenado pela SPM em articulação com a Câmara Técnica Federal de Gestão e Monitoramento do Pacto, composta por representantes de todos os órgãos federais.¹²

4) Casa da Mulher Brasileira integra no mesmo espaço serviços especializados para os diversos tipos de violência contra as mulheres: acolhimento e triagem; apoio psicossocial; delegacia; Juizado; Ministério Público; e cuidado das crianças. A Casa é

10. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/mulher-e-trabalho/programa-pro-equidade-de-genero-e-raca>>.

11. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/ligue-180-central-de-atendimento-a-mulher>>.

12. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/sobre/a-secretaria/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/copy_of_texto-base-do-pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-a-mulher>.

um dos eixos do programa Mulher, Viver sem Violência, que foi lançado pela Presidenta Dilma Rousseff, em março de 2013, e tem o objetivo de integrar e ampliar os serviços públicos existentes voltados às mulheres em situação de violência. A SPM é responsável pela coordenação do programa e, para sua implementação, atua de forma conjunta com os Ministérios da Justiça, da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Trabalho e Emprego.¹³

2.2 OBJETIVO ESTRATÉGICO 2: INTEGRAR PERSPECTIVAS DE GÊNERO NA LEGISLAÇÃO, NAS POLÍTICAS PÚBLICAS, NOS PROGRAMAS E PROJETOS¹⁴

Segundo a plataforma, os governos deveriam promover a introdução de uma perspectiva de gênero na legislação e nas políticas públicas, dando a todos os ministérios o mandato de revê-las, e estabelecendo uma estrutura interministerial de coordenação para executar tal mandato. Além disso, deveriam rever periodicamente os programas e os projetos nacionais, avaliando as consequências na vida das mulheres e dos homens.

2.2.1 INTRODUÇÃO DE UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO NA LEGISLAÇÃO

Vimos que as CNPM e os PNPM são um importante aspecto a ser tratado no que diz respeito à participação ativa do amplo e diversificado conjunto das instituições dos setores público e voluntário na formulação de políticas públicas de gênero. De acordo com Pogrebinski (2013), relatórios finais das conferências de políticas públicas

13. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/programa-mulher-viver-sem-violencia>>.

14. Para este objetivo estratégico as medidas que devem ser adotadas são: *i)* procurar assegurar que, antes de adotar decisões em matéria de política governamental, se faça análise de suas possíveis repercussões nas mulheres e nos homens; *ii)* rever periodicamente as políticas, os programas e os projetos nacionais, assim como sua implementação, avaliando a repercussão das políticas de emprego e de renda, a fim de garantir que as mulheres sejam beneficiárias diretas do desenvolvimento e que toda a sua contribuição ao desenvolvimento, tanto remunerada como não remunerada, seja levada em conta na política e no planejamento econômicos; *iii)* promover estratégias e objetivos nacionais de igualdade entre mulheres e homens, a fim de eliminar os obstáculos ao exercício dos direitos da mulher e erradicar todas as formas de discriminação contra a mulher; *iv)* trabalhar junto aos membros do Legislativo, como apropriado, a fim de promover a introdução de uma perspectiva de gênero na legislação como um todo e nas políticas; e *v)* dar a todos os ministérios o mandato de rever políticas e programas, partindo de uma perspectiva de gênero e à luz da plataforma de ação, colocar a responsabilidade pela implementação desse mandato no mais elevado nível possível, estabelecer uma estrutura interministerial de coordenação para executar tal mandato, monitorar o progresso feito e fazer a ligação com os mecanismos competentes, ou fortalecer as estruturas já existentes.

realizadas no Brasil têm um efeito que pode ser medido pelo número de projetos de lei aprovados, bem como pelo conteúdo que eles ajudam a abordar. Segundo Avritzer (2012, p. 7), a força legitimadora de um projeto de lei apoiado por uma conferência nacional pode funcionar como uma forma de representação retrospectiva. Os membros do Congresso são desta forma apresentados com incentivos para transcender agendas partidárias e para defender as demandas apresentadas em conferências. As orientações para as políticas públicas contidas nas resoluções finais produzidas em conferências nacionais oferecem aos membros do Congresso um amplo cardápio de demandas diretamente formatados de acordo com as preferências da sociedade civil (Avritzer, 2012, p. 7).

Pogrebinschi (2013) e Avritzer (2012) afirmam que, de todas as conferências nacionais de políticas públicas realizadas no país, as conferências nacionais de políticas para as mulheres estão entre as mais produtivas, tanto no número de participantes que elas atraem como na quantidade e na qualidade de projetos de lei que elas ajudam a serem aprovados. De fato, Ribas (2015) demonstra que, de todas as leis relacionadas ao tema de gênero, sancionadas durante a administração do presidente Lula (2003-2010), 49,1% correspondem às metas e aos objetivos contidos no primeiro ou no segundo PNPM. Além disso, 40,7% das leis de gênero sancionadas durante a primeira administração da presidente Dilma Rousseff (2011-2014) correspondem a deliberações contidas no III PNPM.

Dois projetos de lei ilustram como as deliberações, as metas e os objetivos contidos nos PNPM podem influenciar na aprovação de legislação de gênero no Brasil. O primeiro é o PL nº 3.133, de 2004, que foi apresentado pela Deputada Federal Luiza Erundina e garante às mulheres que usam o sistema público de saúde o direito de serem registradas em um hospital para atendimento pré-natal e o direito de dar à luz no mesmo hospital previamente definido. A lei foi aprovada em um contexto em que a bancada feminina no Congresso, os movimentos de mulheres, os organismos internacionais, o governo e a SPM apoiaram o tema de forma explícita. Na mesma época em que o projeto de lei estava sendo deliberado, foi apresentado pelo governo um pacote com diversos programas sobre o tema da saúde da mulher e a maternidade, com o objetivo de responder à pressão internacional e interna. O relatório apresentado em 2005 pelo Comitê CEDAW ao país mostrou que uma das

recomendações era que o governo do Brasil deveria tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres em relação à assistência à saúde. Em consequência disso, as ações apresentadas no II PNPM eram de cumprir estas recomendações feitas pelo comitê e tinham o objetivo de mudar os paradigmas nos cuidados obstétricos e fazer mais efetivas as políticas lançadas durante aquela administração (a Política Nacional de Redução da Mortalidade Materna e a Política Nacional de Planejamento Familiar). As ações propostas pelo plano foram: *i)* uma redução de 15% na taxa de mortalidade materna, entre 2008 e 2011; *ii)* promover a assistência obstétrica qualificada e humanizada de modo a reduzir a mortalidade materna; e *iii)* tornar o Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal eficaz, garantindo a coordenação entre os setores governamentais e não governamentais na definição e execução de estratégias para a redução.

O segundo exemplo é a aprovação da Lei Maria da Penha. O PL nº 4.559/2004 estabelece mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. A sanção da lei mostra o trabalho conjunto da bancada feminina, dos movimentos de mulheres, do governo e das organizações internacionais. A elaboração de um projeto de lei a respeito da violência contra as mulheres foi discutida durante a I CNPM em 2004. Um grupo de ONGs entregou a primeira proposta para a SPM, que prosseguiu com discussões e coordenou um grupo de trabalho entre o governo, a bancada feminina e membros da sociedade, além de realizar consultas técnicas. O resultado veio na forma de um projeto de lei que foi apresentado pela SPM ao Congresso Nacional em 2004.¹⁵ O PL nº 4.559 foi então aprovado pelo Senado e tornou-se a Lei nº 11.340, em 7 de agosto de 2006.

2.2.2 A INTRODUÇÃO DE UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Molyneux e Razavi (2005), nas décadas desde que a plataforma

15. A Lei nº 11.340/2006 ganhou o nome de Lei Maria da Penha porque, em abril de 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) constatou o fracasso do Brasil em processar a tentativa de assassinato de Maria da Penha Maia Fernandes pelo próprio marido. A comissão afirmou que a ação representava um padrão de violência tolerada pelo Estado brasileiro contra as mulheres. Maria da Penha, junto ao Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), levou o caso à CIDH. A comissão considerou que o governo do Brasil violou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará).

de ação foi produzida, os movimentos de mulheres têm focado sua atenção em temas como a política social, o combate à pobreza e a justiça econômica. Uma das áreas prioritárias identificadas na conferência foi a pobreza feminina, e feministas têm desde então apoiado a criação e manutenção das formas de estado de bem-estar social baseadas na centralidade da redistribuição, a igualdade e a prestação de serviços sociais universal. Apesar de profundas desigualdades sociais no país, para lidar com a questão, esforços estão sendo feitos para estender mecanismos de proteção social (Lund, 2004). Programas voltados para a igualdade econômica e direitos trabalhistas têm sido um grande foco do governo nos últimos anos, e as mulheres têm sido colocadas como protagonistas em uma série destes. Eles ganharam uma dimensão de gênero e são um exemplo de como a gestão transversal defendida na Plataforma de Beijing tem permitido grandes conquistas.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado pela Medida Provisória (MP) nº 132/2003 e fornece ajuda financeira a famílias pobres brasileiras. Alguns de seus objetivos incluem: beneficiar unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, crianças entre 0 e 12 anos ou adolescentes até 15 anos e mulheres que estão amamentando seus filhos e para as quais o leite materno é o alimento principal. Benefícios são preferencialmente pagos às mulheres.¹⁶ Uma Pesquisa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em parceria com o Núcleo de Estudos sobre a Mulher da Universidade de Brasília (UnB),¹⁷ mostra que os principais efeitos do PBF na condição social das mulheres se refletem nos seguintes aspectos: *i*) visibilidade das beneficiárias como consumidoras; *ii*) afirmação da autoridade dessas mulheres no espaço doméstico, decorrente muito mais da capacidade de compra suscitada pelo benefício do que, necessariamente, de uma mudança nas relações de gênero tradicionais; e *iii*) mudança de percepção das beneficiárias sobre si próprias como cidadãs.

Além disso, a MP nº 593/2012 determinou que as mulheres que são chefes de família e beneficiárias do PBF (ou de outros programas de transferência de renda

16. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>.

17. Disponível em:

<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/PBF%20e%20desigualdade%20de%20g%C3%AAnero.pdf>>.

federal) deveriam ter prioridade no acesso ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). O programa foi implementado em 2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país. No III PNPM, uma das metas era aumentar a autonomia econômica e a igualdade das mulheres garantindo que pelo menos metade dos beneficiários do PBF, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), fossem mulheres, reforçando assim sua participação nas políticas e iniciativas de formação profissional e qualificação técnica.¹⁸ Em abril de 2014, o Pronatec atingiu 1,137 milhão de matrículas, das quais 68% (773 mil) são mulheres, superando a meta de 1 milhão de pessoas, estabelecida para o final de 2014.

O Programa de Cisternas, por sua vez, oferece à população do semiárido o acesso a tecnologias sociais de captação de água da chuva, e destina-se a famílias de baixa renda que não disponham de fonte de água ou de meio adequado para armazená-la. São priorizadas aquelas famílias que estão dentro dos critérios do PBF. Para a seleção são levados em conta, entre outros, os seguintes critérios: *i*) famílias chefiadas por mulheres; *ii*) maior número de crianças de 0 a 6 anos; e *iii*) maior número de crianças em idade escolar.¹⁹ Finalmente, o Minha Casa, Minha Vida foi criado pela MP nº 459/2009 que se tornou Lei nº 11.977/2009. Um dos itens definidos era que seria dada prioridade aos contratos em que as beneficiárias fossem mulheres. A presidente Dilma Rousseff, em discurso transmitido pelo rádio e pela TV, afirmou que o Executivo propôs esta medida provisória no Dia Internacional da Mulher como um exemplo de compromisso de seu governo para a igualdade de gênero, e que esta era uma lei especialmente importante para o empoderamento econômico das mulheres. Além disso, a presidente anunciou que a propriedade de residências adquiridas por meio de programas oficiais ficaria obrigatoriamente com as mulheres, em caso de separação, divórcio ou dissolução de união estável.²⁰

18. Relatório BEIJING +20 - UN Women 2015.

19. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/acesso-a-agua-1/programa-cisternas>>.

20. Disponível em: <<https://agenciapatriciagalvao.org.br/mulheres-de-olho/governo-reforca-titularidade-das-mulheres-em-escrituras-do-minha-casa-minha-vida/?print=pdf>>.

2.3 OBJETIVO ESTRATÉGICO 3: ELABORAR E DIVULGAR DADOS E INFORMAÇÕES DESAGREGADOS POR GÊNERO PARA FINS DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO²¹

Para este objetivo, os governos deveriam assegurar que as estatísticas relativas aos indivíduos sejam coletadas e analisadas por sexo e idade. Deveriam, dentre outras coisas, melhorar a coleta de dados sobre a contribuição da mulher para a economia, o emprego do tempo, o acesso aos serviços de saúde, e sobre as vítimas e os autores de todas as formas de violência contra a mulher.

Algumas pesquisas desagregadas por sexo têm sido usadas pela SPM na formulação e implementação de políticas públicas para mulheres no Brasil. Em 2013 foi lançada a primeira edição do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (Raseam), produzido pelo Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, sob a coordenação da SPM, com o objetivo de difundir dados e informações desagregados por idade, sexo, indicadores socioeconômicos e outros pertinentes. O relatório abrange diferentes aspectos da vida das mulheres, e os indicadores apresentados são subsídios

21. Para este objetivo estratégico as medidas que devem ser adotadas são: *i)* assegurar que as estatísticas relativas aos indivíduos sejam coletadas, compiladas, analisadas e apresentadas por sexo e idade, e reflitam os problemas, temas e questões relativos ao homem e à mulher na sociedade; *ii)* coletar, compilar, analisar e apresentar regularmente dados discriminados por idade, sexo, indicadores socioeconômicos e outros pertinentes, inclusive número de dependentes, para serem utilizados no planejamento e aplicação de políticas e programas; *iii)* envolver centros de estudos da mulher e organizações de pesquisa na elaboração e aplicação experimental de indicadores e métodos de pesquisa adequados, a fim de aperfeiçoar as análises de gênero, bem como no monitoramento e avaliação da implementação das metas da plataforma de ação; *iv)* designar ou nomear pessoal para fortalecer os programas estatísticos que tenham uma perspectiva de gênero e assegurar sua coordenação, supervisão e vinculação com todos os demais campos das atividades estatísticas, e preparar estatísticas que incorporem dados intersetoriais; *v)* melhorar a coleta de dados sobre a plena contribuição da mulher e do homem para a economia, incluindo sua participação nos setores informais; *vi)* desenvolver um conhecimento mais abrangente de todas as formas de trabalho e emprego; *vii)* desenvolver uma classificação internacional de atividades, para a elaboração de estatísticas baseadas no emprego de tempo, sensíveis às diferenças entre o homem e a mulher no tocante a trabalho remunerado e não remunerado, e coletar dados discriminados por sexo em nível nacional, sujeito às restrições nacionais; *viii)* aperfeiçoar os conceitos e métodos de coleta de dados sobre a aferição da pobreza entre homens e mulheres, inclusive o seu acesso aos recursos; *ix)* fortalecer os sistemas de estatísticas e incorporar a análise de gênero nas publicações e pesquisas, dar prioridade às diferenças de gênero nos questionários de pesquisa e na coleta e análise de dados, a fim de melhorar a informação sobre a morbidez, e melhorar a coleta de dados sobre o acesso aos serviços de saúde, inclusive acesso a serviços abrangentes de saúde sexual e reprodutiva, serviços obstétricos e de planejamento familiar, dando prioridade especial às mães adolescentes e ao cuidado dos idosos; *x)* desenvolver dados melhores, discriminados por sexo e por idade, sobre as vítimas e os autores de todas as formas de violência contra a mulher, como a violência doméstica, o assédio sexual, o estupro, o incesto, o abuso sexual e o tráfico de mulheres e meninas, bem como sobre a violência praticada por agentes do Estado; e *xi)* aperfeiçoar os conceitos e métodos de coleta de dados sobre a participação de mulheres e homens deficientes físicos, inclusive seu acesso aos recursos.

fundamentais para a formulação e implementação de políticas públicas, oriundos de diversas bases de dados, o que possibilita um olhar transversal e multidimensional sobre a realidade socioeconômica das mulheres brasileiras. Em 2014, a secretaria lançou a segunda edição.

A Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do MTE, permite analisar a permanência das mulheres no mercado de trabalho. As bases de dados do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) possibilitam evidenciar desigualdades de gênero no acesso a bolsas de pesquisa. As informações da Pesquisa Nacional sobre a Saúde do Escolar, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dimensionam as condições de saúde dos estudantes do 9º ano do ensino fundamental. O Sistema de Informação de Agravos de Notificação, do MS, complementa os dados sobre violência contra as mulheres da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180. No âmbito do esporte, incluem-se informações acerca das políticas implementadas pelo Ministério do Esporte e do Comitê Paraolímpico Brasileiro, a respeito da participação feminina em Jogos Paraolímpicos.²² Além disso, a pesquisa Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça, produzida pelo Ipea, tem o objetivo de disponibilizar informações sobre a população brasileira, considerando as perspectivas de raça e gênero.

2.3.1 A CONTRIBUIÇÃO DA MULHER PARA A ECONOMIA

A plataforma sugere que seja desenvolvido um conhecimento mais abrangente de todas as formas de trabalho e emprego, mediante a melhoria da coleta dos dados sobre trabalho não remunerado, como os referentes à agricultura e a outros tipos de atividades produtivas fora do mercado. O IBGE desenvolve pesquisas desagregadas por sexo, como a Pesquisa Mensal de Emprego, que produz indicadores mensais sobre a força de trabalho e abrange informações referentes a condição de atividade, rendimento médio, posse de carteira de trabalho assinada, entre outras. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) destina-se a produzir informações contínuas sobre a inserção da população no mercado de trabalho associada a características demográficas e de educação, e, também, para o estudo do

22. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/livro-raseam_completo.pdf>.

desenvolvimento socioeconômico do país. O Mapa do Mercado de Trabalho no Brasil apresenta alguns aspectos da inserção da mão de obra no mercado de trabalho e divulga as taxas de atividade e desocupação da população, bem como uma análise da qualificação da mão de obra e suas formas de inserção na economia. A pesquisa sobre a Economia Informal Urbana apresenta a situação dos pequenos empreendimentos não agrícolas, em especial aqueles pertencentes ao setor informal relativos aos proprietários, com informações sobre características das pessoas ocupadas. No caso de dados referentes à agricultura, o Censo Agropecuário 2006 investigou os estabelecimentos agropecuários e as atividades desenvolvidas, obtendo informações detalhadas sobre as características do produtor e do estabelecimento, bem como sobre a economia e o emprego no meio rural. Além de informações sobre as diferentes práticas agrícolas, foi investigada a agricultura familiar.

2.3.2 EMPREGO DO TEMPO

O governo brasileiro instituiu, em 2008, o Comitê Técnico de Estudos de Gênero e Uso do Tempo composto por representantes da SPM, do IBGE e do Ipea. O comitê tem três frentes estratégicas de trabalho: *i)* mapeamento das informações disponíveis, produzidas no âmbito do IBGE e os registros administrativos dos diversos órgãos do governo federal; *ii)* pesquisas sobre uso do tempo em uma perspectiva de gênero; e *iii)* pesquisas sobre violência doméstica contra as mulheres. Uma das pesquisas usadas é a PNAD. Além disso, o Raseam 2014 apresenta importantes dados no que tange à divisão sexual do trabalho e ao uso do tempo.²³

2.3.3 ACESSO AOS SERVIÇOS DE SAÚDE

O Raseam 2014 mostra que a atenção integral à saúde da mulher e a promoção dos direitos sexuais e dos direitos reprodutivos são aspectos cruciais no cumprimento dos direitos humanos das mulheres brasileiras. O texto afirma que a análise dos indicadores de atenção à saúde das mulheres é, portanto, fundamental para entender os desafios ainda postos ao pleno cumprimento dos direitos das mulheres. Além disso, a Pesquisa Nacional de Saúde, realizada em convênio com o MS, informa o acesso e a

23. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/livro-raseam_completo.pdf>.

utilização dos serviços de saúde, cobertura do Programa Saúde da Família, cobertura de plano de saúde, saúde bucal, acidentes de trânsito e violências, acrescidos de outros temas e indicadores, como percepção de discriminação nos serviços de saúde. Os resultados sobre as características dos domicílios possibilitam conhecer as necessidades e o acesso da população aos serviços de saúde em conjunto com os tradicionais determinantes sociodemográficos e os indicadores contextuais de habitação e saneamento.²⁴

2.3.4 VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

O Raseam 2014 apresenta indicadores sobre a gravidade e a amplitude da violência contra as mulheres, e que causam um forte impacto no cumprimento dos direitos humanos das mulheres no Brasil. Nesse sentido, embora não haja uma pesquisa nacional sobre violência e vitimização, informações da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, da SPM, e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), do MS, são fontes relevantes sobre o fenômeno da violência contra as mulheres. A partir das ligações feitas à citada central, constitui-se uma base de dados, com o perfil das mulheres atendidas e os tipos de atendimento. Os dados consolidados sobre os atendimentos efetuados dizem respeito aos pedidos de informações, registros de reclamações, encaminhamentos para os serviços da rede e registros de relatos de violência. Já o SINAN, do MS, registra informações sobre agravos cuja notificação por parte dos serviços de saúde é compulsória.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS: AVANÇOS E DESAFIOS NAS REUNIÕES DE AVALIAÇÃO PÓS-BEIJING

Vimos ao longo do artigo os programas e as políticas implementadas pelos mecanismos institucionais para o avanço da mulher no Brasil, em resposta às metas e aos objetivos propostos na Plataforma de Beijing. Entretanto, os maiores desafios encontrados para o fortalecimento destes, ao longo dos vinte anos pós-Beijing, dizem respeito à sua fragilidade, ao alcance transversal e à capacidade orçamentária. Para Franceschet (2011), a posição dos mecanismos na hierarquia institucional do Estado, seu nível de pessoal e financiamento são formas de medir o compromisso dos líderes

24. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/pns/2013/>>.

com a igualdade de gênero. Com frequência, os compromissos políticos não são combinados com um esforço suficiente em termos de alocação de recursos administrativos e financeiros. Além da escassez de financiamento e pessoal, muitos mecanismos não têm autoridade para obrigar outros departamentos dentro do Estado a incorporar uma perspectiva de gênero em suas políticas. “Assim, os mecanismos muitas vezes têm um mandato legal para a formulação de políticas, mas, de fato, o seu âmbito de ação é limitado e sua agenda não está totalmente integrada no processo de tomada de decisão” (Friz, 2004, p. 9).

Stetson (1995) argumenta que mecanismos centralizados e com abordagens multissetoriais para a promoção da igualdade de gênero são os mais eficientes (1995, p. 288). Estes devem ter autoridade para coordenar políticas para as mulheres, tendo o poder de decisão política por meio de determinado número de departamentos. Isso sugere que uma secretaria departamental sob a autoridade de um ministério de baixo escalão é improvável como um mecanismo eficaz para a representação de mulheres nas deliberações políticas. Eles também devem ter um certo grau de independência, recursos próprios e autoridade posicional, a fim de serem consistentemente eficazes em representar as mulheres (Mazur, 2005, p. 15). Uma análise mais profunda da trajetória do CNDM e da SPM mostra que as negociações políticas, as conjunturas e as relações de forças dentro dos governos revelam crises, tensões e embates que os mecanismos têm que enfrentar em um Estado patriarcal. Nas diferentes gestões há variações existentes no que se refere à capacidade de incidir sobre as políticas públicas, à forma de diálogo com o Estado, à dinâmica participativa e à relação com outros atores políticos.

As reuniões pós-Beijing mostraram que, por exemplo, até o fim dos anos 1990, para garantir que as resoluções adotadas na Plataforma de Beijing fossem cumpridas e acompanhar sua implantação, o CNDM estabeleceu diversos protocolos de cooperação com os Ministérios da Justiça, da Educação, da Saúde e do Trabalho. Entretanto, dentre os entraves apresentados destacaram-se o *deficit* de poder e infraestrutura, os limites financeiros e de pessoal do conselho. No caso da SPM, uma das maiores dificuldades encontradas nos anos 2000 foi a tarefa de convencer outras instâncias do governo e as autoridades de estados e municípios a respeito da importância de incluir um componente de gênero em suas decisões. Finalmente, no que diz respeito à

capacidade orçamentária dos mecanismos no Brasil, um grande desafio dos últimos anos era que a metodologia adotada na elaboração do orçamento da União não possibilitava apontar precisamente o quanto foi gasto na área em determinado período. Isto porque, como o orçamento não é desenhado a partir da metodologia com perspectiva de gênero, era difícil calcular com precisão o quanto o governo estava realmente investindo na questão. A SPM é responsável pela implementação de parte das ações constantes do PNPM. Entretanto, há diversas ações que afetam diretamente a vida das mulheres cujo desenvolvimento fica a cargo de outros ministérios. O orçamento nacional dedicado à promoção da igualdade de gênero inclui todo o orçamento dedicado às mais de quatrocentas ações do PNPM.²⁵

Veremos agora as maiores questões levantadas, os avanços e desafios apontados ao longo de cada uma das reuniões de avaliação pós-Beijing.

3.1 BEIJING +5

Cinco anos após a realização da Conferência, o Brasil apresentou à 23ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas um relatório sobre a implementação da Plataforma no país. Esta sessão ficou conhecida como Beijing +5 e teve por objetivo avaliar avanços e dificuldades no processo de aplicação da plataforma. Em preparação para Beijing +5, em 1997, foi criada a “Comissão destinada ao estudo das medidas legislativas que visem a implementar, no Brasil, as decisões tomadas na IV Conferência sobre a Mulher” da Câmara dos Deputados. Foi realizada uma série de reuniões ordinárias e audiências públicas e um levantamento das quase duzentas proposições pertinentes às causas das mulheres em andamento no Congresso Nacional, a fim de identificar aquelas consideradas prioritárias e fazer sugestões. Em suas recomendações a comissão afirmou que a reduzida presença de mulheres nos níveis mais elevados dos cargos de direção e assessoramento no Poder Executivo refletia a existência de barreiras e práticas discriminatórias que as impediam de participar de modo efetivo na tomada de decisões econômicas e políticas e na formulação e

25. O relatório para Beijing +20 mostra que desde sua última edição, que cobre o período de 2013 a 2015, a SPM localizou cada ação do PNPM no Plano Plurianual (PPA), o que tornou possível seu monitoramento dentro do Sistema Integrado de Monitoramento do Governo Federal (SIOP), mediante a organização da Agenda Transversal Políticas para as Mulheres: <http://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/59/national_reviews/brazil_review_beijing20.ashx?v=1&d=20140917T100718>.

execução de políticas públicas em igualdade de condições com os homens. Além de não existir nenhuma mulher em pasta ministerial, observava-se o predomínio de homens nos cargos de natureza especial e nos demais com poder de decisão mais elevado.²⁶

Dentre as recomendações estavam: *i)* que fossem adotadas cotas mínimas de participação de mulheres para o preenchimento de cargos nas estruturas não eletivas dos organismos estatais, garantindo uma maior participação das mulheres nos primeiros escalões do Executivo; *ii)* que fosse garantido percentual mínimo de representação de pessoas de ambos os sexos nas instâncias consultivas e de deliberação sobre políticas públicas; *iii)* que se alocassem recursos orçamentários específicos para consecução das diretrizes apontadas pelo documento Estratégias da Igualdade, incluindo-se recursos para atividades do CNDM; *iv)* que fossem destinados recursos específicos para implantação de banco de dados no CNDM; *v)* que os Estados criassem Conselhos da Condição Feminina com previsão orçamentária própria e cessão de servidores, espaço e equipamentos para seu perfeito funcionamento ou, onde já existissem, que os fortalecessem para implementarem as Estratégias da Igualdade;²⁷ e *vi)* que a Câmara dos Deputados desse continuidade ao trabalho da Comissão, mantendo atualizado um banco de dados com informações sobre o número de homens e mulheres que ocupam cargos do primeiro escalão dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

O relatório de Beijing +5 mostrou que, até o ano 2000, metade dos estados brasileiros tinham conselhos estaduais dos direitos da mulher e apenas 1% dos municípios tinham Conselhos Municipais. Quando eram levadas em consideração as regiões separadamente, o Nordeste, Centro-Oeste e Norte do país tinham uma porcentagem ainda menor do que de 1%. Para lidar com os limites do CNDM apontados durante a reunião e fortalecer a cidadania feminina por meio de ações governamentais, o CNDM elaborou uma análise do PPA 2000-2003. O estudo,

26. Documento Mulher, Política e Ação. Disponível em:
<<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/9108>>.

27. As medidas propostas em Beijing foram adaptadas ao cenário brasileiro em um plano nacional intitulado Estratégias da Igualdade elaborado – a pedido do presidente – pelo CNDM, em 1997. O documento foi baseado em diálogo com a sociedade civil por meio da realização de seminários em todas as regiões do país e consistiu na elaboração de um plano de ação com estratégias de atuação para o governo e para a sociedade.

entregue em março de 2001 para o presidente Fernando Henrique Cardoso, apresentava propostas concretas para a inclusão de políticas de gênero nas ações do governo. A sugestão para incluir a perspectiva de gênero em 25 programas federais intensificou o processo de negociação política entre o conselho e o governo. Entretanto, o desenho institucional do CNDM era incompatível com as atividades a que se propunha, por não ter caráter executivo para promover mudanças legais e propor efetivamente políticas públicas. Ficou claro que era preciso mais poder dentro do governo e orçamento próprio para que pudesse cumprir adequadamente o papel de formular, implementar e monitorar políticas públicas para a promoção de igualdade de gênero e justiça social no país.

3.2 BEIJING +10

O relatório de Beijing +10, apresentado pelo país em 2005, mostrou que houve um avanço dos mecanismos institucionais com relação ao período anterior. O país contava então 23 conselhos estaduais dos direitos da mulher e 109 conselhos municipais.²⁸ Isto é importante, pois, como diz Young (2006, p. 144),

uma sociedade é mais plenamente democrática quanto mais possui fóruns patrocinados pelo Estado e fomentados pela sociedade civil para discussões sobre políticas, e pelo menos alguns deles devem influenciar procedimentalmente as decisões governamentais.

Além disso, em 1º de janeiro de 2003, foi criada a Secretaria de Políticas para as Mulheres. O relatório demonstra que, ao final de 2003, a secretaria havia executado 98% dos recursos disponibilizados para o exercício, na edição e distribuição de material informativo, estudos e pesquisas sobre os direitos da mulher; apoio e implantação de organismos estaduais ou municipais de políticas e de direitos das mulheres; campanhas voltadas para o repúdio e prevenção da violência e discriminação contra as mulheres, dentre outros temas. Outro avanço institucional no período foi a criação da SEPPIR. A secretaria, também com *status* de ministério, tinha como metas centrais a

28. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/resposta-brasileira.pdf>>.

formulação, a coordenação e a articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial no Brasil.²⁹

Apesar dos avanços apontados, o relatório mostrou a necessidade de o governo aumentar ainda mais o poder de influência dos conselhos estaduais, municipais e das secretarias dos direitos da mulher como espaços institucionais junto aos governos e diversificá-los, regional e numericamente. Além disso, era necessário fortalecer e ampliar as secretarias, coordenadorias e assessorias da mulher dos estados e municípios e amplificar a participação das mulheres em postos de chefia na administração pública federal. No caso do CNDM, este foi incorporado à estrutura básica da secretaria de estado dos direitos da mulher e, posteriormente, à Secretaria de políticas para as mulheres. Apesar de ser órgão de primeiro escalão do governo federal, a dificuldade na compreensão em relação ao papel desempenhado pelo conselho é um dos fatores que comprometeram a estabilidade e o fortalecimento deste espaço institucional no período.

3.3 BEIJING +15

Beijing + 15 avaliou o período de 2005 a 2010. Entre os principais avanços alcançados no período podem ser apontadas: *i)* a realização de duas conferências nacionais de políticas para as mulheres; *ii)* a elaboração de dois PNPM; e *iii)* a decisão do presidente da República de transformar a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres em ministério, com uma maior liberdade orçamentária gerando impacto direto na elaboração e execução de políticas públicas.³⁰ Outro importante avanço foi a incorporação da transversalidade de gênero e raça na orientação estratégica de governo para o PPA 2008-2011.

Entre os principais problemas encontrados, destacam-se: a dificuldade ainda existente em vários órgãos do governo federal em compreender a importância estratégica do enfrentamento das desigualdades de gênero e raça para o aprofundamento e consolidação da democracia; a necessidade de uma metodologia mais aprimorada para a elaboração do orçamento federal com o recorte de gênero; e a baixa ocupação, pelas mulheres brasileiras, de cargos de poder e decisão. Além disso,

29. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses/BRAZIL-English.pdf>>.

30. Disponível em: <<http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/8/36338/brasil.pdf>>.

ainda que o orçamento da SPM tenha crescido com relação ao período anterior, era evidente que tal montante não era suficiente para dar concretude às necessidades de ações e intervenções do Estado na área.³¹ Entretanto, o relatório ressaltou que as ações do governo federal, voltadas para a promoção da igualdade de gênero e para a autonomia das mulheres, estavam dispersas em diversos ministérios e secretarias, o que significou que o orçamento da SPM não equivalia a todo o orçamento destinado a tal temática. Até o lançamento do II PNPM não havia qualquer estimativa oficial do montante de recursos direcionado às mulheres ou às políticas de igualdade de gênero, o que gerava uma associação direta entre “orçamento-mulher” e orçamento da Secretaria. A garantia da existência de recursos orçamentários para o cumprimento das prioridades e metas pactuadas no PNPM se inscrevia no conjunto de desafios que a SPM enfrentava no momento, na sua condição de coordenadora do processo de inserção do enfoque de gênero nas políticas públicas.

3.4 BEIJING +20

O relatório de Beijing +20³² apontou o avanço da inclusão da questão de gênero nos PPA desde a conferência. No PPA de 1996-1999 a perspectiva de gênero não fazia parte do plano. O PPA 2000-2003 incluiu a luta contra a pobreza como um dos seus principais objetivos, mas as questões de gênero não foram explicitamente incorporadas nas ações ou nos macro-objetivos. No PPA 2004-2007, a promoção da redução da desigualdade de gênero aparece pela primeira vez como uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo. No entanto, há apenas nove programas lidando explicitamente com a questão das mulheres ou as questões de gênero. O PPA 2008-2011 mostrou que um dos objetivos estratégicos incluía o foco sobre a questão da igualdade de gênero e raça. Apesar do progresso, as ações do governo não foram planejadas a partir desta perspectiva. Finalmente, o PPA 2012-2015 apresentou uma inovação incorporando a presença de agendas transversais.

As discussões de Beijing +20 em 2015 mostraram que, para a superação das desigualdades de gênero, são necessários o aprimoramento dos instrumentos

31. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/questionario-aplicacao-declaracao-plataforma-beijing.pdf>>.

32. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/Informe_Brasil_Beijing_20.pdf>.

existentes, a incorporação de novas ferramentas e a implementação de procedimentos de monitoramento para incluir, avaliar, reconhecer e promover ou capacitar as mulheres. Foram definidas como metas para esta melhoria: *i)* uma maior incorporação da perspectiva transversal de gênero e raça no diagnóstico do assunto a ser enfrentado; *ii)* a inclusão de gastos em gênero e raça nos orçamentos públicos; *iii)* um espaço mais amplo para a participação democrática, com maior presença e ação do Estado em conjunto com os diversos segmentos do movimento de mulheres e feminista; *iv)* o reforço das capacidades institucionais dos gestores públicos e demais atores sociais para que estes desenvolvam mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas como forma de promover a igualdade de gênero e raça; *v)* o avanço da criação de organismos de políticas para as mulheres nos municípios, assim como o reforço do desempenho dos já existentes; e *vi)* o aumento da descentralização das políticas para as mulheres, para que atinjam todos os cantos do Brasil.

3.5 BEIJING +25: NOVOS E VELHOS DESAFIOS

Como vimos, os mecanismos institucionais para o avanço da mulher no Brasil sofreram diversas mudanças ao longo dos anos, seu poder de influência tem variado e estes têm sido mais vulneráveis à reorganização frequente do Estado e ao rebaixamento de *status* e influência. De acordo com Franceschet (2011), um dos problemas mais sérios na América Latina é a falta de estabilidade institucional. A ausência de legitimidade política tem criado dificuldades quando se trata de exercer influência dentro de instituições estatais. As agências são mais vulneráveis quando novos governos chegam ao poder e/ou quando cálculos políticos criam incentivos para que líderes reduzam recursos alocados em políticas de gênero. Ela mostra que a motivação original para criar estes mecanismos é, em parte, reforçar a legitimidade de um Estado aos olhos dos atores internacionais e nem sempre há pressão social substancial para defender os mecanismos de gênero quando estes estão sob ameaça. De acordo com Lovenduski (2005), agências de políticas públicas para a mulher que são precariamente institucionalizadas tendem a depender da existência de um chefe de governo bem-intencionado e com simpatia pela causa das mulheres. Assim, partidos políticos ou lideranças sem vinculação com causas sociais progressistas

tendem a não apoiar o processo de institucionalização das máquinas estatais de mulheres.

No caso do CNDM, vimos que, mesmo sendo uma unidade política representativa pequena, ele estimulou o engajamento político das mulheres e promoveu mais visibilidade para suas demandas. Entretanto, o protagonismo inicial do conselho se manteve por poucos anos. Apesar de introduzir questões importantes, o CNDM não teve forças suficientes para se impor na lógica da ação do Estado, por ser dependente da vontade política dos líderes do governo. Seu caráter de representação e seu horizonte de atuação variaram dependendo das forças políticas presentes. No caso da SPM, apesar de mais de dez anos de uma atuação institucional extremamente importante, suas funções sofreram mudanças recentes. A secretaria deixou de ter *status* de ministério em outubro de 2015 e foi incorporada ao então recém-criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, unindo a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Secretaria de Direitos Humanos, a SPM e a Secretaria Nacional de Juventude. Isto é problemático porque, onde os mecanismos são institucionalizados em um ministério existente, seus esforços podem ser mais orientados para incentivar a perspectiva de gênero em todas as atividades do governo, mas o impacto que eles têm é menor e a sua capacidade de persuadir atores mais poderosos a adotar as suas prioridades é limitada.

A análise dos últimos vinte anos pós-Beijing nos mostra que o Brasil continua a enfrentar o desafio de fortalecer os mecanismos institucionais para o avanço da mulher independente das negociações políticas e das conjunturas existentes. Apesar de todas as mudanças positivas que ocorreram desde então (as políticas públicas e os programas implementados) e do fortalecimento inegável dos mecanismos nacionais, podemos prever que os problemas de instabilidade, transversalidade e poder administrativo e orçamentário continuarão sendo tão significantes para o funcionamento do recém-criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos como foram no caso do CNDM e da SPM nos últimos vinte anos.

QUADRO 2

Avanços e desafios pós-Beijing

Reuniões	Avanços	Desafios
Beijing +5	<ul style="list-style-type: none"> – Metade dos estados brasileiros tinham conselhos estaduais dos direitos da mulher, e 1% dos municípios tinham conselhos municipais. – O CNDM elaborou uma análise do Plano Plurianual (PPA 2000-2003). 	<ul style="list-style-type: none"> – Cotas para os primeiros escalões do Executivo. – Percentual mínimo de representação nas instâncias consultivas e de deliberação sobre políticas públicas. – Alocação de recursos orçamentários para consecução das diretrizes apontadas pelo documento Estratégias da Igualdade. – Recursos específicos para implantação de banco de dados no CNDM. – Criação de Conselhos da Condição Feminina.
Beijing +10	<ul style="list-style-type: none"> – Vinte e três conselhos estaduais dos direitos da mulher e 109 conselhos municipais. – Criada a SPM. – Criada a SEPPIR. 	<ul style="list-style-type: none"> – Aumento do poder de influência dos conselhos estaduais, municipais e das Secretarias dos Direitos da Mulher. – Fortalecimento e ampliação das secretarias, coordenadorias e assessorias da mulher dos estados e municípios.
Beijing +15	<ul style="list-style-type: none"> – Duas conferências nacionais de políticas para as mulheres e dois planos nacionais. – Transformação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres em ministério. – Incorporação da transversalidade na orientação estratégica para o PPA 2008-2011. 	<ul style="list-style-type: none"> – Dificuldade de implementação de uma gestão transversal. – Necessidade de uma metodologia para a elaboração do orçamento federal com o recorte de gênero. – Baixa ocupação, pelas mulheres, de cargos de poder e decisão. – Maior orçamento para a SPM.
Beijing +20	<ul style="list-style-type: none"> – Maior inclusão da questão de gênero nos PPA desde a conferência. 	<ul style="list-style-type: none"> – Inclusão de gastos em gênero e raça nos orçamentos públicos. – Maior ação do Estado em conjunto com segmentos do movimento de mulheres. – Reforço das capacidades institucionais dos gestores públicos para o desenvolvimento de mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. – Criação de organismos de políticas para as mulheres nos municípios, assim como reforço dos já existentes. – Aumento da descentralização das políticas para as mulheres.

Elaboração da autora.

REFERÊNCIAS

ASHWORTH, G. **Model actions to strengthen national women's machineries**. London: [s.n.], 1994.

AVRITZER, L. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1732).

BACHRACH, P.; BARATZ, M. Two faces of power. **The American Political Science Review**, Washington, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BOHN, S. Feminismo estatal sob a presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Revista Debates**, v. 4, n. 2, p. 81-106, 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Revista do Observatório da Igualdade de Gênero**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2014.

_____. Presidência da República. **Relatório Anual Socioeconômico da Mulher**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, mar. 2015. 181 p.

_____. **Presidente (2011: Dilma Rousseff) mensagem ao Congresso Nacional, 2016 (recurso eletrônico)**: 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. Brasília: Presidência da República, 2016.

DRAIBE, S. M. A nova institucionalidade do Sistema Brasileiro de Políticas Sociais: os Conselhos Nacionais de Políticas Setoriais. **NEPP – Cadernos de Pesquisa**, v. 35, p. 4-38, 1998.

FRANCESCHET, S. Gendered institutions and women's substantive representation: female legislators in Argentina and Chile. *In*: MACKAY, F.; KROOK, M. L. (Ed.). **Gender, politics and institutions: towards a feminist institutionalism**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. p. 58-78.

FRIEDMAN, E. J. Gender, sexuality and the latin american left: testing the transformation. **Third World Quarterly**, v. 30, n. 2, p. 415-433, 2009.

FRIZ, V. S. **Sistematización de la información obtenida mediante el cuestionario enviado a los gobiernos sobre la aplicación de la plataforma de acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la asamblea general**. Santiago: CEPAL, 2004.

Jornal Fêmea, Brasília, n. 132, jan. 2004.

LOVENDUSKI, J. **Feminizing politics**. Cambridge: Polity Press, 2005.

LUND, F. **Gender and social security: what we know, what we think we know and what we really don't know**. In: CENTRE FOR APPLIED LEGAL STUDIES WORKSHOP IN GENDER AND SOCIAL SECURITY, Dec. 2004.

MACAULAY, F. **Gender politics in Brazil and Chile: the role of parties in national and local policymaking**. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2006.

MAZUR, A. **State feminism, women's movement and job training: making democracies work in the global economy**. New York: Routledge, 2001.

_____. **The impact of women's participation and leadership on policy outcomes: a focus on women's policy machineries**. New York: DESA, Oct. 2005.

MOLYNEUX, M.; SHAHRA, R. **Beijing plus 10: ambivalent record on gender justice**. Geneva: UNRISD, 2005.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Beijing declaration and platform of action, adopted at the Fourth World Conference on Women**. [s.l.]: United Nations, 1995. Available at: <<http://www.refworld.org/docid/3dde04324.html>>.

PINTO, C. R. J. Brazil's national conferences: a 'medium-range' public? In: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION (LASA) CONFERENCE, 27., 2007, Montréal, Canada. Montréal: LASA, Sept. 2007.

PITANGUY, J. Bridging the local and the global: feminism in Brazil and the international human rights agenda. **Social Research**, v. 69, n. 3, 2002.

PITANGUY, J.; MONTAÑO, S.; LOBO, T. **As políticas públicas de gênero: um modelo para armar – o caso do Brasil**. Santiago de Chile: Naciones Unidas Santiago de Chile, 2003.

POGREBINSCHI, T. Participation as representation: democratic policymaking in Brazil. In: CAMERON M. A.; HERSHBERG, E.; SHARPE, K. E. (Ed.). **New institutions for participatory democracy in Latin America: voice and consequence**. New York: Palgrave Macmillan, 2012. p. 53-74.

_____. The squared circle of participatory democracy: scaling up deliberation to the national level. **Critical Policy Studies**, v. 7, n. 3, Oct. 2013.

RIBAS, M. F. Women's empowerment in Brazil: tensions in discourse and practice. **Development**, v. 53, n. 2, p. 232-238, 2010.

_____. **Gender policy in the Brazilian Chamber of Deputies: institutional contexts and the forces affecting processes and outcomes.** 2015. Thesis (PhD) – University of London, London, 2015.

SIMÕES, S.; MATOS, M. Modern ideas, traditional behaviors, and the persistence of gender inequality in Brazil. **International Journal of Sociology**, v. 38, n. 4, p. 94-110, 2009.

STETSON, D. M. The oldest women's policy agency: the women's bureau in the United States. *In*: STETSON, D. M.; MAZUR, A. (Ed.). **Comparative state feminism.** Thousand Oaks: Sage Publications, 1995. p. 254-271.

_____. **Abortion politics, women's movements and the democratic state: a comparative study of state feminism.** Oxford University Press, 2001. Disponível em: <<http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199242666.001.0001/acprof-9780199242665>>.

STETSON, D. M.; MAZUR, A. Introduction. *In*: STETSON, D. M.; MAZUR, A. (Ed.). **Comparative state feminism.** Thousand Oaks: Sage Publications, 1995. p. 1-21.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

UNITED NATIONS WOMEN. **Beijing + 20: past, present and Future.** The Representation of Women and the United Nations System 1995-2030. United Nations: [s.n.], 2015.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 67, p. 139-190, 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Presidência da República. **Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2007.

_____. Presidência da República. **Pacto nacional pelo enfrentamento à violência contra as mulheres.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2010.

_____. Presidência da República. **Orientações estratégicas para consolidação de mecanismos de gênero.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2011a.

_____. Presidência da República. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2011b.

_____. Presidência da República. **Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2011c.

_____. Presidência da República. **Temática de Gênero nos Órgãos Governamentais**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2011d.

_____. Presidência da República. **Balanço Semestral Ligue 180**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2013a.

_____. Presidência da República. **Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2013b.

_____. Presidência da República. **Relatório Anual Socioeconômico da Mulher – Raseam 2013**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2013c.

_____. Presidência da República. **Capacitação para os mecanismos de gênero no governo federal**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2014a.

_____. Presidência da República. **Relatório Anual Socioeconômico da Mulher – Raseam 2014**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2014b.

_____. Presidência da República. **Casa da Mulher Brasileira**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2015a.

_____. Presidência da República. **Balanço Ligue 180**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2015b.

_____. Presidência da República. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2015c.

_____. Presidência da República. **Programa Mulher, Viver sem Violência**: objeto das diretrizes gerais e do protocolo de atendimento. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2015d.

CLARK, A. M. **Diplomacy of conscience**: amnesty international and changing human rights norms. Princeton: Princeton University Press, 2001.

FARAH, M. Gender and public policies. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 1, 2006.

FRIEDMAN, E. J. The reality of virtual reality: the internet and gender equality advocacy in Latin America. **Latin American Politics e Society**, v. 47, n. 3, p. 1-34, 2005.

GARCÍA PRINCE, E. **Beijing+15**: ¿Antesala de una Vª Conferencia Mundial de las Mujeres? Perspectivas y ajustes necessários. [s.l.]: [s.n.], 2010.

HTUN, M.; WELDON, L. **When and why do governments promote women's rights?** Toward a comparative politics of states and sex equality. Chicago: [s.n.], 2007.

KECK, M.; SIKKINK, K. **Activists beyond borders**: advocacy networks in international politics. New York: Cornell University Press, 1998.

MONTALI, L.; TAVARES, M. Família, pobreza e acesso a programas de transferência de renda nas regiões metropolitanas brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 25, n. 2, 2008.

PHILLIPS, L.; COLE, S. Feminist flows, feminist fault lines: women's machineries and women's movements in Latin America. **Signs**, v. 35, n. 1 p. 185-211, 2009.

RISSE-KAPPEN, T. Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures. **International Organization**, v. 48, n. 2, p. 185-214, 1994.

ROURE, J. Domestic violence in Brazil: examining obstacles and approaches to promote legislative reform. **Columbia human rights law review**, v. 41, 2009.

SANT'ANNA, W. **A caminho de Beijing+5**. [s.l.]: [s.n.], 2000.

SARDENBERG, C. With a little help from our friends: "global" incentives and "local" challenges to feminist politics in Brazil. **IDS Bulletin**, v. 35, n. 4, p. 125-129, 2009.



RETRATO DAS DESIGUALDADES
RETRATO DAS DESIGUALDADES
de Gênero e Raça

Secretaria de
Políticas para
as Mulheres

