



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
PROGRAMA DE ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, INFÂNCIA,
JUVENTUDE E DIVERSIDADE**

EGLY MEYER ALVES

**A AGENDA DA IGUALDADE DE GÊNERO NOS PROGRAMAS DE GOVERNOS DO
EXECUTIVO FEDERAL ELEITOS NO BRASIL NOS ANOS DE 1994 - 2014.**

ORIENTADORA: PROFA. DRA. NEUZA DE FARIAS ARAÚJO

**BRASÍLIA, DF
2020**

EGLY MEYER ALVES

**A AGENDA DA IGUALDADE DE GÊNERO NOS PROGRAMAS DE GOVERNOS DO
EXECUTIVO FEDERAL ELEITOS NO BRASIL NOS ANOS DE 1994 - 2014.**

Trabalho de conclusão de curso submetido à banca avaliadora no âmbito da Especialização em Políticas Públicas, Infância, Juventude e Diversidade (EPPIJD), do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília – (CEAM/UnB), como requisito para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas, Infância, Juventude e Diversidade.

PROFA. ORIENTADORA: DRA. NEUZA DE
FARIAS ARAÚJO

BRASÍLIA, DF
2020

Dedico este trabalho à minha filha, Maria Vitória, que alegra os meus dias e ilumina meus caminhos nesta jornada da Vida, tornando firme a minha trajetória nesta incansável luta feminista por um mundo menos desigual, mais justo e humanizado.

Agradecimentos

Aos meus amados pais, Maria Eugênia e Carlos, que me iniciaram nessa caminhada da Vida e me guiaram pelos caminhos de solidariedade, fraternidade, encorajando-me na concretização do meu sonho de ingressar numa universidade pública. Aos meus queridos irmãos, o Elias que despertou o meu interesse nos estudos sobre a Política e ao Elizeu que sempre se orgulhou do meu compromisso com os estudos, ambos possibilitaram a minha jornada ao conhecimento de forma mais tranquila, sendo âncoras na minha vida em todos os momentos.

Às mulheres aguerridas da família paterna da Maria Vitória, especialmente a avó Maria Conceição que foi minha rede de apoio nessa solidão que é a maternidade na nossa sociedade, possibilitando minha volta à Universidade ao cuidar da minha bebê enquanto assistia às aulas e me dedicava aos estudos, chegando nesse trabalho de conclusão de curso.

À Coordenação do Curso de Especialização de Políticas Públicas, Infância, Juventude e Diversidade do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM/UnB), às funcionárias da Secretaria Acadêmica e ao corpo docente que formularam essa especialização e nos possibilitaram amplos saberes, vivências e reflexões críticas, qualificando nossas práticas e trajetórias profissionais.

À minha Professora orientadora Dra. Neuza de Araújo Farias a qual me deu a honra de conhecer melhor seus estudos acadêmicos, conduzindo-me nessa pesquisa e possibilitando-me o aprendizado sobre a histórica lutas das mulheres nas sociedades.

Às minhas colegas e aos meu colegas de curso que compartilharam suas vivências e aprendizados, muitos dos quais seguem nas lutas pela valorização da infância e da juventude, pelo respeito e proteção à diversidade social, tanto pelo do Estado quanto pela sociedade.

Às mulheres que estão diariamente na linha de frente das lutas para combater a discriminação, a violência e a desigualdade de gênero que afetam a vida e os sonhos de meninas e mulheres, muitas das quais acabam sendo vitimadas pela violências de gênero.

Agradeço também a Fundação Fernando Henrique Cardoso, a Fundação Perseu Abramo e a Secretaria Nacional Setorial de Mulheres, do Partido dos Trabalhadores, que cederam os planos de governos e demais materiais para viabilizar a análise dessa pesquisa.

“Eu decidi que não há nada de errado em se considerar feminista. Então, eu sou uma feminista e todas nós deveríamos ser feministas, porque feminismo é uma outra palavra para igualdade.”

- **Malala Yousafzai**

RESUMO

Este trabalho analisou as agendas de governo propostas nos programas de governos eleitos para o Executivo Federal no período de 1994 a 2014 no Brasil, observando se essas agendas tinham compromisso com a promoção da igualdade de gênero. Dessa forma, para compreender como os governos federais ao longo desses anos trataram essa questão e quais foram as ações visando a redução da desigualdade de gênero, realizamos uma análise documental dos programas de governos federais eleitos buscando identificar se a desigualdade de gênero era enxergada como um problema social relevante e, havendo interesse pelo governo federal em intervir nesse cenário mediante programas e políticas públicas, quais setores elas estavam presentes. Observamos que a agenda da igualdade de gênero esteve contemplada em todos os programas de governos analisados e que durante esses anos essa agenda se ampliou e adquiriu complexidade ao reconhecer a diversidade das mulheres brasileiras em seus aspectos de dimensão racial, étnico, de classe social, de orientação e identidade sexual. Assim, nesse contexto, as políticas de gênero adquiriram novas pautas diante da complexidade social e da diversidade entre as mulheres, configurando uma intersectorialidade nas políticas de gêneros nos governos federais do período analisado.

Palavras-chave: agenda de governo; gênero; políticas públicas.

ABSTRACT

This paper analyzed government agendas in proposals for programs elected to the Federal Executive from 1994 to 2014 in Brazil, while observing whether these agendas were committed to the promotion of gender equality. Thus, to understand how federal governments, over the years, have addressed this issue and what actions have been taken to reduce gender inequality, we conducted a documentary analysis of programs seeking to identify whether gender inequality was seen as a relevant social problem and, with interest by the federal government to intervene in this scenario through public programs and policies, which sectors were present. It was noted that the gender equality agenda has been included in all government programs analyzed and that, over the years, this agenda has expanded and acquired complexity by recognizing the diversity of Brazilian women in their aspects of racial, ethnic, class dimension social, sexual orientation and identity and that gender policies have acquired new guidelines in view of the social complexity and diversity among women, configuring the intersectionality in gender policies in the federal governments of the analyzed period.

Keywords: government agenda; gender equality; public policy

SUMÁRIO

1. Introdução.....	09
2. Desigualdade de gênero e a agenda de políticas para mulheres.....	11
2.1. Desigualdade de gênero no Brasil.....	11
2.2. Políticas públicas e a formação de agenda de governo.....	14
2.3. Políticas de gênero e a agenda de gênero.....	17
3. A agenda de governo para a igualdade de gênero nos planos de governo federais eleitos no Brasil de 1994 a 2014.....	19
3.1. Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1998): “Mãos à Obra, Brasil”.....	20
3.2. Governo Fernando Henrique Cardoso (1998-2002): “Avança, Brasil”.....	22
3.3. Governo Luiz Inácio da Lula Silva (2002-2006): “Um Brasil para Todos”.....	26
3.4. Governo Luís Inácio Lula da Silva (2006-2010): “Lula de Novo com a força do povo”.....	30
3.5. Governo Dilma Rousseff (2010 - 2014): “Para o Brasil seguir mudando”.....	34
3.6. Governo Dilma Rousseff (2014-2016): “Mais Mudanças, Mais futuros”.....	35
4. Análise da agenda dos governos federais para a igualdade de gênero de 1994 a 2014....	38
5. Considerações Finais.....	41
6. Referências Bibliográficas.....	44

1. Introdução

A sociedade brasileira tem enraizado em sua estrutura social as desigualdades de classe, raça, etnia e gênero, resultado do processo de formação social e econômica do Brasil colonizado por europeus que exploraram e controlaram riquezas naturais deste nosso território. Houve uma grande concentração de poder e riqueza na aristocracia colonizadora que se formou no país e esteve ancorada num sistema econômico colonial e escravista. Nessa estrutura social estava presente a crença em valores sociais conservadores como o colonialismo, o patriarcalismo¹, o racismo, nos quais mantiveram-se presentes por séculos nas políticas do Estado brasileiro e nas relações sociais do país.

Embora o Brasil se configure um Estado com uma base jurídica garantidora de direitos civis², políticos³ e sociais⁴ iguais para todos os indivíduos, ou seja, sem nenhum tipo de discriminação, a efetivação desses direitos não é alcançada por todos os grupos sociais devido à discriminação que alguns grupos historicamente estão sujeitos pela sociedade e pelo Estado. Um desses grupos sociais são as mulheres a qual incide uma cultura de dominação e de discriminação de seu gênero pelos homens, resultando numa condição de desvantagem no acesso aos direitos e oportunidades que não estão dispostas da mesma forma para os homens e as mulheres.

Dessa forma, a desigualdade de gênero se constitui como um fator de limitação ao acesso da cidadania pelas mulheres. Por isso, é necessário o reconhecimento do Estado sobre essa questão para que induza ações públicas na promoção da igualdade de gênero, assegurando efetivamente o alcance de seus direitos civis, políticos e sociais.

¹ Heleieth Saffioti (2004) em sua obra “Gênero, patriarcado e violência” busca conceitos para explicar o patriarcado, citando o estudo de Pateman (1993, p. 16-17, *apud* SAFFIOTI, 2004, p. 53) para quem “o contrato social é uma história de liberdade; o contrato sexual é uma história de sujeição”. Para Pateman, a liberdade civil não estava disponível para as mulheres, não era universal, mas sim considerada um atributo masculino que dependia do direito patriarcal, em que os homens tinham o direito político sobre as mulheres.

² Segundo Carvalho (2014, p. 15) os “direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei”, na qual se relacionam com a liberdade individual, garantindo relações civilizadas na sociedade.

³ Os direitos políticos dizem respeito à organização e participação do cidadão no governo da sociedade, seja através do voto e de ser votado (CARVALHO, 2014, p. 16).

⁴ Os direitos sociais, segundo Carvalho (2014, p. 16) “garantem a participação na riqueza coletiva”, de forma a reduzir a grande desigualdade consequente do capitalismo provendo bem-estar e justiça social para os cidadãos.

Nesse sentido, o desafio existente é efetivar esses direitos numa estrutura social de sistema patriarcal, permeada por valores culturais de submissão das mulheres aos homens e da concepção da função social da mulher centrada ao ambiente doméstico para cuidar do lar e da família chefiado pelo homem.

O objeto desse estudo se configurou em analisar as agendas de governos nas propostas de programas de governos eleitos para o Executivo Federal no período de 1994 a 2014, observando se aquelas agendas tinham perspectivas de promoção da igualdade de gênero no Brasil e compreender como os governos federais, ao longo desses anos, trataram dessa questão no país, ou seja, se esses governos reconheceram a necessidade da igualdade de gênero incorporada-a na agenda do programa de governo e quais foram as ações e políticas públicas de gênero para as mulheres visando a redução desse cenário.

Dessa maneira, para além da contribuição acadêmica deste estudo no campo das políticas públicas e dos estudos de gênero, a presente análise torna-se pertinente para registrar a historicidade de ampliação da cidadania das mulheres através das políticas públicas de gênero institucionalizada pelo governos federais.

A metodologia desse trabalho se constituiu na análise documental das propostas de programas de governos federais que foram eleitos democraticamente pelos brasileiros e brasileiras no período de 1994 a 2014. Foram analisados seis programas de governos e seus anexos relacionados às candidaturas e gestões dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva e da Presidenta Dilma Rousseff.

Nessa análise buscamos identificar se a questão da desigualdade de gênero era enxergada como um problema social relevante, havendo interesse do governo federal em intervir nesse cenário mediante ações e políticas que contribuíssem para a efetivação da cidadania das mulheres. Os critérios que buscamos analisar nesses documentos foram: i) se a igualdade de gênero é uma questão presente no programa de governo, ou seja, se essa questão está contemplada na agenda de governo concebendo a desigualdade de gênero como um problema que demanda ação governamental e, se positivo, ii) compreender quais dimensões setoriais da política ela se incorporou.

Ainda que exista uma distância entre aquilo que se planejou fazer e aquilo que se executou concretamente num governo, é interessante verificar se a questão da igualdade de gênero se incorporou ou não numa agenda política que a sociedade democraticamente elegeu para um cargo público de liderança nacional do Poder Executivo, vez que isso também representa o reconhecimento da pauta de gênero no âmbito nacional.

Esse trabalho se divide em cinco partes, sendo esta primeira a introdução na qual expomos o objeto de estudo, objetivos, a justificativa, a metodologia e estruturação deste trabalho. A segunda parte apresentamos a discussão teórica acerca da desigualdade de gênero, a formação de agenda, os tipos de agendas, as políticas públicas e as políticas de gênero. Na terceira parte apresentamos as agendas de governo, as políticas públicas, programas e ações dos programas de governo e na quarta parte a análise do conteúdo dessas políticas para as mulheres e aquelas com perspectivas de gênero e, por fim, as considerações finais deste estudo.

2. Desigualdade de gênero e a agenda de políticas para mulheres

2.1. Desigualdade de gênero no Brasil

Analisar a desigualdade existente entre homens e mulheres incorre em investigar sobre as relações e as formas de organização social na história das sociedades no mundo, para encontrarmos o fator histórico que levou ao cenário da desigualdade entre homens e mulheres que é sobretudo na divisão de trabalho atribuído ao gênero⁵.

⁵ Scott (1995, p. 72-75) conceitua o termo “gênero” como uma categoria social imposta a um sexuado. Para a autora, diante dos crescentes estudos sobre sexo e sexualidade, o termo “gênero” se tornou útil, vez que se configurou como um meio de distinguir a prática sexual dos papéis sexuais atribuídos às mulheres e aos homens. Os estudos sobre gêneros iniciam-se no final da metade do século XX, como estudos diversificados nas áreas teóricas das ciências humanas e sociais sobre a “organização social da relação entre os sexos”, avançando na medida em que as mulheres e os movimentos feministas se envolvem na busca de cidadania e analisando a condição da mulher na sociedade. Segundo Joan Scott a categoria gênero implicou diversificadas posições teóricas, como também de simples referências sobre as relações entre os sexos. A autora promove reflexão sobre gênero como categoria analítica ao questionar como funciona nas relações sociais humanas e as suas mudanças. Assim, Scott vai resgatar o conceito de gênero e o seu uso em determinados contextos, por exemplo, para a autora, a adoção do termo “gênero” ao invés de “mulheres” em estudos feministas da academia buscou uma conotação de neutralidade política, não atrelando ao termo a vinculação da questão de poder, opressão e desigualdade da condição que as mulheres viviam.

Silva (2016, p. 15) vai discorrer sobre essa temática no período pós-Modernidade e aponta que a desigualdade entre homens e mulheres é um fenômeno histórico e global que ocorre numa divisão sexual do trabalho estabelecida em séculos passados. Nos dias atuais, segundo o autor, existem grandes disparidades de gênero no acesso às oportunidades de empregos, na remuneração salarial, na ocupação em cargos de liderança, nos postos de poder político, que evidenciam os aspectos da desigualdade de acesso da cidadania entre homens e mulheres.

Nessa disparidade entre os gêneros existem questões relacionadas à divisão sexual do trabalho, sendo uma delas o trabalho doméstico que se configurou por longos anos, e ainda se configura, como uma atividade de responsabilidade atribuída às mulheres em sociedades onde existe uma organização social patriarcal.

Segundo Araújo (2000, p. 28) o estudos dos feminismos e os relacionados ao gênero possibilitaram a visibilidade da atividade humana de trabalho doméstico no contexto do pensamento social, tendo como a prática cotidiana das mulheres, no contexto das famílias, dentro do sistema capitalista e na dinâmica da economia reprodutiva humana (essencial para prover a mão-de-obra para o sistema), as duplas ou triplas jornadas de trabalhos que executam: o trabalho doméstico, o trabalho externo remunerado e o cuidado e a educação com os filhos e a família.

A autora considera também que a questão do trabalho doméstico, sob uma perspectiva marxista, torna o segmento das mulheres como uma classe social dentro da categoria do gênero, vez que as atividades domésticas são atribuídas como uma função social exclusivamente da mulher no sistema patriarcal.

A discussão sobre a caracterização do trabalho doméstico como modo produção constitui um modo de produção específico, distinto e autônomo do modo de produção industrial, onde os homens exploram a força de trabalho feminino; portanto, neste modo de produção patriarcal as mulheres constituem uma classe social (ARAÚJO, 2000, p. 24)

A divisão sexual do trabalho tornou-se uma estrutura da desigualdade de gênero, na qual foram atribuídas às mulheres os afazeres domésticos e de cuidados com os filhos, doentes e idosos, exercendo esse trabalho cotidiano, invisível e não remunerado. No campo das ciências

econômicas, o trabalho doméstico é visto como improdutivo, pois ele não gera renda, é feito e consumido no seu próprio ambiente, ou seja, para a família. (ARAÚJO, 2000, p. 29)

O resultado dessa divisão sexual se evidenciam nos indicadores socioeconômicos que demonstram o lugar social ocupado pela mulheres e as suas condições de vida comparada a dos homens em várias sociedades. No Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com a ONU Mulheres realizou um estudo denominado “*Retratos da Desigualdade de Gênero e Raça*”, com a base de dados dos indicadores da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD) dos anos de 1995 a 2015. Esse estudo traz uma série histórica de análise das condições de vida de brasileiras e brasileiros em que se verificou alguns aspectos de vida da população, tais como: a taxa de analfabetismo, o nível de escolaridade, a inserção no mercado de trabalho, o trabalho doméstico remunerado, a renda salarial e uso do tempo para tarefas domésticas.

Resumidamente essa pesquisa evidenciou que os homens brancos estão numa situação mais vantajosa em relação aos acessos nos espaços da alta hierarquia social, recebendo maiores salários, ocupando cargos de liderança e dedicando menos tempo aos afazeres domésticos comparados às mulheres e aos homens negros. Já as mulheres brancas adquiriram um pouco mais de inserção social com o passar do anos, com mais acesso à educação e ao mercado de trabalho, no entanto, continuam com salários baixos apesar da crescente qualificação profissional e ainda desempenham mais tempo semanal em tarefas doméstica comparado aos homens. Os homens negros têm uma significativa vantagem de acessos às oportunidades de inserção social do que as mulheres negras, que estão em contexto de maiores vulnerabilidades devido a condição de marginalização da sociedade pela discriminação racial e de gênero. (IPEA, 2017).

Através dessa série histórica de dados do IPEA é nítido enxergar as diferentes experiências do que é ser mulher e do que é ser homem na sociedade brasileira, do que é ser negro e do que é ser branco e, mais ainda, da diferença do que é ser uma mulher negra e do que é ser uma mulher branca na sociedade brasileira. Nesse sentido, as políticas públicas são os meios para se contrapor ao cenário das desigualdades que permeiam a sociedade, tendo centralidade em dirimir os aspectos que limitam o acesso à cidadania.

2.2. Políticas públicas e a formação de agenda de governo

Existem várias definições acerca do que é uma política pública e seus modelos de análises no campo da literatura da Ciência Política. De forma geral, as políticas públicas são os meios pela qual um determinado governo vai agir para tratar um problema que se torna público, relevante social e politicamente, podendo ser da área ambiental, econômica, tributária, da saúde, segurança, entre outros setores.

Segundo os autores Muller e Surel (2002, p. 13) há uma pluralidade de definições de políticas públicas e também uma dificuldade de conceituá-la. Existem definições minimalistas tal como: “tudo o que o governo decide fazer ou não fazer” (MULLER & SUREL, 2002, p. 13, *apud* HOWLETT RAMESH, 1995, p. 04), sendo a própria omissão do governo uma política pública na sua forma de agir diante de um problema público.

Nesse entendimento também, Azevedo (2003, p. 17) defende que o conceito de política pública é “tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. Assim, se um governo deixa de agir diante de uma agenda nacional, essa decisão implicaria numa política pública resultado de uma conjuntura de correlação de forças numa arena política conflitiva com distintos interesses de grupos. (AZEVEDO, 2003, p. 17)

Para Marques (2013, p. 24) existe uma concepção mais geral e também estatista ao compreender a ideia de que as políticas públicas se configuram como “conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em sentido amplo”. (MARQUES, 2013, p. 17)

De outro modo, a autora Ferreira (2009) traz uma perspectiva não-estatista das políticas públicas, pois o termo “público” não se limita apenas a ação do Estado, ou do coletivo, ou do privado. A autora defende a “coisa pública”, de todos para todos, com sentido mais universalista, superando a ideia de uma “política de Estado”, pois a política pública não é o monopólio do Estado. A autora ainda reflete que mesmo a política pública sendo regulada e comumente ofertada pelo Estado, ela engloba escolhas, demandas e decisões privadas, devendo ter sempre a possibilidade de ser controlada através dos cidadãos, o que denomina de “controle democrático.” (FERREIRA, 2009, p. 174)

E é justamente nessa correlação de forças, na pluralidade de interesses, com a participação social e o controle democrático, que são construídas as agendas de governos e as políticas públicas numa democracia. Os estudos das etapas de uma agenda de governo nos conduzem a investigar os fatos que fazem um tema adquirir um status de problema público, transformando-os em objeto de discussões e controvérsias políticas, tanto na mídia, quanto na sociedade e pelos Poderes do Estado. Dessa forma, a inclusão de um tema que adquire status de relevância pública numa agenda pública induz e pode justificar uma intervenção legítima na forma de decisão das autoridades públicas. (ENAP, 2016, p. 33)

Capella e Brasil (2018, p. 124) dispõem sobre a literatura dos estudos dos processos de formação de agenda - *agenda-setting* - e as suas mudanças, ressaltando os estudos originários que dispuseram a agenda midiática (*media agenda-setting*), agenda pública (*public agenda-setting*) e a agenda de políticas públicas (*policy agenda-setting*). (DEARING e ROGERS, 1996, *apud* CAPELLA & BRASIL, 2018, pág. 124)

Os autores dispõem que em estudos posteriores identificaram que esses três tipos de agenda tem uma relação de influência entre elas, ou seja, a formação de uma agenda midiática pode influenciar uma agenda pública e impactar a agenda governamental, de outro modo, uma agenda governamental pode passar também a pautar a agenda midiática e a agenda pública. Em relação aos estudos de agenda de políticas públicas - *policy agenda-setting* -, estes se desenvolveram de forma independente dos estudos de agenda midiática e de agenda pública, sendo mais analisados e adquirindo relevância no campo dos estudos da comunicação, enquanto a *policy agenda-setting* se concentrou no campo de estudo da ciência política que analisa a questão do poder e a importância em processos anteriores a tomada de uma decisão. (CAPELLA & BRASIL, 2018, p. 125-126)

Desta maneira, destacamos os estudos sobre a agenda de políticas públicas para observar como um determinado tema alcança a atenção de formuladores de políticas públicas até que se desdobre numa ação governamental, ou seja, numa política pública. Os autores Cobb e Elder (1971, *apud* CAPELLA & BRASIL, 2018, p. 130) são os primeiros a empregar o termo *policy agenda-process*, ou seja, formação de agenda de políticas públicas, para os estudos e análise da dinâmica da formação da agenda de políticas públicas e a participação de diversos atores nesse

processo social competitivo buscando alcançar uma notoriedade e adquirir relevância e entrar na agenda. Assim, compreendem alguns níveis de agenda, entre elas: i) a agenda sistêmica, que ocorre quando um tema adquire relevância pública, é percebido pela opinião pública que demanda ação sobre ele, - mas nem sempre se torna uma política pública, e ii) a agenda institucional, que é quando um tema entra na agenda governamental, constituindo ação governamental para o problema ou tema relevante. (CAPELLA & BRASIL, 2018, p. 130)

Em relação à formação da agenda governamental, Kingdon (2007, p. 227) também reflete sobre os vários fatores que podem influenciar um tema a entrar na agenda de governo, tais como: os indicadores, que podem evidenciar um problema e a sua magnitude; um desastre ou uma crise, também pode levar a uma percepção de um problema. Para o autor, nem sempre essas situações se tornam de fato um problema de forma a ganhar espaço e atenção na agenda governamental. Porém, somente quando são vistas como problema suas chances de se tornarem prioridades aumentam devendo ser realizada alguma interferência para modificar a situação.

Segundo o autor, os elementos que influenciam uma situação a ser enxergada como um problema prioritário, por exemplo, se relacionam com situações de desrespeito à valores importantes, situações ocorridas e que quando comparadas a outros países e comunidades pode se tornar um problema, ou quando um determinado segmento social, comparado a outro, não consegue efetivar um direito, entre outros.

Em relação às questões de formulação de políticas públicas, Kingdon (2007, p. 221) considerou que nesse processo estavam inseridas etapas importantes:

De uma maneira bastante simplificada, podemos considerar que a formulação de políticas públicas e um conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; a implementação dessa decisão.(KINGDON, 2007, p. 221)

Portanto, a formulação da política pública obedece um processo dinâmico de surgimento do problema público, de decisão de inserção ou não de um tema na agenda pública até chegar na agenda de governo, passando pela elaboração dessa política, a implementação, o monitoramento

e a avaliação, não sendo necessariamente um processo linear, mas sim, um processo cíclico que poder ser modificada para alcançar sua eficácia e efetividade.

Nesse sentido, refletiremos a seguir se a problemática da desigualdade de gênero no Brasil alcançou a agenda governamental, se configurando nas políticas públicas brasileiras como meio de transformação do cenário social em que milhões de brasileiras ainda se encontram em situações de desvantagens quanto ao acesso de seus direitos, necessitando que o Estado se contraponha às forças de dominação da mulheres na dinâmica vigente da estrutura política, social e econômica do nosso país, por meio das políticas de gênero.

2.3. Políticas de gênero e a agenda de gênero

Segundo Bandeira e Almeida (2005, p. 38) as políticas públicas de gênero são formuladas a fim de romper barreiras sexistas com objetivos bem distintos das políticas públicas para mulheres. Enquanto as políticas de gênero consideram a diversidade dos processos de socialização em que as consequências são presentes ao longo da vida tanto nos conflitos, quanto nas negociações produzidas nas relações interpessoais entre homens e mulheres e internamente entre homens ou entre mulheres, as políticas públicas para mulheres possuem uma centralidade no papel feminino, enfatizando a manutenção da reprodução da estrutura social e da mulher no espaço doméstico e da família, não priorizando significados estabelecidos numa relação entre homens e mulheres ou na promoção da autonomia da mulher. Portanto, acabam constituindo-se em práticas meramente assistencialistas, ou seja, não promovem mudanças nas formas estruturais da sociedade, continuando a reforçar a organização familiar e social patriarcal. (BANDEIRA & ALMEIDA, 2005, p. 38)

Para Carloto e Mariano (2008, p. 156) o termo “gênero” não é sinônimo de mulher, mas, sim, uma concepção relacional para se referir às relações socialmente construídas entre aquilo que se denomina feminino e masculino. As autoras ainda ressaltam que nem sempre uma política com o foco nas mulheres traz uma perspectiva de gênero, porque essa perspectiva somente estará vislumbrada quando a política pública expressar explicitamente o interesse em redistribuir recursos em condições de acesso iguais entre homens e mulher. Nas palavras das autoras:

Consideramos que as políticas públicas de governo incluem uma perspectiva de gênero quando existe uma

vontade explícita, de parte das autoridades, de promover uma redistribuição entre os gêneros em termos de destinação de recursos, direitos civis e de participação, posições de poder e autoridade e valorização do trabalho de homens e mulheres (CARLOTO & MARIANO, 2008, p. 156).

Segundo Farah (2004, p. 47) o campo de estudos sobre gênero consolidou-se no Brasil no final da metade do século XX, a partir dos anos 1970, simultaneamente ao crescente engajamento e fortalecimento dos movimentos feministas no país. No entanto, a incorporação dessa perspectiva de gênero nas políticas públicas é um tema relativamente pouco explorado. A autora destaca que naqueles anos ocorreram transformações importantes nas relações de Estado-sociedade, sobretudo, com o processo de redemocratização e a crise fiscal.

Nesse contexto, as agendas de reformas se implementaram para mudanças nas estruturas do Estado, buscando racionalizar e aperfeiçoar a burocracia e a gestão de políticas públicas na Administração Pública, com a participação de movimentos sociais, inclusive das mulheres que sempre estiveram como sujeitos políticos desde a reivindicação pela redemocratização no país. (FARAH, 2004, p. 47)

Os movimentos de mulheres denunciavam as desigualdades de classe e também pautas específicas da suas próprias condições de vida relacionadas à necessidade de creches, ao acesso à saúde, à segurança e proteção, à exercer a sua sexualidade livremente, à métodos de contracepção, tendo essas pautas se convergido com as pautas dos movimentos feministas, passando a fortalecer e potencializar as reivindicações ao Estado pela inclusão da questão de gênero na agenda pública. (FARAH, 2004, p. 48-51).

Farah (2004, p. 53) ainda observou que, na medida em que a agenda de reforma do Estado se tornou mais complexa com a descentralização e a redefinição das competências dos entes federativos na implementação de políticas, os vínculos da agenda de gênero se tornam mais complexos também e passam a ter o âmbito subnacional de pressão vez que não havia um sistema centralizado que consolidasse as políticas de gênero.

Dessa forma, os movimentos de mulheres e de feministas foram os atores relevantes que impulsionaram a agenda de gênero para os governos, colocando em pauta a necessidade de políticas focalizadas para as mulheres que possibilitasse o acesso aos direitos, vez que sem essas

políticas o alcance à esse direitos se tornam muito mais distante de ser alcançado pelas mulheres, dada a estrutura social vigente de discriminação da mulher e da manutenção de um papel feminino restrito ao âmbito doméstico e familiar.

As organizações civis, nacionais e internacionais também influenciaram a agenda para a desigualdade de gênero ao recomendar e pressionar os governos a sua atenção nos problemas que se derivam daquela, cobrando ações para a efetivação de direitos das mulheres.

As conferências nacionais e internacionais sobre os direitos das mulheres certamente contribuíram muito para impulsionar essa agenda da igualdade de gênero, porque se configuram como instâncias que manifestam variados movimentos de mulheres e de feministas contemplando a multiplicidade de interesses e demandas dada a heterogeneidade dos mulheres no país e no mundo, contribuindo para pautar as agendas governamentais em várias comunidades internacionais.

Além do mais, dessas conferências derivam organizações que buscam promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres no mundo. No âmbito internacional, a Organização das Nações Unidas para Mulheres (ONU Mulheres) com o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (*United Nations Development Fund for Women - UNIFEM*) se constitui como organismo de referência na convenção universal sobre a igualdade de gênero, tornando-se norteador das agendas de governos que se comprometem com essa pauta. Através de organismos dessa magnitude se estabelecem parcerias de cooperação e de financiamento de programas e ações de igualdade de gênero em vários países, inclusive no Brasil, se configurando como uma importante estratégia para a promoção do desenvolvimento humano e do bem-estar social.

3. A agenda de governo para a igualdade de gênero nos programas de governos federais eleitos no Brasil de 1994 a 2014

No Brasil, uma república federativa de sistema democrático, os candidatos a serem eleitos pela população aos cargos do Poder Executivo apresentam à Justiça Eleitoral e à sociedade um programa de governo que se configura como um plano de ação para o mandato, se eleito. Os cargos no Poder Executivo tem sua função preconizada pela Constituição Federal de

1988, nos artigos 76 ao 91, no qual basicamente os chefes de Executivo, eleitos de forma direta e por voto universal, cumprem a função de implementadores de direitos e garantias constitucionais objetivando o desenvolvimento social e econômico.

Consideramos o programa de governo como uma agenda de governo a ser implementada durante a gestão governamental do eleito, no qual evidencia o interesse e a sensibilidade do candidato (bem como da sua equipe, do seu partido político e da sua coligação partidária) para questões sociais relevantes a qual nos permite analisar como essas são enxergadas e qual a forma que o governo pretende lidar com elas. Sendo assim, analisamos os programas de governos para o Executivo Federal no período de 1994 a 2014, cuja as gestões na instituição da Presidência da República da Brasil destes períodos foram exercidas, respectivamente, pelos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva e a Presidenta Dilma Rousseff.

Os critérios analisados nesses documentos foram: i) se a igualdade de gênero é uma questão presente no programa de governo, ou seja, se essa questão está contemplada na agenda de governo visualizando a desigualdade de gênero como um problema social que demanda ação governamental e, se positivo, ii) compreender quais dimensões setoriais da política ela se incorporou com vistas a promover a igualdade de gênero.

3.1. Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1998): “Mãos à Obra, Brasil”

A proposta do programa de governo possui 300 páginas e está dividida em quatro partes, sendo a primeira e segunda parte dedicada às questões do desenvolvimento nacional e regional, relacionadas aos setores de infraestrutura, economia, ciência, tecnologia, telecomunicações, transportes, turismo, energia, indústria, comércio, política externa, com metas prioritárias nas área de agricultura, educação, emprego, habitação, saneamento segurança, entre outras.

A reforma do Estado é vista como um elemento para a modernização da Administração Pública, contemplando as reformas administrativa, fiscal e da previdência social, bem como as privatização das estatais. No que diz respeito à relação dinâmica entre Estado-sociedade são destacadas questões sobre a cultura, meio-ambiente, pobreza, fome, crianças e adolescentes, mulheres, negros, os indígenas, as pessoas com deficiências, terceira idade e esportes.

O programa do governo do Fernando Henrique Cardoso quando analisa a situação da mulher na sociedade observou que a participação das mulheres no mercado de trabalho, nos movimentos sociais e na vida social foram crescentes, bem como a aumento do nível educacional comparado aos dos homens nos diversos graus de ensino educacional.

Segundo dados do plano ressaltados por CARDOSO (1994, p. 234) em 1990 cerca de 40% da população economicamente ativa configuraram 23 milhões das mulheres que trabalhavam fora do ambiente doméstico, entretanto, ocupavam postos de baixo nível profissional e com salários menores comparados aos dos homens na mesma função.

Embora fosse evidenciado que as mulheres conquistaram mais espaço na sociedade, havia o entendimento no plano de que as oportunidades não eram iguais para todos, especialmente para as mulheres. É importante destacar que na proposta de governo não se configura o termo “igualdade de gênero”, mas é explícito a relação entre o termo “igualdade de oportunidades” na questão de acesso à recursos e serviços públicos, bem como direitos para segmentos em condições mais desiguais do que a maioria.

Assim, as ações que promoveriam melhorias nas condições de vida das mulheres são articuladas por áreas setoriais, tais como: educação, saúde, habitação, mercado de trabalho e segurança pública, conforme expomos a seguir:

- ❖ **Saúde:** a preocupação era diminuir a mortalidade materna e a gravidez na adolescência, reduzindo as mortes por doenças como cânceres de colo de útero e de mama através de ações preventivas, ampliando também o acesso às informações sobre direitos reprodutivos e doenças sexualmente transmissíveis. O Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), formulado em 1983 no Ministério da Saúde, tinha sua implementação descentralizada, alcançando os municípios brasileiros para ampliar a promoção da saúde da mulher a nível local.
- ❖ **Educação:** ampliação de programas de alfabetização para mulheres camponesas, com a articulação dos entes federados do país, promoção de educação sexual, planejamento familiar e da saúde reprodutiva nas escolas e comunidades

camponesas, reduzindo as gravidezes precoces em adolescentes e as não planejadas.

- ❖ **Trabalho e emprego:** ações de fiscalização para o cumprimento de direitos trabalhistas, principalmente no meio rural, capacitação profissional para mulheres, sobretudo, as que chefiavam suas famílias, oferta de créditos para pequenas produtoras rurais e microempresárias com critério de igualdade de oportunidades.
- ❖ **Moradia:** Na área de projetos de habitação popular havia indicação de contemplar iniciativas de mulheres para construção de melhorias dessas estruturas, bem como a instalação de creches para suporte à mães trabalhadoras.
- ❖ **Combate à violência e à discriminação:** a questão da discriminação contra às mulheres tinha como elemento central ações para a ampliação da promoção da igualdade de direitos e o acesso às oportunidades nas áreas da educação, trabalho, saúde e direitos reprodutivos, por exemplo na área da educação, havia uma preocupação para revisar conteúdos educacionais dos livros didáticos que tivessem a reprodução do pensamento discriminatório em relação à mulher; na questão da violência foram previstas campanhas midiáticas sobre as formas de violência doméstica, a capacitação de agentes públicos para atuarem nos serviços de atendimento às vítimas, bem como melhorias nas estruturas das Delegacias da Defesa da Mulher.

O programa destacou as Conferências Internacionais de Mulheres (Conferência sobre População e Desenvolvimento, no Cairo, 1994, e a Conferência de Beijing, China, 1995) que resultaram nos Tratados e Resoluções, configurando diretrizes e marcos norteadores dos direitos e das políticas para mulheres, subsidiando as pautas de reivindicação de movimentos sociais e políticos das mulheres no Brasil e ainda estabelecendo parceria com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) para avançar nessa temática.

3.2. Governo Fernando Henrique Cardoso (1998-2002): “Avança, Brasil”

Este segundo programa de governo contém 332 páginas com uma agenda destinada à questão do desenvolvimento econômico no país e a estabilização econômica, ressaltando uma

expressiva preocupação com a “inclusão dos excluídos” (CARDOSO, 1998, pg. 13). Nesse programa houve a discussão de um *Plano Nacional de Direitos Humanos* para combater os variados tipos de discriminação contra às mulheres, negros e aos povos indígenas, baseado em ações afirmativas para reparação dessa desigualdade de acesso de oportunidade.

Em relação à questão das condições das mulheres no programa de governo é citado o termo “feminização da pobreza” (CARDOSO, 1998, pg.78) quando faz um diagnóstico da condição desvantajosa em que se situam as mulheres na sociedade brasileira, muitas delas chefe de família. Destacou-se que as mulheres obtiveram melhores níveis educacionais do que homens, uma crescente participação no mercado de trabalho, entretanto, menores salários comparados aos homens nas mesmas atividades desempenhadas e menor oportunidade de ascensão profissional.

Também é observado a crescente participação feminina na população economicamente ativa (PEA), visto como um elemento da nova sociedade brasileira em que as mulheres buscavam mais autonomia financeira e mesmo adquirindo capacitação profissional ainda estavam limitadas em funções de baixa hierarquia e com os salários menores devido a discriminação que sofrem. As ações para o enfrentamento dessa problemática se encontram em ações para “dignificar o trabalho feminino” (CARDOSO, 1998, pg. 80), através de medidas que coíbam a discriminação e possibilitem a promoção da igualdade de oportunidades.

A proposta de governo apresentou intenções de promover a “igualdade entre os sexos” (CARDOSO, 1998, p. 296) e um fato interessante que se apresenta neste programa de governo é a promulgação de uma lei que ocorreu no primeiro ano de gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, que impedia as empresas no ato de admissão das trabalhadoras exigir o atestado de gravidez⁶ e/ou de esterilização de mulheres.

No campo setorial das políticas são indicadas algumas ações para as mulheres em:

- ❖ **Trabalho e renda:** em relação ao mercado de trabalho são dispostos programas de capacitação para criação e gerenciamento de empresas para mulheres, com acesso à microcréditos e geração de rendas vinculados aos programas federais vigentes naquele

⁶No ano de 1999, através da Lei nº. 9.799, foram incluídas no Decreto Lei nº 5.452/1943, que rege a CLT dois artigos que proíbem variadas discriminação aos trabalhadores. No que tange à questão citada é art.2º, inciso IV, que consta a proibição da prática de: “exigir atestado ou exame, de qualquer natureza, para comprovação de esterilidade ou gravidez, na admissão ou permanência no emprego”.

período. No âmbito do serviço público tratou-se de buscar uma igualdade de oportunidades nos mecanismos institucionais de promoção de carreira pública, vez que as mulheres se configuraram como majorias e ocupavam funções muito baixas na hierarquia funcional do Poder Executivo Federal, por isso, criou-se o *Plano de Promoção de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres*, inclusive com pagamento de auxílio-creche para trabalhadoras do setor público.

- ❖ **Educação:** No âmbito do “Objetivo n. 3⁷”: “*eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social, melhorar a distribuição de renda*” (CARDOSO, 1998. p. 143), são tratadas ações no âmbito da questão educacional relativas ao magistérios, tais como ações de formação e da valorização da carreira, inclusive salarial para as mulheres que compõem essa categoria. Também são ressaltadas a capacidades das mães, defendendo que mesmo com baixa escolaridade possuem capacidades de realizar com competências as tarefas diárias das creches - quando devidamente orientadas. Outro aspecto interessante, foi o reforço da questão da valorização do magistério no Brasil, como forma de promover o progresso das mulheres, já que compunham como a força de trabalho majoritária nessa função educacional.
- ❖ **Saúde:** no âmbito da saúde pública e através do PAISM, se pretendeu a humanização no atendimento à saúde, a redução de mortes por câncer de colo de útero e da mama - através de ações de informações e prevenção, a redução dos altos índices de mortalidade materna e infantil em grupos mais vulneráveis das regiões mais pobre do país, passando a aumentar a cobertura de pré-natal e assistência ao parto e oferecendo informações sobre planejamento familiar e o acesso aos direitos reprodutivos e métodos contraceptivos, difundindo informações para a prevenção e redução de doenças sexualmente transmissíveis e, por fim, buscando reduzir a gravidez na adolescência⁸.

⁷ Esse programa de governo elenca 4 objetivos como diretrizes para um país mais desenvolvido socialmente, sendo o “Objetivo n. 3: Eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social, melhorar a distribuição de renda” tratada como ações de combate a desigualdades de acessos das populações que estavam longe das condições de vida digna.

⁸ Segundo dados contido no programa de governo a gravidez na adolescência (25% partos em 1996 foram de meninas e adolescente na faixa de 10-19 anos (CARDOSO, 1998, p. 163)

- ❖ **Combate à violência e à discriminação:** através do *Plano Nacional de Combate a Violência contra Mulher* tinha interesse em criar uma normativa específica para violência doméstica, ampliando casas de abrigos para mulheres vítimas de violência doméstica, expandindo as Delegacias Especializadas das Mulheres e adotando prontuário de saúde específico para mulheres de violência sexual e doméstica.
- ❖ **Assistência Social:** A questão da fome se apresenta como elemento crítico e preocupante no programa de governo, pois havia situações com períodos de miséria extrema, focos de fome, resultando num grave contexto de desnutrição infantil. Um dos programas sociais para o enfrentamento desse cenário, que também por meio dele se pretendia combater o trabalho infantil degradante e escravo, se deu através do “*Bolsa-Escola*”⁹. Esse programa surge neste segundo programa de governo para atenuar esse crítico cenário social, cujo objetivo era a transferência de renda para famílias com crianças e adolescentes em situação de miserabilidade.

No âmbito do “*Objetivo n. 4 - “Consolidar e Aprofundar a Democracia, Promover os Direitos Humanos”*” se apresentam preocupações sobre o cenário da desigualdade social latente na sociedade brasileira, nele a agenda para “*Mulheres*” se evidencia. É interessante notar a relação compreendida nesse programa de governo com a situação da mulher na sociedade brasileira, pois é compreendido que o acesso a cidadania se relaciona com a dimensão da consolidação da democracia e da promoção dos direitos humanos.

Assim, havia o interesse da Presidência da República de incumbir ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher¹⁰ a formulação e monitoramento das políticas públicas para o combate da “discriminação entre os sexos”, inclusive, solicitando averiguar legislação vigente naquela época

⁹ O programa “Bolsa-Escola” implementado pelo governo federal em 2001 foi inspirado em iniciativas locais de programas de transferência de renda que surgiram nos anos 1990, sobretudo no DF no qual tinha o mesmo nome. (SANTOS; PASQUIM; SANTOS, 2011, p. 1821). O foco desse programa foi subsidiar a renda de famílias com crianças, condicionada à frequência de crianças e adolescente na jornada escolar, inclusive em jornada ampliada para crianças retiradas do trabalho infantil, considerando que em muitas famílias brasileiras as crianças e adolescentes trabalhavam para ajudar a complementar a renda familiar.

¹⁰ O Conselho Nacional de Direitos da Mulher foi criado em 1985, vinculado ao Ministério da Justiça. Atualmente integra o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Fonte: Sítio Eletrônico Governo Federal. <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-mulher-cndm>> Acesso em 25 Mar. 2020.

que tivesse cunho discriminatório, bem como passou a incentivar os entes federados a promover órgãos de defesa da mulher e da promoção da igualdade.

Nessa dimensão dos direitos humanos, para além da questão da condição da mulher na sociedade e da ampliação da sua cidadania, estiveram incluídos outros grupos vulneráveis, como a população negra e os povos indígenas; o que evidencia o olhar do governo sobre a vulnerabilidade para esses segmentos populacionais, além de incluir a cultura, o esporte e a defesa do consumidor nas áreas de direitos humanos.

Cumprе ressaltar que nesse programa de governo o termo “gênero” passou a ser empregado substituindo as expressões “sexos”, acompanhando a evolução dos estudos feministas e das áreas de ciências humanas e sociais.

3.3. Governo Luiz Inácio da Lula Silva (2002-2006): “Um Brasil para Todos”

A proposta principal do programa de governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva se apresentou-se com 74 páginas, tendo ainda 17 cadernos setoriais com aprofundamento em cada tema: economia, renda, desemprego, inclusão social, segurança alimentar, saúde da família brasileira, desenvolvimento econômico, agrário, industrial, sustentável, ampliação da educação, cooperação internacional, melhorias na vida no campo, racismo, mulheres, cultura, entre outros setores. Interessante destacar que dentro de cada caderno setorial contém perspectivas de ações articuladas com a temática da desigualdade de gênero, repetindo a mesma ação no programa principal ou em outro caderno setorial.

Embora, em todos os cadernos temáticos das áreas setoriais seus conteúdos contemplassem ações para melhorar a condição social da mulher no Brasil, um deles está dedicado às mulheres: *“Compromisso com as Mulheres: Fortalecer a mulheres, aprofundar a democracia, combater os preconceitos, o racismo, a discriminação e a exclusão”*.

Esse caderno temático apresenta uma profunda análise sociológica acerca das dimensões de opressões vivenciadas pelas mulheres, bem como as situações de violências, de erotização, de submissão e de exposição dos corpos femininos, sendo discutido como as discriminações se tornam barreiras sociais, econômicas, políticas, culturais e jurídicas limitando o acesso a oportunidades e o protagonismo das mulheres, seja pelo Estado ou pela sociedade.

Essa reflexão sobre as condições de vida e do espaço de inserção social das mulheres brasileiras no programa perpassou pela questão étnica, racial, rural, urbana, na qual trazem vivências cotidianas condicionadas aos tipos de opressões¹¹ a qual estão sujeitas as mulheres brancas, negras, indígenas, do campo, da cidade, as trabalhadoras, as domésticas, as mães, as chefes de famílias, as mulheres idosas, as adolescentes, as deficientes, entre outras (COMPROMISSO COM AS MULHERES, 2002, p. 5).

Esse documento também apresentou a proposta de criação de um órgão - a *Secretaria Especial da Mulher*, com vinculação ao Gabinete da Presidência da República, cuja o objetivo seria promover diretrizes e efetivar ações para a igualdade entre homens e mulheres com articulação entre ministérios, estados, municípios, organizações civis nacionais e internacionais.

Dessa forma, foram apresentadas várias diretrizes e propostas de políticas de igualdade e de políticas para mulheres concebendo o exercício da cidadania das mulheres como uma construção coletiva, através das políticas que buscavam se contrapor às situações de desigualdade e exclusão social da mulher na sociedade. Entre as quais na áreas de:

- ❖ **Saúde:** indicou uma reestruturação de políticas de saúde baseadas em fatores de alterações demográficas do país, tais como: redução do número de filhos pelas mulheres, progressiva entrada no mercado de trabalho, migração, urbanização, entre outros aspectos da dinâmica social que modificaram hábitos e o perfil epidemiológico das mulheres, por exemplo, nas doenças decorrentes do estresse da vida cotidiana urbana das trabalhadoras e do crescente aumento do fumo e alcoolismo, e também em promover assistência integral nas especificidades do âmbito da raça/etnia, de orientações sexual e em mulheres com deficiência; promoção de ações educativas para prevenção ou diagnósticos precoces de doenças com maiores incidência no sistema de saúde, como o câncer de colo de

¹¹ Importante destacar o entendimento das variadas opressões que as mulheres vivenciam, destacando a conceituação do termo “interseccionalidade” para compreender as múltiplas opressões que incidem sobre determinados sujeitos numa dada dinâmica estrutural social, ou seja, são duas ou mais formas de subordinação sociais que recaem sobre alguns indivíduos ou grupos que sofrem conseqüências discriminatórias limitadoras de oportunidades e de acesso à direitos, segundo Crenshaw (2002, p. 178). Portanto, o racismo, o patriarcalismo, opressões de classe, orientação sexual e outros sistemas discriminatórios se configuram como formas de subordinação social que determinariam desigualdades que estruturam as posições relativas de mulheres.

útero e da mama; aumento da cobertura de assistência ao pré-natal, com ações para incentivo ao parto natural e humanizado e redução do número de mortalidade materna; acessibilidade aos métodos contraceptivos aliada à informação adequada, a fim de prevenir uma interrupção de gravidez de forma insegura, a prevenção da gravidez na adolescência, ressaltando a relação à autonomia dos corpos femininos.

Interessante observar as críticas ao sistema de saúde para as mulheres que, baseadas na sua estruturação voltada para a fase reprodutiva da mulher, não estavam estruturadas para dar assistência para as outras fases da saúde da mulher, como também não alcançam a saúde das mulheres negras e indígenas. Nesse sentido, através da implementação da *Política Nacional de Saúde da Mulher* se buscava oferecer os serviços de atenção à saúde da mulher com base nas necessidades específicas de cada fase da vida, ofertando articuladamente essa ampliação de serviços no âmbito do PAISM.

Em relação ao mercado de trabalho no Brasil são apontadas¹² as desigualdades salariais entre os gêneros, demonstrando que no geral as mulheres possuem um pouco mais de escolaridade do que os homens, mas, ainda ganham menores salários e ocupam postos de trabalhos mais baixos na hierarquia organizacional, principalmente as mulheres negras. A proposta intenciona uma série recomendações de ações com vistas a superar a desigualdade de acesso e de oportunidades que condicionam a vida das mulheres brasileiras num processo de submissão e da pobreza feminina; tais como:

- ❖ **Trabalho e renda:** implementar políticas de geração de empregos, superando formas de discriminação da mulher, com igualdade salarial; promover variadas formas de autonomia das mulheres com inclusão no desenvolvimento econômico e social; ofertar qualificação no âmbito urbano e rural; possibilitar o acesso à terra e à titularidade de propriedades rurais e urbanas para mulheres; priorizar às

¹² O programa de governo evidência um estudo de indicadores sociais e econômicos realizado pela Fundação Perseu Abramo, baseados nos dados da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD) de 1997 e do Censo Agropecuário de 1995/1996, sobre o espaço social das mulheres no mercado de trabalho que configurava: vínculos trabalhistas precários, sem acesso aos direitos trabalhistas, alta jornada semanal de trabalho doméstico, taxa de analfabetismo (COMPROMISSO COM AS MULHERES, 2002, p. 07).

mulheres no acesso ao crédito para geração de renda, no campo e nos pequenos e médios empreendimentos.

- ❖ **Combate à violência e à discriminação:** promover maior acesso à Justiça, com assistências: jurídica gratuita, médica, psicológica, abrigos, delegacias especializadas em violência de gênero, com ampliação das Defensorias Públicas; criação de uma “*Política Nacional de Combate e Prevenção à Violência Sexual e Doméstica*”, com ações midiáticas para reeducação social de combate aos preconceito, discriminações de raça, gênero e da diversidade e orientação sexual, e no âmbito da violência, além da prevenção e do apoio às mulheres vítimas dessa violência, propõem-se uma revisão legislativa e uma modificação no Código Penal brasileiro, tratando a agressão como uma violência contra a pessoa, e não mais como “crimes contra os costumes”. (COMPROMISSO COM AS MULHERES, 2002, p. 11).
- ❖ **Moradia:** previsão de políticas habitacionais que atendessem a demanda por equipamentos coletivos, tais como: creches, escolas, postos de saúde, segurança e prevenção de violência contra mulher.
- ❖ **Educação:** formular um projeto pedagógico com os princípios da diversidade, equidade e justiça social para o sistema educacional, garantindo uma abordagem não discriminatória, influenciando uma cultura de igualdade entre homens e mulheres, propiciando ingresso no mercado de trabalho de forma equitativa.

O termo “equidade social” configura a proposta de governo como conceito de promoção de justiça social, para redução das desigualdades entre os segmentos sociais mais vulneráveis. Observamos também alguns termos utilizados nesse programa de governo que ajudam a refletir sobre a inserção de perspectivas que não estavam contidas nos planos anteriores: “*orientação sexual*”, “*equidade social*”, “*gênero e raça*”.

Um aspecto relevante a se destacar no aprimoramento das políticas públicas, no âmbito da Administração Pública, é a previsão de capacitação aos tecnocratas e gestores públicos para a elaboração das políticas públicas com enfoque na superação das desigualdade entre gênero e raça, sobretudo aqueles que estariam na Secretaria de Políticas para Mulheres.

3.4. Governo Luís Inácio Lula da Silva (2006-2010): “Lula de Novo com a força do povo”

Esse programa de governo corresponde ao segundo mandato do governo Lula e se configura como um documento mais sucinto, com 34 páginas, destacando os outros cadernos temáticos que discutem mais profundamente os setores nacionais da política. Envolvem o crescimento econômico nacional, a distribuição de renda, o desenvolvimento nacional, sustentável ambientalmente, com trabalho e renda, acesso à educação superior, políticas sociais, melhoria nos serviços públicos e da saúde, o combate à discriminação das mulheres, promoção da inclusão, a diminuição da pobreza e das desigualdades, manifestando compromisso com a juventude, mulheres, população negra, povos indígenas, idosos, pessoas com deficiência, bem como. infraestrutura, comunicação, segurança nacional, desenvolvimento urbano, industrial, agrário, entre outros.

Ao longo do conteúdo desse programa principal são afirmados vários compromissos e descritas ações genéricas para as mulheres de forma transversal com outras temáticas, manifestando preocupação com a inserção das mulheres em todas as suas gerações no mercado de trabalho, combatendo a precarização do trabalho, a discriminação de gênero, raça, geracional e de mulheres com deficiência em qualquer espaço social. Havia uma preocupação com a linguagem relacionada ao estereótipo preconceituoso que se faz das mulheres, exigindo-se um vocabulário mais inclusivo e respeitoso com as mulheres.

De forma geral, é marcante a ênfase neste plano em ações de combate à exclusão social, ao racismo, à pobreza, às desigualdades, como também havia uma grande preocupação na promoção do crescimento econômico com distribuição de renda e sustentabilidade ao meio-ambiente. Por isso, se reafirmava a ampliação do acesso à educação, à cultura, do investimento em ciência e tecnologia, do fortalecimento da democracia e ampliação da participação popular, da melhoria do SUS, efetivando os direitos humanos para todos os segmentos populacionais, principalmente, aos povos indígenas, aos deficientes, aos idosos, às crianças, aos adolescentes, à juventude e a comunidade LGBT¹³.

¹³ Considerando os três planos de governos anteriores analisados, a questão da diversidade sexual teve visibilidade nesse segundo plano de governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Em relação ao caderno temático “*Programa Setorial de Mulheres*” são previstas várias ações detalhadas para o combate à desigualdade de gênero, resgatando o que foi implementado pela gestão anterior e o que teria continuidade na gestão executiva federal. Nesse sentido, o programa setorial de mulheres fez um balanço sobre aquilo que havia sido implementado na gestão anterior, evidenciando resultados e reafirmando a continuidade de ações que estavam sendo levadas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres.

No programa de governo, a SPM se configura institucionalmente como órgão de coordenação nacional para a formulação, implementação e avaliação de políticas de gênero para mulheres em variadas áreas setoriais: saúde, desenvolvimento agrário, trabalho e emprego, desenvolvimento social, infraestrutura e outras.

Destaca-se também o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM)¹⁴ contemplando ações para igualdade de gênero e raça, estabelecendo parcerias intra governamentais com os diversos movimentos de mulheres e de feministas. As ações do PNPM no plano se configuraram com foco na promoção da igualdade entre mulheres e homens, com variadas parcerias e convênios com entes federativos, organizações civis, feministas, camponesas, empresárias, comissões interministeriais, sindicais e de organismos internacionais, buscando também inserir a diversidade étnico-racial e sexual.

A realização das Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres e as instâncias dos Conselho Nacional de Direitos das Mulheres (CNDM) são ressaltadas como espaços de interlocução para contribuição com as políticas para mulheres; com o apoio do Comitê de Gestão e Monitoramento do PNPM objetivando também a constituição do Fórum Nacional de Organismos Governamentais de Políticas Públicas para as mulheres, tanto em nível estadual, quanto municipal.

Uma grande conquista foi a articulação e o estabelecimento de um diálogo suprapartidário com a Bancada Feminina do Congresso Nacional, que possibilitou a aprovação

¹⁴ O primeiro Plano Nacional de Políticas para Mulheres foi formulado no ano de 2004-2007, na primeira gestão do governo do Presidente Lula, o segundo PNPM ocorreu no ano de 2008-2011, implementado ainda no início da gestão da Presidenta Dilma e o terceiro PNPM foi implementado de 2011 a 2016.

de mudanças na agenda política para as mulheres, como a aprovação da Lei Maria da Penha¹⁵ - Lei da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Algumas ações e programas para as mulheres se configuram nas seguintes áreas:

- ❖ **Saúde:** o PAISM se reafirma como um meio de acesso à assistência à saúde dentro da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, destacando as especificidades de raça, etnia, idade, orientação sexual, idade, meio urbano e rural para direcionar um melhor tratamento com base em condicionante de vida, com foco em ações: i) de planejamento familiar e ampliação de informação e de recursos para métodos anticoncepcionais, com suporte financeiros aos entes federativos; ii) redução da mortalidade materna e neonatal, pactuando com estados e municípios a redução do nível de mortalidades em regiões críticas do país, com treinamento e capacitação para atendimento obstétrico humanizado, inclusive para mulheres negras, indígenas e quilombolas; iii) apoio técnico e financeiro para estados e municípios visando a instalação de estrutura de amparo de mulheres e adolescentes vítimas de violência com capacitação para abordagem em vítimas da violência sexual e das mulheres lésbicas.
- ❖ **Combate à violência e à discriminação:** fortalecimento da *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra Mulher*, possibilitando ações de amparo às vítimas das violências domésticas e sexual, com articulação desse serviço nos estados e municípios para a ampliação de estabelecimentos de centros de referências em atendimento de mulheres vítimas de violências; ampliação de Defensorias de Públicas das Mulheres, casas de abrigo, delegacias especializadas, prevendo também capacitação para os agentes públicos que lidam com esse temática; canal de denúncias de casos de violência de gênero; sanção da Lei Maria da Penha com a criação de juizados especializados, medidas de proteção e prevenção à violência contra mulher e aos filhos; enfrentamento do tráfico de

¹⁵ A Lei Maria da Penha - Lei n. 11.340/2006 surge no país como um meio jurídico para assegurar os direitos da mulher, compreendendo que a violência doméstica e familiar cometida contra a mulher se constitui como uma das maneiras de violação dos direitos humanos. A lei vem como um recurso para coibir a violência contra mulheres, consequência de uma histórica estrutura dominante masculina, sendo fruto do trabalho e da intensa mobilização dos movimentos de mulheres e feministas, potencializado pela criação da SPM (MENEGHEL, et al, 2013, p. 692).

pessoas para exploração sexual de mulheres e crianças, por meio da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

- ❖ **Moradia:** no âmbito da reforma agrária visando a promoção de acesso igualitário às terras e sua titularidade definidas em lotes de assentamento, apoio do etnodesenvolvimento para mulheres quilombolas, no âmbito do *Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar Mulher (PRONAF)*, que também incluía o acesso ao crédito, entre outros.
- ❖ **Trabalho e renda:** No campo da área de trabalho e emprego algumas iniciativas para reduzir a desigualdade de gênero foram indicadas através dos programas: *Selo Pró-Equidade de Gênero*, parceria entre a SPM, a UNIFEM e a OIT, para as empresas públicas que visem a igualdade de gênero nas suas organizações. A aprovação da Lei n. 11.324/06 que formaliza o emprego doméstico possibilitando contribuição previdenciária, valorização das trabalhadoras doméstica no âmbito dos seus direitos trabalhistas.
- ❖ **Educação:** baseado no caráter da inclusão e da não-discriminação na educação, através da valorização da diversidade étnico-racial e de gênero, são previstas também nas áreas de “*educação, ciência e tecnologia, comunicação e cultura*”: programas diversos para a capacitação de professores da rede pública com abordagem de gênero, raça, orientação sexual, programa de alfabetização de mulheres, sobretudo mulheres negras e indígenas, programas de estímulos a mulheres na ciência, apoio aos encontros de núcleos de pesquisas sobre os estudos gêneros, financiamentos desses estudos, entre outras ações.
- ❖ **Assistência Social:** na área de proteção social para o combate à fome e a pobreza, destaca-se o “*Programa Bolsa Família*”¹⁶, com a titularidade das mulheres no

¹⁶O PBF foi criado na primeira gestão do governo Lula e inicialmente teve o objetivo de centralizar, coordenar integrada e intersetorialmente através de uma gestão coordenada os variados programas de distribuição de renda que existiam, unificando os programas de transferência de renda do governo federal que eram: Bolsa Alimentação (provido pelo Ministério da Saúde), o Auxílio Gás (provido pelo Ministério das Minas e Energias), o Bolsa Escola (provido pelo Ministério da Educação) e o Cartão Alimentação (provido pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (ZIMMERMANN, 2006, p. 151)

cartão para o benefício familiar da renda mínima, viabilizando autonomia financeira para mulher.

- ❖ **Infra-estrutura:** destaca-se o programa “*Luz para Todos*” que atinge a área rural do Brasil, sobretudo a vida das mulheres brasileiras no campo.

Após citar as ações e os programas o caderno apresenta ainda uma análise sobre as condições de vida das mulheres brasileiras, abordando os aspectos sociais e políticos que as colocam numa posição de vulnerabilidade social. Principalmente, sobre as mulheres negras que estão em condições mais precárias de trabalho, de salários, com baixa escolarização, pouca profissionalização e excluídas de benefícios sociais necessitando de ações mais focalizadas para retirá-las dessa exclusão social.

3.5. Governo Dilma Rousseff (2010 - 2014): “Para o Brasil seguir mudando”

O programa de governo destaca 13¹⁷ compromissos que o governo eleito pretendia implementar para o país, apresentando um documento genérico com 11 páginas e muito centrado no desenvolvimento nacional, sustentável, com redução da pobreza absoluta e das desigualdades sociais, fortalecendo a democracia, comprometendo-se à transparência e ao combate à corrupção, mas, não se aprofundou em nenhuma área setorial.

Porém, é no caderno para “*Mulheres*” que são discutidas ações específicas para o enfrentamento da desigualdade de gênero, sendo um documento com dez páginas se destacando 13 pontos que o governo pretendia implementar para promoção da igualdade de gênero. Esse documento traz um pequeno balanço das ações e programas que foram implementadas no governo anterior, vez que a gestão anterior pertence a mesma sigla partidária, portanto, adquire-se uma continuidade de programas que estão sendo implementados ressaltando ainda outros compromissos nessa agenda para mulheres.

Esses 13 pontos estão dispostos de forma vaga e como diretrizes gerais para orientar as políticas públicas que serão implementadas na gestão, estando relacionadas com a melhoria das condições de acesso a serviços públicos para as mulheres e no seu protagonismo para o desenvolvimento econômico e sustentável; na ampliação de projetos de infraestrutura, moradia e

¹⁷ Em alusão ao número eleitoral da sigla partidária do Partido dos Trabalhadores - PT.

mobilidade urbana que tragam qualidade de vida para mulheres; na, igualdade de direito ao acesso à terra, distribuição de recursos econômicos para as trabalhadoras camponesas; promoção de uma perspectiva governamental inclusiva, anti racista, não-sexista e de respeito à diversidade sexual; da promoção da participação feminina nos espaço de poder e de decisão, respeito à autonomia das mulheres sobre seu corpo e a garantia à saúde e direitos sexuais e reprodutivos; acesso à cultura para mulheres para produção conteúdo valorativos sobre as mulheres; fomento de políticas públicas para a compartilhamento de tarefas domésticas e de cuidados entre homens e mulheres, Estado e sociedade; combater as desigualdades étnicos raciais, geracionais, de diversidade sexual e o fortalecimento da SPM.

3.6. Governo Dilma Rousseff (2014 - 2016): “Mais Mudancas, Mais futuros”

O programa de governo principal é um documento de 42 páginas que realiza um balanço das gestões anteriores, sendo 12 anos de gestões governamentais federais de um mesmo partido político, o Partido do Trabalhadores - PT.

A questão central desse programa de governo evidenciada é a continuidade em promover aos brasileiros e brasileiras a prosperidade econômica com democratização da riqueza, mantendo o acesso de bens de consumo que milhões de brasileiros adquiriram nos últimos anos, com a estabilidade e desenvolvimento econômico no país. Assim, vários programas federais são evidenciados para demonstrar a dimensão da continuidade das políticas públicas nas gestões anteriores e na próxima, se eleita, observando os desafios que seriam necessários para o avanço dessas melhorias.

Nesse programa de governo principal, quando tratado a questão da luta do direitos humanos, são ressaltadas as formas degradantes e discriminatórios em que indivíduos são tratados por sua cor, etnia, raça, identidade sexual e orientação sexual, contudo, não cita especificamente ações setoriais, estando apenas nos cadernos temáticos.

O programa de governo setorial para “*Mulheres*” traz uma contextualização do cenário em que vivem as mulheres brasileiras, evidenciado através de indicadores¹⁸ sociais as condições de vida das mulheres, comparando sua evolução e as mudanças na estrutura social no decorrer do

¹⁸ O programa reproduz os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2011 e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2012.

tempo que afetam aspectos tais como: a taxa de fecundidade, a longevidade, incidência de gravidez na adolescência, trazendo novas configurações e arranjos familiares, como a chefia feminina, o avanço das mulheres no mercado de trabalho, entre outros indicadores. Também foram evidenciados resultados das políticas públicas e programas implementados desde as gestões anteriores, vez que integram um mesmo projeto político-ideológico de partido, portanto, se reafirmou a continuidade dessas políticas públicas e dos programas.

Três reformas importantes são destacadas e indicadas para o benefício da questão da desigualdade de gênero, que são as reformas: i) política - para se contrapor às distorções do sistema representativo, ii) federativa - para melhorias na estruturação do provimento dos serviços públicos e a iii) urbana - melhoria da qualidade de vida urbana, mobilidade, lazer, cultura e segurança pública.

No âmbito institucional, ressaltou-se o fortalecimento da SPM e os três Planos Nacionais de Políticas para Mulheres, vistos como elementos que aprofundaram a participação das mulheres brasileiras no processo de elaboração de políticas públicas de gênero. Um dos eixos estruturantes daquele é o fomento da criação institucional de secretarias para mulheres em âmbito estaduais e municipais no país.

Ainda são discutidos 13 eixos centrais que devem continuar norteando as políticas públicas, basicamente são diretrizes que prevêm ações específicas, práticas, as quais iremos destacar as mais simbólicas.

- ❖ **Combate à violência e à discriminação:** se discutiu os avanços que a *Política de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* tem alcançado com a aprovação da Lei Maria Penha, o Ligue 180 de denúncias de violências contra a mulher, o *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* estruturado com a *Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência*, que contam com estruturas de abrigos, Delegacias Especializadas para as Mulheres, Defensorias Públicas da Mulheres. Um programas formulado pela gestão anterior da Presidenta Dilma, o *Programa Mulher Viver sem Violência*, reúne várias ações de combate às diversas formas de violência contra as mulheres articulados com os equipamentos públicos voltados para as mulheres, como a Casa da Mulher

Brasileira, por exemplo; também foram previstas realização de campanhas de enfrentamento e conscientização dos tipos de violência de gênero e o registro dessas ocorrências com a identidade de gênero e orientação sexual das vítimas (com sigilo) atendidas pelo SUS para verificar incidência de violências nesses segmentos.

- ❖ **Trabalho e renda:** focado na promoção de autonomia econômica e igualdade salarial para as mulheres, com proposição de legislativa específica sobre essa situação desvantajosa, inclusive, estabelecendo mecanismos de punição em práticas discriminatórias, de assédio moral e sexual; fiscalização trabalhista para a regularização do trabalho doméstico; ampliação de cursos para mulheres através do *PRONATEC* em profissões essencialmente masculinizadas; diagnosticar a situação das mulheres lésbicas e bissexuais no mercado de trabalho formal.
- ❖ **Saúde:** na área da saúde, para além do PNAISM, a questão da saúde mental das mulheres brasileira toma relevância, como também a atenção às especificidades regionais e étnico-racial; orientação sexual no contexto em que as mulheres estão inseridas, seja, campo, floresta, águas, cidades para abordagem no cuidado à saúde integral. A morte materna continua como elemento preocupante, assim como as mortes pelo câncer de colo de útero e da mama, estabelecendo ações na saúde de caráter educativo para diagnóstico precoce nas mulheres, bem como promovendo ações educativas para prevenção de doenças sexualmente transmissíveis. Outro aspecto importante é o *Plano Nacional de Saúde Integral* LGBT que aponta sua preocupação para regionalização, sobretudo, na região amazônica relacionando as especificidades culturais e geográficas que influenciam a saúde da mulher.

Outros eixos estruturantes estão relacionados com ações de acesso à educação, cultura, mídia, comunicação, lazer, infraestrutura, esporte, habitação, que preveem ações mais amplas de acesso para mulheres. Ademais, ainda são destacados mais 13 pontos para avançar nas mudanças sociais na política de igualdade no Brasil, que são uma síntese dos pontos destacados anteriormente.

Uma afirmação de compromisso importante nesse plano se refere à destinação de recursos orçamentários para ações de promoção da igualdade de gênero no Plano Plurianual e a criação de um comitê de monitoramento do orçamento para avaliar a aplicação desses recursos públicos com perspectiva de raça, etnia, gênero se configuram no plano como estratégia crucial da SPM para ampliar essa pauta no governo e no Congresso Nacional.

4. Análise da agenda dos governos federais para a igualdade de gênero de 1994 a 2014

Os seis programas de governos analisados se configuraram como elementos importantes para verificarmos a agenda da igualdade de gênero nos governos federais brasileiros. Essa agenda esteve presente em todos os programas de governos que analisamos nos anos de 1994 a 2014, portanto, sendo reconhecida em todas elas que o acesso às oportunidades e aos direitos civis, políticos e sociais entre homens e mulheres não estão dispostos de forma igualitária na sociedade, necessitando de ações governamentais para garantia da efetivação desses direitos pelas mulheres.

Na análise desses programas de governos e nos cadernos setoriais observamos que foram formuladas políticas públicas para mulheres e também políticas públicas de gênero, sendo estas conforme vimos anteriormente orientadas a superar barreiras sexistas.

Inicialmente, as políticas públicas para as mulheres e as de gênero tiveram uma concepção muito generalista sobre as mulheres brasileiras, talvez não sendo compreendida a dimensão heterogênea que corresponde o segmento das mulheres no país, para além do campo e da cidade. Somente mais tarde é que essas políticas e programas passaram a adquirir certas especificidades focadas nas vivências e nas vulnerabilidades de determinados grupos de mulheres, tornaram as políticas públicas articuladas com aspectos intersetoriais.

Quanto às questões de discriminação étnico-racial elas estiveram presentes em todos os programas de governos analisados. No programa de governo da gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso estavam previstas ações de reparação à dívida histórica com a população negra e aos povos originários, no entanto, no âmbito da temática de política para mulheres não havia ainda uma percepção relacional entre as duas dimensões políticas, a racial e a de gênero.

Essa dimensão interseccional somente passou a configurar os programas de governos futuros, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da Presidente Dilma Rousseff, tomando compreensão de que questões mais profundas sobre as dimensões de vulnerabilidade sociais e das múltiplas situações de opressões que interseccionam a materialidade das mulheres brancas, negras, indígenas e em contextos LGBTQ+ precisavam ser incorporadas nas políticas públicas.

De forma geral, as preocupações governamentais com relação às mulheres estiveram centrada nas seguintes temáticas: i) violência doméstica, ii) a discriminação, iii) a saúde da mulher, sobretudo, de início na questão reprodutiva devido às altas taxa de mortalidade materna e infantil, iv) mercado de trabalho, v) educação e vi) moradia e vii) acesso ao crédito.

Em relação às políticas de saúde para as mulheres basicamente¹⁹ se configuraram como políticas públicas sem perspectiva de gênero, pois em sua maioria estão orientadas para a finalidade de prover uma assistência a saúde da mulher, evoluindo na medida em que foram ampliados os serviços para além da fase da saúde reprodutiva, passando a considerarem as especificidades da etnia-raça e das condicionantes de comorbidades devido ao estilo de vida das mulheres e outras fases geracionais.

Nas outras áreas setoriais é que estão mais presentes as políticas de gênero, tais como educação, moradia, desenvolvimento agrário, mercado de trabalho e renda, infraestrutura e nas políticas sociais. Essas políticas tiveram como elemento central a promoção de acesso às mulheres aos seus direitos civis, políticos e sociais, por exemplo, ao promoverem políticas mais articuladas institucionalmente para combater a violência contra as mulheres, do provimento ao acesso da titularidade de terras e imóveis, na realização de cursos para alfabetização e cursos profissionalizantes para inserção no mercado de trabalho, no acesso ao crédito e capacitação para empreendimentos diversos, na titularidade da mãe para receber benefícios sociais, entre outros. Portanto, elas pretendiam possibilitar o protagonismo, a autonomia e o empoderamento das mulheres frente às limitações de oportunidades pela discriminação e que sem a ação estatal e/ou de governos elas não estariam dispostas ao acesso ou mesmo existentes como oportunidades para as mulheres.

¹⁹ A discriminação das mulheres no serviço de saúde afeta o tratamento que elas recebem, por exemplo na concepção de seus bebês, o desrespeito e o tratamento desumano que recebem numa sala de parto, ou de cirurgia para cesaria, se configura como violência obstétrica uma forma de violência de gênero.

Assim, observamos que na medida em que a agenda de igualdade de gênero se legitimou nos governos progressistas²⁰ no Brasil, as políticas públicas de gênero evoluíram quanto à sua complexidade social e à sua dimensão política acompanhando a demanda de reivindicações das mulheres pela inclusão de novas pautas sociais. Essas novas pautas pediam o reconhecimento da diversidade e dos tipos de vulnerabilidades dos contextos de vida das mulheres brasileiras, para viabilizar direitos civis, políticos e sociais com políticas focalizadas para segmentos específicos, tais como as mulheres negras, indígenas, lésbicas, trans, deficientes, travestis, idosas, entre outras.

Destacamos também que a criação da Secretaria Especial para Mulheres, posteriormente a Secretaria de Políticas para Mulheres, com status ministerial, institucionalizou a agenda de gênero no âmbito do Executivo Federal. A SPM se configurou como um órgão central de estruturação nacional da política de gênero, elaborando ações articuladas de forma horizontal e transversal com outros ministérios, buscando fortalecer institucionalmente a implementação de políticas de gênero para mulheres nos variados setores da política. Inclusive, sub nacionalmente, a SPM passou a se articular com estados e municípios para possibilitar a implementação de ações de redução da desigualdade de gênero e de combate a violência, fomentando a criação de órgãos específicos a nível local para a promoção de políticas de igualdade de gênero.

É importante destacar que a incorporação da agenda de igualdade de gênero para mulheres resultam das lutas dos movimentos de mulheres e de feministas que, conforme vimos anteriormente, desde os anos 1970 e no processo de redemocratização no Brasil, passaram a pressionar mais ainda a ação governamental para suprimir a desigualdade de gênero com suas consequências nefastas sobre a vida das mulheres. De início, esses movimentos de mulheres e de feministas demandaram ao Estado o combate à violência contra as mulheres, a ampliação e melhoria nos serviços públicos como saúde, creches, educação, moradia, entre outros e a sua inserção nos espaços sociais e políticos.

²⁰ Segundo Fuser (2018, p. 81) o termo “progressismo” foi empregado constantemente em discursos políticos de ideologias das esquerdas na primeira metade do século XX, designando atores políticos favoráveis a aquilo que se denomina de ‘transformação social’, se contrapondo ao conservadorismo e ao elitismo, atribuídos geralmente às posições da direita. Para o autor o “progresso social” é visto como conquista de maior bem-estar para a população, com ampliação e alcance de direitos sociais e políticos, desenvolvimento econômico e o usufruto de riquezas naturais com critérios de uma soberania nacional.

Certamente, a incorporação governamental de novas demandas desses movimentos ampliaram a agenda de gênero e decorreram dos processos participativos das mulheres em diversas instâncias, como as conferências internacionais, nacionais, estaduais e municipais, no quais originaram novas conformações nas políticas públicas de gênero, por exemplo, se configurando nos Planos Nacionais de Políticas Públicas para Mulheres, no âmbito da SPM. Nos últimos dois programas de governos da gestão da Presidenta Dilma Rousseff são destacados os resultados das ações para mulheres no âmbito do PNPM, ressaltando que as políticas públicas de gênero para mulheres se originam de processos participativos com a pluralidade dos movimentos de mulheres e feministas, contribuindo para o fortalecimento e valorização do protagonismo político feminino nas instâncias democráticas de participação popular da democracia, com proposições de políticas para dirimir desvantagens sociais que as mulheres vivenciam na sociedade brasileira, sobretudo, no acesso a sua cidadania.

Um fator relevante a se considerar nessa análise sobre os programas de governos federais é que os três presidentes tiveram sucesso na reeleição presidencial e isso se configura como um elemento importante para a continuidade de programas e políticas implementadas em suas gestões anteriores. E, mais ainda, porque também foram governos progressistas que possibilitaram a evolução dessas políticas públicas e, conseqüentemente, houve um aperfeiçoamento e fortalecimento dessas políticas que, inseridas num contexto de pós-modernização da Administração Pública com a Reforma do Estado, encontram um cenário propício para adquirir complexidade quanto à intersetorialidade e a transversalidade nas políticas de gênero.

5. Considerações Finais

Observamos nos planos de governos federais eleitos que a agenda da igualdade de gênero esteve contemplada em todos os seis programas de governos analisados e que, ao longo desses anos, essa agenda se ampliou e adquiriu mais complexidade ao reconhecer a diversidade das mulheres brasileiras em seus aspectos de dimensão racial, étnico, de classe social, de orientação e identidade sexual. Isso se evidenciou por meio das propostas de ações e de políticas públicas apresentadas nos planos de governo, as quais passaram a superar tão somente a dimensão urbana

e rural para refletir e intervir mais profundamente nas condições de vidas das mulheres brasileiras que vivenciam situações de vulnerabilidades sociais devido aos tipos de discriminações que se interseccionam nas suas sociabilidades.

Essa agenda se fortaleceu ainda mais quando, no campo institucional do Executivo Federal, ocorre a criação da Secretaria de Políticas para Mulheres com status de ministério, na qual passa a pautar a agenda institucional de gênero no país. Deste modo, visando promover políticas públicas a nível nacional para redução de desigualdade entre homens e mulheres, a SPM se tornou um elemento importante na institucionalização da agenda de gênero, formulando, implementando, coordenando e monitorando políticas para mulheres com a perspectiva de gênero, de forma horizontal e transversal com os outros ministérios, estados e municípios.

Cumprir destacar que a criação deste órgão indutor de políticas de igualdade se configurou também como um elemento de reconhecimento e legitimação do governo federal sobre a importância e a necessidade da agenda de gênero no governo brasileiro. Assim, ao mesmo tempo em que o governo vai incorporando institucionalmente a agenda da igualdade de gênero, verificamos também a evolução das políticas públicas de gênero que adquiriram cada vez mais a emergência de novas pautas diante da complexidade social e da diversidade entre as mulheres, configurando a intersectorialidade nas políticas de gêneros analisados naqueles governos.

Pretendemos para os estudos futuros analisar no âmbito dos Planos Nacionais de Políticas para Mulheres as conformações das políticas públicas de gênero que produziram impactos significativos para efetivar a cidadania das mulheres brasileiras.

Compreendemos que cada sociedade tem seu processo de desenvolvimento civilizatório, implicando em mudanças nas formas de organizações políticas da sociedade e institucionalmente nos governos. Nesse sentido, a incorporação da agenda de igualdade de gênero em governos federais não foi meramente uma decisão política isolada e monocrática, mas, sim o resultado das correlações de forças e das lutas históricas de mulheres, feministas, negras, indígenas, brancas, urbanas, camponesas, que reivindicam ao Estado o exercício de seus direitos e da partilha de poder diante de um contexto histórico de assimetrias de poder político entre homens e mulheres na sociedade brasileira.

Dessa maneira, as políticas públicas que buscam dirimir as desigualdades sociais existente na sociedade devem necessariamente promover uma ruptura com a lógica opressiva e dominante nas instituições e na sociedade, promovendo uma mudança social através da redistribuição de poder econômico e político que alcancem de fato aqueles que historicamente ficaram relegados no exercício de seus direitos civis, político e sociais.

Diante disso, entendemos que enquanto não se alcançarem os patamares de igualdade de gênero, deve o Estado brasileiro materializar por meio das políticas públicas cada vez mais a igualdade de gênero na nossa estrutura social, tanto quanto a igualdade racial.

6. Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Neuza de Farias. Contribuição Econômica das Mulheres para a Família e a Sociedade: Ensaio sobre gênero e economia numa perspectiva comparativa. Brasília: Editora Otimismo, 2010. 152 p.

BANDEIRA, L.; ALMEIDA, T. A transversalidade de gênero nas políticas públicas. Revista do CEAM, v. 2, n. 1, p. 35-46, 17 dez. 2013. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/revistadoceam/article/view/10075> Acesso em 29 de abr. 2019.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, [S.l.], v. 24, n. 78, mai. 2019. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/76950>>. Acesso em: 7 Fev. 2020.

BRAZ, M. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 128, p. 85-103, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/315732586_O_golpe_nas_iluses_democrticas_e_a_ascenso_do_conservadorismo_reacionrio/fulltext/58dfe1df4585153bfe97f4c7/O-golpe-nas-iluses-democrticas-e-a-ascenso-do-conservadorismo-reacionrio.pdf> Acesso em 17 Mar. 2020

CARLOTO, Cássia Maria; MARIANO, Silvana. A Família e o Foco nas Mulheres na Política de Assistência Social. In Revista Sociedade em Debate, Pelotas, 14(2): 153-168, jul.-dez./2008. Disponível em: <http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/377/334>. Acesso em 29 de abr. 2019.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, Ed. 18^ª, 2014, p. 254.

CRENSHAW, Kimberle. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. In Rev. Estud. Fem., Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, Jan. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2002000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 22 de Fev. 2020.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3132/1/Coletanea_pp_v1.pdf Acesso em 29 de abr. de 2019

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. In Revista de Estudos Feministas, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, Apr. 2004. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2004000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em 24 fev. de 2020.

FUSER, Igor. América Latina: progressismo, retrocesso e resistência. *Saúde debate*, Rio de Janeiro, v. 42, n. spe3, p. 78-89, Nov. 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042018000700078&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 3 Abr. de 2020.

IPEA. Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça - 20 anos. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ..[et al.]. - 4ª ed. - Brasília: Ipea, 2017. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29526>. Acesso em 2 abr. 2020.

KINGDON, J. W. (1995). Como chega a hora de uma idéia? In: Saravia, Enrique e Ferrarezi, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. V. 1. p. 219-225

_____. (1995). Juntando as coisas. In: Saravia, Enrique e Ferrarezi, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. V. 1. p. 225-247.

MENEGHEL, Stela Nazareth et al . Repercussões da Lei Maria da Penha no enfrentamento da violência de gênero. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 691-700, Mar. 2013 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000300015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 Mar. 2020

MULLER, Pierre e SUREL, Yves. A análise das políticas públicas. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro *Coleção Desenvolvimento Social 3*. Pelotas, 2002, EDUCAT.

PEREIRA, Potyara A. P. Concepções e propostas de política social: tendências e perspectivas In *Política Social: temas & questões*. São Paulo. Ed. Cortês, 2009.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. Gênero, patriarcado, violência. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 151.

SANTOS, Leonor Maria Pacheco; PASQUIM, Elaine Martins; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos. Programas de transferência de renda no Brasil: um estudo multidimensional da implementação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 1821-1834, Mar. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011000300018&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 Jul. 2020

SCOTT, Joan Wallach. “Gênero: uma categoria útil de análise histórica”. In *Educação & Realidade*. Porto Alegre, vol. 20, nº 2, jul./dez. 1995, pp. 71-99. Revisão de Tomaz Tadeu da Silva a partir do original inglês (SCOTT, J. W.. *Gender and the Politics of History*. New York: Columbia University Press, 1988. PP. 28-50.) Disponível

em:<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/1210/scott_gender2.pdf?sequence=1>. Acesso em 27 de abr. 2019.

SILVA, Manuel Carlos. Desigualdades de Gênero: Família, Educação e Trabalho. 1º Edição, Húmus, Portugal, 2016.

SOUZA, Celina. “Estado da Arte” da área de políticas públicas: conceitos e principais tipologias. Texto apresentado no XXVII Encontro Anual da Anpocs. GT: Políticas públicas, Caxambu, 2003. Disponível em:
<https://www.anpocs.com/index.php/papers-27-encontro-2/gt-24/gt14-16/4232-csouza-estado-da-f>
[ile](#) Acesso em 2 de abr. 2012

TRINDADE, Fernanda De Magalhães, SCHWENGBER, Maria Simone Vione. O Plano Nacional de Políticas Públicas 2013 - 2015 e a Transversalidade de Gênero. In: XX Jornada de Pesquisa: - Ensaio teórico : Unijuí, 2015. Disponível em:<<https://www.publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaconhecimento/article/download/4911/4097>> Acesso em 7 abr. 2020.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. Sur, Rev. int. direitos human., São Paulo , v. 3, n. 4, p. 144-159, June 2006 . Disponível em
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14 Jun. 2020

Outros documentos

CARDOSO, Fernando Henrique. Mãos à obra Brasil: proposta de governo / Fernando Henrique Cardoso. - Brasília: s. ed., 1994, 300 p.

_____. Avança, Brasil: proposta de governo / Fernando Henrique Cardoso. - Brasília: . s.ed., 1998, 332 p.

COMPROMISSO COM AS MULHERES. Fundação Perseu Abramo. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores. 2002, p. 15. Disponível em:
<<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/07-compromissocomasmulheres.pdf>>. Acesso em 2 de Fev. 2020

LULA PRESIDENTE - Programa de Governo 2007/2010: 2006, p. 34. Disponível em
<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa_de_governo_2007-2010.pdf> Acesso em 2 Fev. 2020.

MAIS MUDANÇAS, MAIS FUTURO. Programa de Governo Dilma Rousseff-2014, p. 42. Disponível em:

<<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf>> Acesso em 2 de Fev. 2020.

PROGRAMA DE GOVERNO. Mulheres. Dilma Presidente 13: Para o Brasil seguir mudando, 2010, p. 10.

PROGRAMA DE GOVERNO 2002 - Coligação Lula Presidente. Fundação Perseu Abramo. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores. 2002, p. 74. Disponível em <<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/14-programagoverno.pdf>>. Acesso em 2 de Fev. 2020.

PROGRAMA DE GOVERNO PARA MULHERES - Mais Mudanças, Mais Futuro. Dilma 2014, p. 14. Disponível em:<<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf>>

PROGRAMA SETORIAL DE MULHERES. Compromisso com as mulheres - Lula 2006, p.16.

OS 13 COMPROMISSOS programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira. Programa de Governo Dilma Rousseff, 2010, p. 11. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/programadegovernoDilma.pdf>>. Acesso em 2 de Fev. 2020.