

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL – MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Maria Emilia Guerreiro Oliveira

**A PARTICIPAÇÃO DO MOVIMENTO DE MULHERES
NA FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL: UM ESTUDO SOBRE O
PROCESSO DE CRIAÇÃO DA SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS
MULHERES - SPM/RS**

Santa Cruz do Sul
2018

Maria Emilia Guerreiro Oliveira

**A PARTICIPAÇÃO DO MOVIMENTO DE MULHERES
NA FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL: UM ESTUDO SOBRE O
PROCESSO DE CRIAÇÃO DA SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS
MULHERES - SPM/RS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa em Estado, Democracia e Instituições, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sílvia Virginia Coutinho Areosa

Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Cláudia Tirelli

Santa Cruz do Sul

2018

Maria Emilia Guerreiro Oliveira

**A PARTICIPAÇÃO DO MOVIMENTO DE MULHERES
NA FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL: UM ESTUDO SOBRE O
PROCESSO DE CRIAÇÃO DA SECRETARIA DE POLÍTICA
PARA AS MULHERES - SPM/RS**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa em Estado, Democracia e Instituições, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Dr.^a Silvia Virginia Coutinho Areosa
Professora orientadora – UNISC

Dr.^a Cláudia Tirelli
Professora coorientadora – UNISC

Dr.^a Ângela Cristina Trevisan Felippi
Professora examinadora – UNISC

Dr. Carlos José Naujorks
Professor examinador – UFSC

Santa Cruz do Sul
2018

AGRADECIMENTOS

Ao finalizar o processo de construção desta dissertação muitos agradecimentos se fazem necessários:

As várias pessoas, que de forma diversa, e de diversas maneiras, fizeram parte deste caminho. Um caminho permeado por muito estudo, pesquisa, dedicação, descobertas, desafios, adversidades e superações.

É imprescindível agradecer de maneira especial meus pais Nery e Ivone Guerreiro, a quem dedico este trabalho, pela presença afetiva em todos os momentos da minha vida. Por acreditarem no meu potencial, por mostrarem a importância do conhecimento e por sempre me apoiarem material e intelectualmente.

Ao meu esposo Gilmar e aos meus filhos Vinícius, Matheus e Thiago agradeço pelo amor que nos une e pela compreensão das muitas horas de ausência ao longo destes dois anos de estudo.

Aos amigos e amigas agradeço o incentivo, a companhia para uma conversa, a troca de ideias, o apoio, a alegria compartilhada e todas as boas energias e os bons pensamentos.

Agradeço de modo especial, à minha orientadora, Professora Dra. Sílvia Virginia Coutinho Areosa e minha coorientadora, Professora Dra. Cláudia Tirelli, por acreditar na importância e no potencial da pesquisa. Minha gratidão e meu reconhecimento.

Aos professores examinadores Dra. Ângela Cristina Trevisan Felippi e Dr. Carlos José Naujorks, por fazerem parte deste momento comigo.

Agradeço ainda aos colegas da turma 2016 de mestrado, pelos momentos divididos e pela convivência, que deixa saudade.

A CAPES, pelo apoio financeiro na realização da pesquisa.

Aos professores e funcionários do PPGDR da UNISC, pela convivência fraterna.

Ao final, agradeço àquele que me deu forças e energias para produzir esta pesquisa.

OBRIGADA!

ESSAS E TANTAS OUTRAS...

Essas que se embrenharam mata adentro e se negaram aos colonizadores
e as que colaboraram com eles,
Essas que embarcaram ainda crianças
e as que ultrapassaram os limites da chegada,
Essas que levaram chibatadas e marcas de ferro quente
e as que se revoltaram e fundaram quilombos,
Essas que vieram embaladas por sonhos
e as que atravessaram nos porões da escuridão,
Essas que geraram filhas e filhos
e as que nunca pariram,
Essas que acenderam todos as espécies de velas
e as que arderam nas fogueiras,
Essas que lutaram com armas
e as que combateram sem elas,
Essas que cantaram, dançaram, pintaram e bordaram
E as que só criaram empecilhos,
Essas que escreveram e traduziram seus sentimentos
e as que nem mesmo assinavam o nome,
Essas que clamaram por conhecimento e escolas
e as que derrubaram os muros com os dedos,
Essas que trabalharam nos escritórios e fábricas
e as que empunharam as enxadadas nos campos,
Essas que ocuparam ruas e praças
e as que ficaram em casa,
Essas que quiseram se tornar cidadãs
e as que imaginaram todas votando,
Essas que assumiram os lugares até então proibidos
e as que elegeram as outras,
Essas que cuidaram e trataram dos diferentes males
e as que adoeceram por eles,
Essas que alimentaram e aplacaram os vários tipos de fome
e aquelas que arrumaram a mesa,
Essas que atenderam, datilografaram e secretariaram
e aquelas que lavaram e passaram sem conseguir atenção,
Essas que se doutoraram e ensinaram
e as que aprenderam com a vida,
Essas que nadaram, correram e pularam
e as que sustentaram a partida,
Essas que não se comportaram bem e amaram de todas as maneiras
e as que fizeram sem pedir licença,
Essas que desafinaram o coro do destino
e as que com isso abriram as alas e as asas,
Essas que ficaram de fora
e aquelas que ainda virão,
Essas e tantas outras que existiram dentro da gente
E as que viveram por nós.

Fernanda Pompeu / Érico Vital Brazil /SchumaSchumacher,
Publicado no Dicionário Mulheres do Brasil, Editora Zahar.

RESUMO

Esta dissertação buscou acompanhar a trajetória percorrida no Rio Grande do Sul por mulheres integrantes dos movimentos de mulheres, mapeando os caminhos percorridos por estas até a arena política da campanha do candidato Tarso Genro (TG) ao governo do estado, nos anos de 2009/2010. Pesquisamos sobre as mudanças ocorridas nas relações entre Estado e sociedade civil e também sobre o movimento de mulheres e a formação da agenda em políticas públicas. Ao investigar aspectos conjunturais anteriores a formação da *agenda setting* optamos pela pesquisa qualitativa. Foram realizadas no total quinze entrevistas, três com integrantes da Coordenação de Campanha do candidato Tarso Genro e doze com integrantes dos movimentos de mulheres. Buscamos investigar os caminhos percorridos pelos movimentos de mulheres na formação da agenda pública através de duas categorias: Rumo à institucionalização: a percepção dos movimentos de mulheres e As relações entre Estado e movimentos de mulheres: percebendo o problema público. Posteriormente, a análise recaiu sobre a aproximação dos movimentos de mulheres da agenda governamental da campanha ao governo do RS, período de abertura da *Policy Windows*, por meio de duas categorias de análise: a organização dos movimentos de mulheres e a conjuntura política que antecedeu à institucionalização da SPM/RS. Percebemos que as integrantes dos movimentos de mulheres experimentaram os avanços e retrocessos promovidos por um processo descendente na implementação de políticas públicas para as mulheres no âmbito estadual, sobretudo nos governos Rigotto e Yeda. Todavia, a dinâmica eleitoral de 2009/2010, com a abertura da janela de oportunidade, possibilitou que as mulheres ligadas aos movimentos de mulheres inserissem na agenda governamental de Tarso Genro a principal pauta do movimento de mulheres: a implementação da primeira secretaria estadual de mulheres do RS (SPM/RS). Dessa forma, a participação do movimento de mulheres foi fundamental para que a pauta de mulheres fosse incorporada na formação da agenda governamental, demonstrando o papel qualificador e a ingerência destas na esfera das políticas públicas.

Palavras-chave: Mulheres. Políticas Públicas. Formação da Agenda. Janela de Oportunidade. Relação Estado e sociedade civil.

ABSTRACT

This dissertation sought to follow the trajectory traversed in the Rio Grande do Sul by multi-entrants of the women's movements, but the paths covered by these acts the arena of the campaign of the candidate Tarso Genro (TG) to the government of the state, in the years of 2009/2010. In order to contextualize the theme, we investigate the changes that have occurred in the relations between the State and civil society, also on the women's movement and the formation of the agenda in public policies. In investigating conjunctural aspects prior to the formation of agenda setting, we opted for qualitative research. Fifteen interviews were conducted with the other members of the Campaign Coordination of the Tarso Genro candidate and twelve interviews with women members of the women's movements. We also sought to investigate the perception of the interviewees and interviewed on the paths taken by the women's movements in the formation of the public agenda through two categories the perception of women's movements on the processes of institutionalization and the perception of the public problem and the relations between State and movements of women. Subsequently, the analysis focused on the approximation of women's movements from the governmental agenda of the campaign to the RS government, the opening period of Policy Windows, through two categories of analysis: organization of women's movements and political conjuncture that preceded institutionalization of the SPM/RS. It was noticed that the members of the women's movements experimented the setbacks promoted by a descending process in the implementation of public policies of women at the state level mainly in the Rigotto and Yeda governments. However, the electoral dynamics of 2009/2010, with the opening of the window of opportunity, enabled women linked to women's movements to be the main agenda of the women's movement on the governmental agenda of Tarso Genro: the implementation of the first state secretariat of RS women (SPM/RS). In this way, the participation of the women's movement was fundamental for the women's agenda to be incorporated into the agenda of the government agenda. Demonstrating the qualifying role of these in the sphere of population policies.

Keywords: Women. Public policy. Formation of the Agenda. Window of opportunity. Relation State and civil society.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Padrões de relação entre partidos e movimentos sociais	30
Quadro 2 - Conferências nacionais de políticas para mulheres	72
Quadro 3 - Candidaturas ao governo do estado do RS nas eleições de 2010.....	82
Quadro 4 - Relação de entrevistados e data das entrevistas	89

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CEDAW – Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher

CEDM – Conselho Estadual dos Direitos da Mulher

CEM/RS – Coordenadoria Estadual da Mulher do RS

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

CNPM – Conselho Nacional de Políticas para Mulheres

COMDIM – Conselho Municipal dos Direitos da Mulher

CRM – VAM – Centro de Referência da Mulher Vânia Araújo Machado

FAMURS – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul

FDRH – Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos

FEE – Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

GT – Grupo de Trabalho

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LGBT – Lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros

MJC – Ministério da Justiça e Cidadania

MNU – Movimento Negro Unificado

ONGs – Organizações Não Governamentais

OP – Orçamento Participativo

OPM – Organismo de Políticas para Mulheres

ONU – Organização das Nações Unidas

PAISM – Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher

PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

POA – Porto Alegre

PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

RS – Rio Grande do Sul

SEDIM – Secretaria dos Direitos da Mulher

SPM/PR – Secretaria de Política para Mulheres da Presidência da República

SPM/RS – Secretaria de Política para mulheres do Rio Grande do Sul

TG – Tarso Genro

UBM – União Brasileira de Mulheres

UNISC – Universidade de Santa Cruz do Sul

PARTIDOS

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPL – Partido Pátria Livre

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PT do B - Avante

PTN - Podemos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
2. AS MUDANÇAS NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO	25
2.1 As trajetórias de mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil	25
2.2 Estado, sociedade civil e políticas públicas	31
2.2.1 As mudanças emergentes nos padrões de relação	32
2.2.2 A formação da agenda em políticas públicas e a janela de oportunidade	34
3. O MOVIMENTO DE MULHERES E A FORMAÇÃO DA AGENDA EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	43
3.1 Fragmentos da trajetória do movimento de mulheres	45
3.2 A formação da agenda em políticas públicas para as mulheres	54
3.2.1 O protagonismo das mulheres no CNDM e o processo constituinte de 1988	60
3.2.2 A influência da agenda internacional	62
3.2.3 A criação de OPMs, as ONGs e as Conferências Nacionais de Mulheres	64
3.3 A formação da agenda pública de mulheres no RS: novos arranjos na perspectiva de políticas para as mulheres	74
4. A PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS DE MULHERES NO PROCESSO DE CRIAÇÃO DA SPM/RS.....	81
4.1 Os caminhos metodológicos de investigação	83
4.2 A formação da agenda pública: os novos arranjos pós redemocratização e a participação dos movimentos de mulheres do RS.....	89
4.2.1 Rumo à institucionalização: a percepção dos movimentos de mulheres	91
4.2.2 As relações entre Estado e movimentos de mulheres: percebendo o problema público.....	99
4.3 O momento de formação da agenda governamental: uma janela de oportunidade para a criação da SPM/RS	108

4.3.1 Os movimentos de mulheres: estratégias de organização.....	110
4.3.2 O fluxo da política: uma janela de oportunidade à institucionalização da SPM/RS	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS	130
ANEXOS	139

1. INTRODUÇÃO

Ingressando no Mestrado em Desenvolvimento Regional da UNISC em 2016 nos deparamos com a certeza anunciada pela socióloga Heleieth Saffioti (2004): não escolhemos o tema de pesquisa, mas somos escolhidos por ele. Concordamos com a assertiva, pois entendemos que nossas vivências e inquietudes revelam e traduzem muito de quem somos e do que nos interessa e instiga.

Da formação profissional como professora e advogada à militância social forjada nos movimentos de mulheres (militante partidária e Conselheira representando a sociedade civil no Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres - COMDIM), fomos construindo e aprofundando percepções sobre a dinâmica das relações entre Estado e sociedade civil, com interesse particular na atuação e aproximação dos movimentos de mulheres e a chamada institucionalidade.

O tema proposto para este estudo “joga luz”¹ sobre os movimentos de mulheres. Coloca em evidência os caminhos e o protagonismo desses movimentos na formação da agenda governamental, ou seja, busca retratar as inter-relações dos movimentos de mulheres com o Estado, objetivando compreender a disputa em torno da agenda de políticas públicas para as mulheres. E mais, questiona sobre a forma como as mulheres participaram do processo político-institucional, mediante a investigação das dinâmicas e influências que circundam e pautam o espaço público institucional, especificamente no período de formação da agenda governamental gaúcha em 2009/2010.

Importante destacar, neste cenário, que nem sempre a aproximação dos movimentos sociais com o Estado foi possível ou ocorreu de maneira receptiva, tanto no Brasil, como em considerável número de países da América Latina. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Na literatura brasileira sobre os movimentos sociais, pode-se observar que as análises produzidas ao longo dos anos de 1970 e 1980 compreendiam as relações entre Estado e movimentos, a partir de pressupostos pautados nas ideias de externalidade e de confrontação. A externalidade traduzia o alijamento dos movimentos sociais da política institucional, tendo em vista o processo autoritário e excludente da ditadura civil-militar. A confrontação retratava “uma das poucas

¹ Segundo Tiburi (2018, p.48): “Os homens produziram discursos, apagaram os textos das mulheres e se tornaram os donos do saber e das leis, inclusive sobre elas. Tudo o que sabemos sobre as mulheres primeiro foi contado pelos homens”.

possibilidades de expressão política” (SILVA, OLIVEIRA, 2011, p. 89), uma vez que na época o processo foi reduzido a uma luta entre forças democráticas e autoritárias. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Todavia, mudanças significativas advindas do processo de redemocratização do país oportunizaram uma maior aproximação dos movimentos sociais com o Estado, os quais passaram a participar de novos espaços abertos às representações da sociedade civil, à colaborar na elaboração e na implementação de políticas públicas, a acessar recursos governamentais diversos e a ocupar cargos no interior do aparelho do Estado. Esta alteração no padrão de relação entre movimentos sociais e Estado estabeleceu um novo fluxo de inclusão/exclusão político-institucional dos movimentos sociais². (SILVA, OLIVEIRA, 2011).

Este fluxo de inclusão político-institucional dos movimentos sociais foi oportuno aos movimentos de mulheres, os quais passaram, nas duas últimas décadas, a agir mais próximo ao Estado, intensificando sua atuação, estabelecendo parcerias, criando novos enquadramentos interpretativos, provocando novas demandas, alterando a percepção do público e do privado, e mostrando que os problemas que decorrem das relações de gênero devem sim ser considerados públicos e constituir objeto de políticas públicas. (FARAH, 2003).

No que se refere à pauta de gênero, desde os anos de 1980, em razão do processo de redemocratização do Brasil tem ocorrido um processo gradual e contínuo de inclusão de demandas na agenda governamental. O contexto de lutas e a mobilização das mulheres trouxe ao cenário novas pautas, novos atores, novas articulações com a sociedade civil, com o setor privado e com os agentes governamentais, criando um ambiente propício à formulação das pautas de gênero e sua inclusão nas políticas públicas. (FARAH, 2003; PRÁ, 2016).

Nas décadas de 1980 e 1990, o cenário internacional apresentava um forte dinamismo que favorecia a mobilização das mulheres em diferentes partes do mundo, destacando-se eventos como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)³ em 1979, a Conferência Mundial sobre a Mulher em Nairóbi, em 1985, a Conferência Mundial sobre Direitos

² O ápice da inclusão ocorreu “nas gestões do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), quando se observa a presença de uma expressiva intersecção Estado-Movimentos”. (SILVA e OLIVEIRA, 2011, p.93).

³*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. O primeiro relatório brasileiro ao comitê foi apresentado em 2002. (BRANDT, 2013).

Humanos de 1993, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – conhecida como Convenção de Belém do Pará, de 1994, e a Conferência da Mulher na China em 1995. (BRANDT, BEZERRA, 2013).

Neste mesmo período, a ampliação da participação social passa a ser intensa no Brasil, o que pode ser visto através de importantes marcos institucionais, tais como a Criação do Conselho Estadual da Condição Feminina em São Paulo em 1983, do Programa Federal de Assistência Integral à Saúde da Mulher em 1983 e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM em 1985. O movimento de mulheres participou ativamente do processo de reforma constitucional de 1988, inicialmente apresentando a Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes e, posteriormente, exercendo a defesa de seus interesses através de uma ação direta de convencimento dos parlamentares, a qual ficou conhecida como o “Lobby do Batom”. (MONTAÑO, 2003; BRANDT, BEZERRA, 2013).

A criação de organizações e serviços voltados às demandas das mulheres, processo iniciado na década de 80 com a criação da primeira Delegacia de Defesa da Mulher no Estado de São Paulo⁴ em 1985, passa a ser intensificada em 2000 com a institucionalização de um organismo executivo das políticas de gênero na estrutura federal em 2000, a Secretaria de Direitos da Mulher – SEDIM, em 2002, e através da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres em 2003. (MONTAÑO, 2003; BRANDT, BEZERRA, 2013; GROSSI, 2013).

Este cenário intenso de aproximação entre Estado e sociedade civil oportunizou também a aproximação das mulheres e de suas temáticas da agenda política governamental. Em 2003, no primeiro ano do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, as políticas para as mulheres ganham maior centralidade, o que resulta na realização da primeira Conferência Nacional de Política para as Mulheres, em 2004. As demais Conferências ocorreram em 2007, em 2011 e em 2016. (PITANGUY, 2003; MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2016).

Conforme Alvarez (2014), percebe-se o Estado marcando presença a partir dos anos 2000, através do chamado “feminismo estatal participativo”, no qual os movimentos de mulheres e feministas, atuantes nos mais variados espaços institucionais, passam a se articular para organizar e reivindicar suas pautas.

⁴ Sob pressão dos movimentos de mulheres e do Conselho Estadual da Condição Feminina, foi criada a primeira delegacia de atendimento à mulher em São Paulo, em agosto de 1985. Após, outras 152 foram instaladas, sendo que mais da metade delas no estado de São Paulo e as demais principalmente nas capitais. (GROSSI, 2013).

Cabe aqui destacarmos que a ação do Estado tem um papel fundamental no processo de criação e implementação de políticas públicas, influenciando diretamente o processo de desenvolvimento do país. Esta ação estatal, na perspectiva das políticas públicas, estabelece elementos capazes de expandir uma série de relações e dependências que vão desde o campo social, resultando na ampliação da justiça e da coesão social, até o campo das relações econômicas com vistas a potencializar o crescimento, a produtividade, as mudanças institucionais, ambientais, etc. Conforme Castro (2012, p. 1012),

essas políticas afetam a situação social dos indivíduos, famílias e grupos sociais, induzindo melhorias na qualidade de vida da população e, ao mesmo tempo, dadas suas dimensões, alteram a economia e a autonomia de um país, o meio ambiente e o próprio patamar de democracia alcançado, tornando-se, assim, elemento fundamental para o processo de desenvolvimento nacional.

Importante considerarmos que desenvolvimento, como conceitua Dallabrida (2010, p.17), é “um processo de mudança estrutural, situado histórica e territorialmente, caracterizado pela dinamização socioeconômica e a melhoria da qualidade de vida de sua população”. Possibilitar o desenvolvimento pressupõe estabelecer novos paradigmas, abrindo espaço para outras opções e alternativas, enfrentando-se várias frentes institucionais, níveis de governo, âmbitos de poder e escalas espaciais.

De acordo com Soares (2004, p. 171), “apesar de a maior participação das mulheres na esfera pública constituir-se em conquista indiscutível, a incorporação da perspectiva de gênero na ação do Estado e nas instituições privadas ainda ocorre de maneira tímida e esporádica”. Em pleno século XXI, considerável parte das administrações públicas deste país ainda se mostra deficitária ou inoperante no desenvolvimento de políticas públicas voltadas à questão de gênero. Infelizmente, muitas não têm o tema na sua pauta de gestão e, tampouco, estabelecem junto a sua estrutura administrativa, organismos de política para as mulheres (OPMs).

Segundo dados obtidos junto à Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR)⁵, constatou-se que, em 2015, do total de 5.570 municípios no Brasil, somente 717 possuíam OPMs, o que representa 12,8% do total de municípios brasileiros. A Região Nordeste era a região que possuía o maior percentual: 6,64% (370 OPMs). A Região Centro-Oeste era a que apresentava o

⁵ <http://www.spm.gov.br/assuntos/organismos-governamentais-df-estados-e-municipios/dados>

menor percentual: 0,91% (51 OPMs), enquanto a Região Sul aparecia no ranking ocupando a segunda posição: 2,32%, o que equivalia a 129 OPMs.

Dois fatores relevantes de pesquisa destacam-se neste cenário investigativo. O primeiro é o estudo da formação da agenda, que é uma etapa do ciclo das políticas públicas que estabelece a lista de prioridades a ser incorporada pelos agentes de governo em sua pauta. Este campo de estudo é recente na produção acadêmica e se mostra essencial para a compreensão das dinâmicas de organização do ciclo das políticas públicas. Remete assim a um ambiente complexo onde um amálgama de atores e subjetividades revelam um cenário alimentado por especificidades políticas, sociais, culturais e estruturais. (PINTO, 2008).

O segundo desafio é incorporar neste cenário de formação da agenda a temática de gênero, pois inegável que esta pauta, impulsionada pelos movimentos de mulheres e feministas, tem conquistado um lugar de destaque entre as demandas que disputam espaço na agenda governamental. (PITANGUY, 2003).

A análise a ser feita, dentro de uma perspectiva do processo de formação da agenda de políticas governamentais (*agenda setting*), procurará investigar, como bem assevera Capella (2005, p.2): “de que forma uma questão específica se torna importante, num determinado momento, focalizando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda”. O modelo a ser trabalhado destaca-se pela capacidade de explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas: o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) desenvolvido por John Kingdon. (FARIA, 2003).

No Brasil, os movimentos de mulheres estão cada vez mais presentes e atuantes na defesa de seus direitos e suas demandas vêm se avolumando progressivamente nas várias esferas da vida pública e privada. No Rio Grande do Sul (RS), na década de 90, três municípios gaúchos criaram seus Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher – COMDIM: Pelotas, Santa Cruz do Sul e Porto Alegre. (ROHDE; FERNANDES; FREITAS, 2014).

Em se tratando da institucionalização das políticas públicas, já havia OPMs atrelados às secretarias municipais (Assistência Social, Saúde) ou diretamente aos gabinetes dos prefeitos. O primeiro OPM⁶ da capital gaúcha foi criado pelo Prefeito Tarso Genro em 1993. Na gestão do então Governador Olívio Dutra, em 1999, foi

⁶ A primeira Coordenadora do OPM municipal foi a socióloga Enid Backes.
<http://femininoplural.org.br/site/biblioteca/sobre-enid-backes>

criada a primeira Coordenadoria Estadual da Mulher do RS, sob o comando de Vânia Araújo Machado⁷. (ROHDE; FERNANDES; FREITAS, 2014).

As mulheres gaúchas, articuladas em várias frentes e movimentos, passaram a demandar o poder público, credenciando-se como um relevante ator a disputar na arena política o protagonismo das políticas públicas de gênero na fase de formação da agenda. No processo de Conferências de Mulheres realizadas no Rio Grande do Sul já reivindicavam um espaço de destaque no rol das secretarias estaduais que colocasse a mulher no centro do poder. (ROHDE; FERNANDES; FREITAS, 2014; PRÁ, 2016).

Todavia, sem destoar da maioria dos estados brasileiros, a incorporação da perspectiva de gênero na ação estatal gaúcha ocorreu também de forma lenta. Até o ano de 2011 não havia, na estrutura administrativa estadual, nenhuma secretaria específica para tratar da política para as mulheres. (ROHDE; FERNANDES; FREITAS, 2014).

Porém, ocorreram mudanças significativas que justificam a importância do tema escolhido, mais especificamente na disputa eleitoral para o cargo de governador do RS em 2010. A atuação de integrantes dos movimentos de mulheres, interagindo e demandando o Estado nesta arena pré-decisória, demarcou um território de atuação, configurando um espaço real vivido e carregado da dimensão simbólica do pertencimento onde estruturaram-se as relações de poder, de unidade, de apropriação, etc. (FRANÇA, 2015). Não se trata aqui de território enquanto conjunto físico, de paisagens, mas de território que “precisa ser interpretado” (REIS, 2005, p. 1) e que traduz a expressão e produto das interações entre atores que a protagonizam, pois “o território, nestas circunstâncias, é proximidade, atores, interações. E é também um elemento crucial da matriz de relações que define a morfologia do poder nas sociedades contemporâneas” (REIS, 2015, p. 109).

Neste contexto, as políticas públicas de gênero, devidamente territorializadas e regionalizadas no âmbito estadual, vão sendo gestadas através da dinâmica social que ganhou concretude a partir da conjuntura formada por ocasião do processo eleitoral em 2010. Forma-se um processo que vai construindo e moldando o

⁷ Vânia Araújo Machado foi ativista política pelos direitos das mulheres. Após sua morte, tornou-se um símbolo da luta contra a mortalidade materna no RS. Seu nome foi dado ao Centro de Referência da Mulher, que passou a chamar-se Centro de Referência da Mulher Vânia Araújo Machado (CRM-VAM), que atende e acolhe mulheres vítimas de violência do estado do RS. (RHODE, FERNANDES, FREITAS, 2014).

território, imprimindo suas marcas, objetivando a alocação das necessidades e interesses ali em disputa. Precisamos estar atentos a estas dinâmicas que se estabelecem, olhando para dentro do território, acompanhando a forma como essa ciranda se move, se quisermos compreender como as políticas públicas são concebidas mediante a participação da sociedade civil, o que por certo garantirá condições de alavancar um processo de desenvolvimento regional mediante arranjos eficientes no atendimento de questões emergentes por parte da sociedade (ETGES, 2001).

Mapear e analisar o trajeto percorrido pelos movimentos de mulheres da esfera social até a institucional, observando a movimentação de atores governamentais e não governamentais no pré-eleitoral e período eleitoral (em 2009/2010) demonstrará, por certo, questões importantes no cenário do desenvolvimento regional, ao analisarmos o contexto político que possibilitou a criação de um OPM, o primeiro no Rio Grande do Sul com status de Secretaria de Estado, no ano de 2011. (PRÁ, 2016).

Buscamos reconstruir as ações dos grupos e movimentos de mulheres no período que antecede as eleições, ou seja, de 2009 a outubro de 2010. Na oportunidade, Tarso Genro foi eleito governador do estado, exercendo um mandato de quatro anos (2011 à 2014). Foi neste período de definições eleitorais, momento propício à mobilização de vários atores da arena política, na chamada janela de oportunidade, que parcela significativa dos movimentos de mulheres passaram a incidir na formação da agenda governamental, trazendo a esta a pauta de gênero. (PITANGUY, 2003).

Passa a ser nosso interesse compreender como se deu esse processo de mobilização que resultou na criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres no RS (SPM/RS), na gestão do Governador Tarso Genro em 2011. Percebemos que, no período anterior a implementação da SPM/RS, ocorrida em 01.01.2011, havia um cenário de construção de políticas públicas relevante a ser conhecido e estudado. Através da revisão da literatura feita, bem como da pesquisa em sites, bancos de dados e bibliotecas virtuais, não localizamos análises empíricas sobre a participação dos movimentos de mulheres gaúchas na formação da agenda em políticas públicas, o que motivou mais ainda a realização do trabalho.

Nesse sentido, busca-se analisar como as estratégias individuais e coletivas empreendidas pelos movimentos de mulheres e suas lideranças conseguiram

intervir na formação da agenda pública, ampliando a interlocução com o Estado e conquistando um lugar de destaque na estrutura administrativa estadual. Procuramos reconstruir o processo de aproximação, ou seja, as condições oportunizadas pelo momento eleitoral, quando se abriu uma janela de oportunidade, que proporcionou a mobilização dos movimentos de mulheres gaúchas em direção à candidatura Tarso Genro, postulando a inclusão da questão de gênero na agenda governamental, o que posteriormente resultou na conquista de uma antiga reivindicação das mulheres: a criação da primeira SPM do RS.

Assim, como forma de melhor entender o papel dos movimentos de mulheres na formação da agenda governamental, procurou-se investigar através do presente estudo o seguinte problema: de que forma os movimentos de mulheres influenciaram no processo de formação da agenda do candidato Tarso Genro ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul em 2009/2010?

Os objetivos específicos desmembram o objetivo geral através da seguinte proposta: i) Compreender os fatores que possibilitaram as mudanças nas agendas em políticas públicas, a partir do processo de redemocratização brasileiro; ii) Identificar os principais marcos da formação da agenda brasileira em políticas públicas para as mulheres a partir da redemocratização; iii) Identificar os atores e as estratégias que impulsionaram a pauta da criação da SPM/RS na formação da agenda governamental; e iv) Reconstruir a janela de oportunidade aberta no período pré-eleitoral e eleitoral da candidatura Tarso Genro ao governo do Rio Grande do Sul (2009 e 2010), que proporcionou a inclusão da pauta da criação da SPM/RS na agenda governamental.

Traduzir as demandas e conquistas dos movimentos de mulheres gaúchas, revelando sua interação com o Estado na busca de uma organização estatal cuja pauta contemplasse políticas públicas voltadas às suas necessidades, representa um momento importante na construção teórica sobre a participação feminina gaúcha e a pauta de gênero. Ao registrar a inter-relação entre o Estado e a sociedade civil, especialmente dos movimentos de mulheres gaúchas, estaremos contribuindo para o conjunto de estudos recentes no Brasil que têm buscado sair das análises polarizadas para pensar nas inter-relações entre Estado e sociedade civil. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Importante também mapear o protagonismo e o empoderamento feminino, coletando subsídios que demonstrem para as mulheres gaúchas o papel qualificador

e decisivo que essas desempenham, seus limites e possibilidades na defesa das demandas de gênero junto ao Estado. Muito temos que conhecer e avaliar sobre a “ingerência da mulher na esfera pública” (PRÁ, 2016, p. 27), verificando a forma como os movimentos e organizações interagiram, avaliando sua influência na criação da nova organização institucional – SPM. Cabe destacar, no dizer de Prá (2016, p.28), que

trata-se, de fato, de analisar os sentidos e os significados das políticas públicas desenvolvidas por mulheres que estão na órbita do sistema de decisão e detêm posições estratégicas de poder. Em suma, busca-se investigar até que ponto essas práticas podem contribuir para provocar mudanças substanciais na condição secundária e subordinada da mulher na política. Dessa forma, é central neste estudo saber como as mulheres participam do processo político-institucional.

Para investigar os diversos fatores que influenciaram à futura criação da SPM/RS, optamos pela pesquisa qualitativa. Este tipo de pesquisa, segundo Minayo (2002, p.22), “aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas”.

Buscamos assim levantar dados, obter informações e compreender os motivos, razões e formas que pessoas ligadas aos movimentos de mulheres e demais atores ligados a coordenação da campanha Tarso Genro interagiram no cenário, objeto deste estudo, investigando os relatos verbais sobre as participações e construções do período a ser estudado, buscando resgatar a memória dos participantes.

Como se trata de uma construção relativamente recente, a iniciativa de investigação favoreceu o reconhecimento e a aproximação de fatos e de atores relevantes ao estudo, favorecendo ainda, segundo Scarparo (2000, p. 113) “a compreensão mais aguçada do contexto, das ideias e dos fatos” que compuseram a trajetória e vivenciaram a formação da agenda em políticas públicas para mulheres no Rio Grande do Sul.

Segundo Gaskell e Bauer (2002, p. 189) observar os pontos de vista através das falas e dos documentos nos revelará que “os textos, do mesmo modo que as falas, referem-se aos pensamentos, sentimentos, memórias, planos e discussões das pessoas, e algumas vezes nos dizem mais do que seus autores imaginam”.

Através da especificação de categorias, ou seja, de um conceito ou tema, que se presta a condensar um significado a partir de unidades vocabulares, procuramos analisar a comunicação por meio de seus sentidos e significados, como forma de

interpretar a mensagem contida nestes partindo de indicadores objetivos. Através da análise do léxico passamos a sintetizar a concepção do emissor, seus valores e opções. (TRIVINOS, 1987; GASKEL, BAUER, 2002).

Estruturalmente, a primeira parte do trabalho se propõe a introduzir o tema trazendo as perspectivas a serem desenvolvidas pelo estudo no que se refere à relação entre o Estado, os movimentos de mulheres e as políticas públicas de gênero na perspectiva da formação da agenda governamental.

O capítulo dois, intitulado “As Mudanças nas Relações entre Estado e Sociedade Civil Pós-Redemocratização”, busca demonstrar as mudanças nos padrões de relações entre Estado *versus* sociedade civil, a partir do processo de redemocratização brasileiro, e como estas mudanças repercutiram nas políticas públicas considerando a formação da agenda e a abertura da janela de oportunidade.

O capítulo três, nomeado de “O Movimento de Mulheres e a Formação da Agenda em Políticas Públicas”, trabalha inicialmente com conceitos importantes para a temática de mulheres e procura resgatar historicamente a trajetória dos movimentos de mulheres. Discorre também sobre a participação dos movimentos de mulheres na formação da agenda em políticas públicas através da atuação destas no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, no processo constituinte de 1988, no acompanhamento da agenda internacional de mulheres, no processo de criação de OPMs, na participação das ONGs feministas e nas Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres. Ao final, passa à abordagem dos processos de formação da agenda pública de mulheres no RS.

No último capítulo: “O Momento de Formação da Agenda Governamental: uma janela de oportunidade para a criação da SPM/RS”, trataremos dos resultados obtidos pela pesquisa empírica e da análise de dados secundários buscando compreender e responder as questões que emergiram ao longo deste trabalho, através da perspectiva de construção da agenda pública e da agenda governamental em políticas para as mulheres.

Finalmente, nas considerações finais conclui-se fazendo reflexões sobre o tema da influência dos movimentos de mulheres na formação da agenda governamental, trazendo ainda sugestões para novas pesquisas.

2. MUDANÇAS NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

Durante o longo período de autoritarismo militar, ocorreram no Brasil diversos e significantes processos contestatórios, com mobilização dos mais variados setores da Sociedade Civil, que lutavam por democracia e melhores condições de vida⁸. Este contexto reivindicativo oportunizou várias mudanças em nosso país, especialmente mudanças nos padrões de relação entre Estado e sociedade civil. Neste cenário emergiram novos atores e novos projetos políticos. (GOHN, 2011; BARCELOS; PEREIRA; SILVA, 2017).

Para que possamos perceber estas mudanças e melhor compreender o processo de construção democrática no Brasil, é fundamental analisarmos a complexidade e a diversidade destas relações. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

2.1 As trajetórias de mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil

Nesta trajetória de mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil é preciso referir que o contexto ditatorial vivenciado no Brasil balizou as análises realizadas. Estas análises tenderam a pensar essas relações sob a perspectiva do confronto, dentro de uma visão dicotômica ou maniqueísta, onde a sociedade civil é retratada como o polo da virtude democrática e o Estado como a “encarnação do mal”. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; LAVALLE, 2011).

As preocupações teóricas no Brasil dos anos 70 e ao longo dos anos 80, especialmente com relação a análise dos movimentos sociais, estiveram muito voltadas à percepção do comportamento dos atores sociais que se confrontavam com os atores políticos sob a égide da ditadura militar. A arena política externava uma luta entre forças democráticas e autoritárias, revelando um forte ambiente de oposição entre sociedade e Estado. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; SILVA; OLIVEIRA, 2011).

O campo de estudos que se desenvolveu neste período ditatorial carregava consigo a perspectiva analítica de que os movimentos sociais seriam formados por agentes externos ao Estado. Esta análise retratava uma percepção com fortes

⁸ No final da década de 1970 e em parte dos anos 1980 vários movimentos sociais populares lutaram contra o regime militar. Na época ganhou destaque os movimentos de base cristãos, sob inspiração da teologia da libertação. (GOHN, 2011).

contornos marxistas onde o Estado tendia ser visto como um representante da burguesia num projeto de dominação material e ideológica da classe trabalhadora. Assim, caberia aos movimentos sociais reivindicar de fora das instituições políticas, valendo-se de processos revolucionários. Tal pressuposto era validado pelo momento histórico, onde subsistia um contexto autoritário, que excluía ou impossibilitava os movimentos sociais de qualquer participação político-institucional numa perspectiva democrática e cidadã. (BARCELOS; PEREIRA; SILVA, 2017).

No período de redemocratização brasileiro, especialmente a partir do final dos anos de 1980 e no decorrer da década de 1990, com a consolidação de novos atores da política institucional, houve uma mudança significativa nas oportunidades de acesso e interlocução à política institucional por parte das organizações e dos movimentos sociais. A característica da externalidade dos movimentos sociais, vista como *outsiders* em relação à política institucional, vai cedendo lugar a inserção destes como membros partícipes ou efetivos do aparelho estatal. (SILVA, OLIVEIRA, 2011).

Aspecto importante a se evidenciar neste período é que a ideia da sociedade civil com um perfil contestatório de outrora foi aos poucos mudando. A nova conjuntura política apontava para um horizonte de maiores consensos e notadamente de contornos neoliberais. Formaram-se consensos englobando partidos, governos, agências multilaterais de desenvolvimento e os próprios atores civis retratando uma visão hegemônica e reducionista da relação Estado x sociedade civil. Em que pese haver uma valorização maior em termos participativos,

a sociedade civil perde o sentido e o campo da crítica que lhe haviam sido atribuídos e fica-se apenas com a cooperação, em uma nova visão homogeneizante, cujo efeito principal é a despolitização das relações entre a sociedade e o Estado, já que o conflito desaparece de cena. (DAGNINO; OLIVERA; PANFICHI, 2006, p. 22).

Novos conceitos deixam para trás a dicotomia entre polo de virtude por parte da sociedade civil e a de polo de maldade por parte do Estado, o que se justificava quando da relação ditatorial experimentada na fase de conflito contra os regimes autoritários. Este novo momento histórico impulsionou uma outra reconfiguração da sociedade civil, na qual a heterogeneidade de atores civis (inclusive atores conservadores e antidemocráticos) em diversos formatos institucionais (sindicatos, associações, redes, coalizões, mesas, fóruns, etc) revela uma grande diversidade de

práticas e projetos políticos (inclusive alguns pouco democratizantes). (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Ganha destaque este novo comportamento funcional, balizador de novas relações, diante da nova Constituição Federal de 1988 e dos novos direitos conquistados, que

deslocou grande parte das energias participativas para o interior dos novos espaços institucionais que, a exemplo dos Conselhos Gestores e dos Orçamentos Participativos (OP), resultaram, em grande medida, das lutas e reivindicações pela democratização do Estado. (WARREN, LUCHMANN; 2004, p.18).

Emerge com vitalidade um novo mapa da sociedade civil, fomentado inclusive pela capacidade de inclusão destes novos atores no projeto político democrático-participativo capitaneado principalmente pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que surge com muito vigor nesse cenário. Confronta-se neste momento as tradições autoritárias do passado, sendo este ambiente de mudanças incentivado e até mesmo promovido pelo próprio Estado, pelos partidos políticos e por outros atores da sociedade civil. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; SILVA, OLIVEIRA, 2011).

Importante destaque deve ser feito com relação as mudanças experimentadas pelo próprio Estado, que também é heterogêneo, construindo-se historicamente de maneira simultânea com o processo de democratização brasileiro. A conjuntura de eleições livres, a liberdade de organização partidária, a necessidade de formar governos de coalizão e distribuir cargos no aparato do Estado, oportunizam o surgimento de diferentes projetos políticos que ascenderam aos diferentes níveis de governo, em uma verdadeira heterogeneidade de projetos e práticas. Todavia, um importante diferencial entre Estado e sociedade civil está na condição que assumem os atores estatais, que ao tomar decisões vinculantes, mesmo em instâncias participativas, abarcam compulsoriamente o conjunto da sociedade. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

A chegada dos anos de 1990, após o processo de abertura política experimentado pela sociedade civil nos anos de 1980, revelou um intenso e pulverizado ambiente onde atores animaram a renovação de discursos emancipatórios, reverberando, no dizer de Lavallo (2003, p.92) na “democratização da democracia”, o que resultou na ampliação do espaço público conquistado através da forte mobilização social. A ideia de sociedade civil foi atualizada trazendo à cena

o potencial de sinergia nas relações Estado-sociedade, a relevância dos novos espaços de participação, o papel da sociedade civil no desenho de políticas públicas, a emergência de novas institucionalidades e a multiplicação de formas inéditas de representatividade – mesmo que ainda em estado embrionário. Em vez de atores discutem-se espaços, e o lugar das distinções – por vezes maniqueístas – entre a sociedade civil e o Estado é ocupado por estudos empíricos sobre o papel de determinados atores da sociedade civil em ambientes institucionais específicos. (LAVALLE, 2003, p. 92/93).

Afloram ainda novos padrões de ação coletiva no Brasil, muitos com caráter não funcional, ou seja, organizados por questões temáticas, territoriais e plurais. A nova sociedade civil revelou um vigor que resultou em diversas agremiações coletivas: associações de caráter local (de moradores, de lazer, culturais, ambientais); pequenas agremiações profissionais e por afinidade (de pais e alunos, de usuários, grupos de protesto, defesa do meio ambiente); associações de solidariedade (sem teto, meninos de rua, mães solteiras, deficientes); movimentos reivindicatórios ligados a defesa da identidade (feministas, negros, idosos). Afloram também algumas experiências associativas que não possuíam caráter de tematizar problemas ou intermediar interesses (clubes de terceira idade, associações de ex-alunos, etc.) e encontravam-se distantes do papel de fortalecimento do espaço público que privilegiava temáticas de interesse geral. (LAVALLE, 2003).

Há que se considerar ainda o processo mundial de globalização e a realização de inúmeras Conferências das Nações Unidas na década de 1990, as quais possibilitaram a articulação de diversas organizações civis através da organização de fóruns locais e nacionais que objetivavam preparar suas representações para as Conferências Mundiais. Por conta disso, ocorreu uma nova aproximação entre poder público e sociedade civil, muito balizada pela ideia de solidariedade presente no projeto neoliberal de reforma do Estado. As relações entre Estado e sociedade passam a incorporar novos conceitos: de terceiro setor, de responsabilidade social, de filantropia empresarial e de solidariedade, em substituição as ideias de participação, cidadania e solidariedade vinculadas aos princípios de igualdade e universalidade. (WARREN, LUCHMANN, 2004).

Neste contexto, a ação do Estado, contribuiu fortemente para a organização e proliferação de Organizações Não Governamentais (ONGs), as quais passaram a ocupar lugar de destaque na implementação de políticas e “constituíram a figura associativa por excelência do debate sobre a sociedade civil dos anos 1990”.

(LAVALLE, 2003, p.100). Este ator coletivo passou a ter destaque no processo de Conferências e Fóruns.

Somado a isso, as novas articulações entre Estado e sociedade civil, estabelecidas a partir da Constituição Federal de 1988, que deslocaram o viés participativo da sociedade para o interior dos novos arranjos institucionais participativos, como por exemplo, os exercidos através dos Conselhos Gestores de Políticas, Conselhos de Direitos, dos OPs, entre outros, os quais ampliaram significativamente os conceitos de democracia e cidadania. (WARREN, LUCHMANN, 2004).

A virada do milênio trouxe a possibilidade de aprimoramento dos debates e da capacidade de interação entre os mais variados integrantes da sociedade civil através da realização do Fórum Social Mundial, em três anos consecutivos (janeiro de 2001, 2002 e 2003, em Porto Alegre/RS), onde foi oportunizado,

o diálogo transnacional da diversidade de movimentos sociais, ONGs e cidadãos comprometidos com a transformação social. A tônica destes eventos foi não apenas a pluralidade de temáticas, de interesses políticos, de perspectivas ideológicas e de interpretações da realidade, com o crescente entendimento (do primeiro ao terceiro FSM), de que o respeito ao pluralismo das ideias da sociedade civil organizada constituiu-se como princípio fundamental". (WARREN, LUCHMANN, 2004, p. 21).

Ao observarmos a trajetória das relações entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, a partir dos anos 70, identificamos vários processos organizativos que, no conceito de Silva e Oliveira (2011), não podem ser configurados como sendo o retrato de um padrão único de relações. O mais correto seria pensar tais relações como um *continuum*, que pode retratar momentos de externalidade dos movimentos sociais frente ao Estado, ou no extremo oposto, um processo onde os movimentos sociais teriam acesso aos atores e instituições, enquanto membros efetivos da *polity*.

Segundo os autores, a perspectiva de análise relacional possibilita perceber os distintos padrões estabelecidos entre sociedade civil e Estado nos mais variados processos de organização e de atuação dos movimentos sociais. Neste sentido, mostra-se apta a apreender o trânsito institucional e a intersecção entre Estado-sociedade civil, ou mais amplamente, entre política institucionalizada e política não institucionalizada. (SILVA, OLIVEIRA, 2011).

Na análise relacional, as várias possibilidades de padrões que podem ocorrer nesta relação poderão ser percebidas. Em algumas conjunturas, por exemplo, o

Estado é fomentador de políticas governamentais através de seus programas e agentes. Várias formas de relação podem ser percebidas, dependendo dos aspectos conjunturais presentes em um determinado contexto político. (SILVA, OLIVEIRA, 2011).

No caso brasileiro, as mudanças na conjuntura advindas do processo de redemocratização, resultaram em mudanças no acesso à política institucional por parte dos movimentos sociais. O Estado tornou-se mais aberto à sociedade, oportunizando uma maior inserção dos movimentos no aparato estatal. Por isso, ao invés de carimbar o processo de inserção dos movimentos sociais nas instituições estatais como sendo de cooptação, instrumentalização ou colonização por parte do Estado, a abordagem relacional revela um complexo e instigante padrão de relações, apto a ser investigado e explorado empiricamente. (ABERS, BULOW, 2011; SILVA, OLIVEIRA, 2011).

Mesmo o Brasil se caracterizando por crescentes níveis de inclusão institucional das organizações da sociedade civil, processo que teve seu ápice na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), quando se observa uma intensa intersecção Estado-Movimentos, não se pode visualizar estas relações de forma linear. Neste cenário, passa a ser necessária a inclusão dos partidos políticos para fins de análise da variação da relação entre organizações e movimentos sociais. Silva e Oliveira (2011), ao adaptarem a tipologia desenvolvida por Hanagan, definem três padrões principais de relação entre partidos e movimentos sociais, conforme podemos observar no quadro abaixo:

Quadro 1- Padrões de relação entre partidos e movimentos sociais

Independência	Cooperação	Interpenetração
Ocorre quando há uma separação significativa entre política institucional e não institucional, causada em geral pelos contextos autoritários.	Ocorre quando partido e movimento, mantendo suas fronteiras, estabelecem formas cooperativas de relação.	Ocorre quando as fronteiras entre partido e movimento apresentam uma relativa diluição com o compartilhamento de militantes, marcos interpretativos, orientações ideológicas e estruturas organizativas.

Fonte: elaborado pela autora com base em SILVA e OLIVEIRA, 2011, p. 95.

A independência enfatiza a externalidade dos movimentos em relação à política institucional, enquanto a cooperação pode apresentar-se de forma bastante

variável, indo de coalizões pontuais até articulações permanentes. Já a interpenetração, que tende a apresentar grande centralidade nos movimentos sociais brasileiros, conhecida ainda como “militância múltipla”, caracteriza a ação de muitos ativistas brasileiros, especialmente os de esquerda do espectro político. (SILVA, OLIVEIRA, 2011).

Estes militantes criariam, segundo Silva e Oliveira (2011, p. 96) “conexões e sobreposições entre estas esferas de ação, levando, em certos casos, a uma relativa diluição de suas fronteiras”.

Este padrão relacional de interpenetração pode ser identificado na conformação do capital político de candidaturas às eleições no RS, onde observa-se (especialmente no PT) uma trajetória de engajamento em organizações e movimentos sociais constituindo um recurso de legitimação com vistas a viabilização eleitoral das candidaturas. (SILVA, OLIVEIRA, 2011).

Assim, acompanhar as trajetórias de mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil, mostra-se fundamental para compreender uma série de questões vinculadas a construção do processo democrático no Brasil como a compreensão da não unificação dos atores que atuam nesta arena política, a percepção de que a sociedade civil não está posicionada de forma isolada do Estado, bem como a coexistência de vários projetos no interior da sociedade civil (democratizantes ou autoritários). (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006).

2.2 Estado, sociedade Civil e políticas públicas

Tanto a literatura nacional quanto a estrangeira apontam a experiência brasileira acerca da participação da sociedade civil como singular no período pós-transição. Uma forte incidência da sociedade civil sobre as prioridades públicas foi revelada fortemente após o período constituinte através da multiplicação de canais institucionais em que são exercidas experiências de participação não eleitoral e de representação extra parlamentar. (LAVALLE, BARONE, 2015).

No Brasil, os estudos sobre políticas públicas nasceram no período de transição do governo autoritário (oriundo da ditadura militar) para o período de redemocratização na primeira metade dos anos 1980. A Constituição Federal de 1988 e o novo modelo democratizante reuniu a vocação necessária ao estudo e compreensão de várias políticas setoriais, além de propor alternativas para o novo

desenho institucional, agora mais participativo, buscando resgatar a dívida social do Estado brasileiro para com seus cidadãos. (WARREN, LUCHMANN, 2004).

2.2.1 As mudanças emergentes nos padrões de relação

As mudanças emergentes nos padrões de relação entre sociedade civil e Estado, especialmente falando do caso brasileiro pós redemocratização, passou a se refletir diretamente no atendimento das reivindicações sociais tensionadas pela Sociedade Civil. Tais reivindicações podem, ao serem absorvidas pelo Estado, adquirir a forma de políticas públicas, eis que são resultantes da atividade política e compreendem o conjunto de decisões governamentais relativas à alocação imperativa de valores. (COSTA, 2008).

A conjuntura brasileira revela a ascensão de uma sociedade civil engajada na democratização. Este processo avançou em direção a uma trajetória de institucionalização, considerando principalmente demandas da sociedade civil inscritas na Carta Magna (via participação). A chegada progressiva do PT aos espaços institucionais, especialmente à Presidência da República, mostrou-se um terreno fértil ao ambiente participativo. (LAVALLE, BARONE, 2015).

As políticas públicas são um tema de interesse contemporâneo e de grande importância, tanto para os que almejam a mudança social, como os que preferem a continuidade do atual estado das coisas. Debater políticas públicas em ambientes democráticos implica, por exemplo, em responder qual é o espaço que cabe aos governos na definição e implementação destas. Reformulações têm ocorrido neste processo de interação entre atores estatais e privados ao produzir políticas públicas. Estudos tem demonstrado a incapacidade de modelos tradicionais de interpretar os mecanismos de intermediação de interesses e dar conta da diversificação e da complexificação desses novos processos (de sujeitos atuando em redes, do surgimento de novos atores, etc.). (FARIA, 2003).

Perspectivas de definição de políticas públicas em Estados e Sociedades mais complexos como os do mundo moderno estão mais sincronizadas com a visão teórica de uma autonomia relativa do Estado, que garante a este um espaço próprio de atuação, mas reconhece a permeabilidade de influências externas e internas. Já não são pertinentes e eficazes versões analíticas como a sustentada pelo Pluralismo – que defende que o Estado refletiria tão somente as pressões dos grupos de interesse; pelo Elitismo – que o Estado opta por políticas definidas exclusivamente

por aqueles que estão no poder; pelo Estruturalismo ou Funcionalismo - que as políticas públicas servem aos interesses de determinadas classes sociais. (SOUZA, 2006).

Assim, nas relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil, especialmente nas novas relações pós-redemocratização, não podemos compreender os governos como uma organização monolítica e apartada da sociedade, pois esta não apenas o influencia e o legitima, como também é, em grande parte, modelada e transformada pelas políticas governamentais. (CORTES, LIMA, 2012).

No Brasil até o final dos anos 1990, o campo das políticas públicas era descrito como um campo de institucionalização bastante incipiente, marcado por uma fragmentação organizacional e temática e pela burocratização das análises sobre políticas. Passada mais de duas décadas esta apreciação não parece mais retratar a realidade da área. (CORTES, LIMA, 2012).

Segundo Marques (2006, p. 15), o Estado brasileiro é um dos mais relevantes atores atuando no cenário político. Muito de sua atuação e de suas políticas foram estudadas nas últimas décadas, entretanto, “em uma situação contraditória, conhecemos muito pouco dos detalhes do seu funcionamento. Em especial temos apenas escassa compreensão sobre os processos que organizam a sua heterogeneidade e suas dinâmicas internas”.

A partir dos anos 1990 a literatura em políticas públicas, recebendo influências da especialização dos diversos setores de política, mostrava uma intensa fragmentação, o que revelava uma ausência de diálogo com perspectivas teóricas mais amplas que dessem conta de explicar o funcionamento do Estado. Tal processo resultou ou em macro análises ou em análises detalhadas e específicas com foco em áreas mais concretas da política. (MARQUES, 2006).

A superação de tal problema está em realizarmos análises intermediárias entre os modelos de interpretação do Estado e a análise de políticas específicas, devendo ser utilizados processos que, segundo Marques (2006, p.17): “dizem respeito a exploração sistemática das dinâmicas, dos mecanismos ou das estruturas de médio alcance que cercam a produção de políticas, como estratégias, instituições e padrões de relação entre atores”. Tal estratégia analítica abarcará os padrões de organização no interior do Estado, assim como a relação para com os agentes externos ligados ao Estado de muitas outras formas.

O processo de mudanças nas relações entre Estado e Sociedade promoveu também mudanças contundentes na forma com que as políticas públicas passaram a se estabelecer no Brasil. Um novo momento repleto de inovações institucionais e com grande mobilidade por parte da sociedade civil instalou-se, onde o

caráter participativo tornou-se variado e denso em proporções que pareciam improváveis na virada dos anos 1980. Não apenas instâncias de participação ganharam novos formatos, maior disseminação e abrangência territorial e feições mais institucionalizadas, mas também organizações da sociedade civil firmaram sua presença nesses espaços, sendo que seu status e acesso direto ou indireto a recursos públicos foram submetidos a novas regulamentações, e seu papel na realização de diversas funções de gestão de políticas, capacitação, *advocacy* e produção de conhecimento tornou-se um dado do funcionamento da democracia e da administração pública. (LAVALLE, BARONE, 2015, p. 51/52).

Fato é que as políticas públicas afetam profundamente a vida cotidiana de todos os indivíduos em sociedade, mais pela abrangência do que pelo consenso gerado. Assim, sustentamos que a complexidade envolvida nas relações entre Estado e sociedade civil é uma das razões pelas quais as políticas públicas terão de ser conceituadas e analisadas dentro de uma ótica intrinsecamente interdisciplinar. (FRANÇA, 2007; CORTES, LIMA, 2012).

2.2.2 A formação da agenda em políticas públicas e a janela de oportunidade

As análises sobre como ocorrem os processos decisórios no âmbito governamental fazem parte dos estudos de políticas públicas, já que é nos governos que são tomadas as decisões sobre as políticas, programas e projetos. A incorporação de novos problemas à pauta de assuntos que merecem o interesse dos decisores políticos é o que se define como formação da agenda governamental, desenvolvida em uma etapa anterior a etapa decisional. (FARIA, 2003; FRANÇA, 2007; COSTA, 2008).

O ciclo de políticas públicas, segundo Secchi (2014), reflete uma sistematização que visualiza e interpreta a vida da política pública. Extremamente útil e cada vez mais valorizados, seus estudos acompanham a linha do tempo de sua evolução: a identificação de um problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação, a avaliação e a extinção de uma política pública. A utilidade de tal dinâmica, dentre outras, é auxiliar na organização de ideias e simplificar a complexidade de uma política pública.

Questões fundamentais para a compreensão da política pública de gênero a ser estudada estão situadas na fase inicial do ciclo das políticas públicas: na formação da agenda. Vários fatores podem influenciar nesta etapa decisória uma vez que, em determinado momento e circunstância, problemas públicos são ou não tidos como relevantes a fim de serem alçados como aptos a figurar na agenda governamental, constituindo assim o ponto de partida para a formulação das políticas públicas.

Compreender este momento de construção da agenda da política pública, analisando a complexidade e interatividade dos contextos, dos mecanismos que antecedem a inclusão de determinado item na agenda de governo, a identificação dos atores governamentais e não governamentais que dela participam e o processo de negociação em torno dos problemas e alternativas, é questão fundamental para compreensão das opções que passam a ser, ao final, incorporadas na agenda governamental. (PINTO, 2008).

Um conceito importante para o ciclo da política pública que queremos analisar, é o de agenda. A chamada agenda de governo ou agenda governamental, normalmente deriva da formação de uma agenda mais ampla da sociedade, onde os problemas e alternativas de solução ganham ou perdem a atenção: a chamada agenda pública. Já a agenda de governo ou governamental trata de temas ou problemas que podem ocupar um lugar de destaque, onde passam a ser eleitas as prioridades, que posteriormente serão submetidas a uma decisão. (FREY, 2000; FRANÇA, 2007; COSTA, 2008).

Desta feita, a formação da agenda governamental pode ser definida como o processo através do qual demandas são transformadas em problemas para os quais os agentes governamentais passam a prestar atenção em um determinado momento. (COSTA, 2008; SECCHI, 2014). A análise que utilizamos para investigarmos este processo é a dos Múltiplos Fluxos de Kingdon, que objetiva segundo Costa (2008, p.30):

examinar os processos subjacentes ao reconhecimento de determinados problemas, como e quando eles passam a despertar a atenção dos líderes políticos e gestores de políticas públicas e quando passam a efetivamente ser incorporados à agenda governamental.

A abordagem multicêntrica, a qual nos filiamos, nos permite ampliar o escopo de atuação dos atores envolvidos no processo de formulação de políticas públicas, contestando visões estadocêntricas, que sustentam ter o governo o monopólio de atuação. Segundo Secchi (2014, p. 5): “o que define se uma política é ou não pública é sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador da decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal”.

Considera-se que neste processo participam atores governamentais e não governamentais, os quais procuram inserir novos problemas na agenda ou manter ou finalizar determinada política pública. Dessa forma, verifica-se também se fatores como a organização da administração pública ou a atuação de determinados indivíduos ou grupos fazem diferença para que determinado problema entre ou não no centro das atenções de um governo. (FARIA, 2003; COSTA, 2008).

Neste estudo iremos nos concentrar na fase inicial do ciclo da política pública de mulheres: a fase da formação de agenda (*agenda setting*). Vários fatores podem influenciar nesta etapa pré-decisional uma vez que, em determinado momento e circunstância, problemas públicos são ou não tidos como relevantes a fim de serem alçados como aptos a figurar na agenda governamental, constituindo assim o ponto de partida para a formulação das políticas públicas. (FREY, 2000).

O período eleitoral e pré-eleitoral cria um ambiente propício a intervenção na formulação de políticas públicas, na medida em que grupos com os mais variados interesses entram em cena, objetivando disputar o ingresso de suas demandas na agenda governamental. Segundo Capella (2005), decisões estratégicas sobre política estão sendo tomadas neste momento de formação de agenda, dentro de um processo de grande complexidade e altamente competitivo.

A análise a ser feita, sob a perspectiva do processo de formação da agenda (*agenda setting*), procurará investigar, como bem assevera Capella (2005, p.2): “de que forma uma questão específica se torna importante, num determinado momento, focalizando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda”.

O modelo a ser trabalhado destaca-se pela capacidade de explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas: o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) desenvolvido por John Kingdon. (FARIA, 2003).

Este modelo é uma importante ferramenta na análise de processos de formulação de políticas públicas e de mudança na agenda governamental, dando

ênfase à dinâmica das ideias no processo político. Assim, temos questões a serem respondidas, como bem evidencia Capella (2005, p. 2):

por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública?

Para o idealizador do modelo de Múltiplos Fluxos as políticas públicas são um conjunto formado por quatro processos que compreendem: i) o estabelecimento de uma agenda de políticas; ii) a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas vão ser realizadas; iii) a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis; iv) e, a implementação da decisão. (CAPELLA, 2005; FRANÇA, 2007).

O modelo de *Multiple Streams*, que se tornou referência para os estudos de políticas públicas, preocupa-se com os dois primeiros processos que são chamados de estágios pré-decisórios: a formação da agenda (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas (*policy formulation*). A agenda governamental segundo Capella (2005, p. 3) é definida como: “o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento”.

Passa a fazer parte da agenda governamental uma questão que desperta a atenção e o interesse dos decisores de políticas. O cenário é complexo e várias questões podem ser apresentadas, mas apenas algumas delas são realmente consideradas. Estas compõem a agenda decisional, um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas, ou seja, prestes a se tornarem políticas públicas. Existem, ainda, as agendas especializadas, como as agendas específicas das áreas de saúde, educação, segurança – que refletem a natureza setorial da questão. (PINTO, 2008).

Como algumas questões passam a ser consideradas pelos formuladores de políticas, tornando-se proeminentes e ascendendo à agenda governamental? A partir de estudo empírico feito no governo federal americano, Kingdon retrata que este momento envolve três fluxos decisórios (*streams*), os quais seguem seu curso de forma relativamente independente, permeando toda a organização:

em momentos críticos estes fluxos convergem, e é precisamente neste momento em que são produzidas mudanças na agenda. Assim, para o modelo de Kingdon (2003), a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e políticas (*politics*). (CAPELLA, 2005, p. 4).

No fluxo dos problemas, a análise recai sobre a forma como as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental. (PINTO, 2008). Para tanto, faz-se necessário diferenciar problemas de condições, ou seja, uma condição é uma situação percebida, mas que não desperta uma contrapartida. As condições tornar-se-ão um problema somente quando os formuladores de políticas acreditarem que devam posicionar-se, fazendo algo a respeito. Nesse sentido, as condições tornam-se problemas quando capturam a atenção dos participantes de um processo decisório, despertando nesses a necessidade de ação. Isso ocorre por meio de três mecanismos básicos: i) indicadores; ii) eventos, crises e símbolos; e iii) feedback das ações governamentais. Contudo, segundo Capella (2005, p. 5):

mesmo que indicadores, eventos, símbolos ou *feddbacks* sinalizem condições específicas, estes elementos não transformam condições automaticamente em problemas. Essencial para o entendimento do modelo é compreender que problemas são construções sociais, envolvendo interpretação... portanto, condições podem chamar a atenção dos formuladores de políticas, transformando-se em problemas, e posteriormente alcançar a agenda governamental.

Assim, considerando-se a estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido e articulado, concentrando a atenção dos formuladores de políticas, pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de *agenda-setting*. (CAPELLA, 2005).

No fluxo das soluções e alternativas, as ideias geradas não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos, pois as questões presentes na agenda governamental (que reúne a atenção das pessoas dentro e fora do governo) não vêm aos pares, com problemas e soluções. Desta forma, dada a grande competitividade na seleção das possíveis soluções, as ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. (CAPELLA, 2005; PINTO, 2008).

Na etapa de seleção, quando uma proposta é atrativa, ela é imediatamente difundida, chamando a atenção dos atores. Neste cenário a persuasão incide fortemente, pois há necessidade que as propostas sejam seriamente consideradas quando apresentadas. Ocorrendo a adesão de mais adeptos, mesmo sem haver consenso, haverá o reconhecimento pela comunidade de que algumas propostas são relevantes dentro do universo de propostas possíveis ofertadas. (SECCHI, 2014).

No fluxo da política as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação. Ganham destaque três elementos, que exercem influência sobre a agenda governamental: o “clima” ou “humor” nacional (quando diversas pessoas compartilham das mesmas posições sobre certas questões durante um determinado período de tempo), as “forças políticas organizadas” (exercidas pelos grupos de pressão) e as “mudanças dentro do próprio governo” (mudanças de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental, mudanças de gestão, de chefia, etc.). Segundo Capella (2005), os eventos poderão influenciar fortemente a agenda governamental uma vez que poderão desencadear mudanças que oportunizarão que novos problemas sejam alçados (ou não) à agenda, como é o caso do início de um novo governo.

De acordo com este modelo, no momento em que os três fluxos (problemas, soluções e dinâmica política) forem reunidos, será gerada uma oportunidade de mudança ou de construção de uma política na agenda. Neste momento, chamado de “janela de oportunidade” um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que novas questões ascendam a agenda. (FRANÇA, 2007; BARCELOS, 2012).

A junção dos fluxos (*coupling*), ocorre em momentos em que as *policy windows* se encontram abertas. Uma característica da oportunidade de mudança no modelo de *Multiple Streams* é seu caráter transitório, pois da mesma forma que janelas se abrem, elas também se fecham. (FRANÇA, 2007; BARCELOS, 2012).

Um dos aspectos relevantes para compreensão do processo de determinação da agenda, segundo Marques (2006) é a atuação dos jogadores que se fazem presentes na arena política. Os atores envolvidos no processo contribuem decisivamente para a chegada de uma questão na agenda e/ou para a construção de alternativas. Considerar sua atuação mostra-se relevante, pois estes,

sabidamente, não atuam em um vácuo, visto estarem situados em contextos institucionais, compostos por regras e com formatos organizacionais específicos traduzindo uma verdadeira dinâmica política⁹. (FREY, 2000; MARQUES, 2006).

Inclusive, os atores são descritos por Barcelos (2012, p. 10) como sendo:

centrais em processos de política pública nessa abordagem pois “*manipulam preferências problemáticas*” (ZAHARIADIS, 2007, p.70) e agem desenvolvendo estratégias que tornem possível “acoplar” os três fluxos e permitir que uma ideia se transforme em política pública.

Desta forma, temos um ambiente onde ganham relevância as escolhas, os mecanismos de construção e de interpretação de mundo gerando interações entre sociedade e sistema político, o que retroalimentaria de forma interdependente as instituições. (MULLER, SURREL, 2002; MARQUES, 2006).

Alguns atores são influentes na definição da agenda governamental, enquanto outros exercem maior influência na definição de alternativas (soluções). O primeiro grupo é formado pelos atores visíveis, pois são aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público. O segundo é formado pelos participantes invisíveis, que formam as comunidades nas quais as ideias são geradas e postas em circulação. (CAPELLA, 2005; FRANÇA, 2007; PINTO, 2008).

Segundo Secchi (2014, p. 99) os atores para as ciências políticas são:

aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações.

Os indivíduos, grupos e organizações que influenciam o processo político assumem um papel dinâmico, pois interagem, alocam recursos, constroem coalizões, resolvem conflitos em um cenário político. Os atores são categorizados com a finalidade de agregar os que possuem características em comum, assim

⁹“Esse fenômeno se torna mais evidente no caso de alguns atores terem conseguido “institucionalizar” novos estilos de comportamento mediante novos procedimentos e arranjos. Um exemplo disso é o surgimento de novos canais de participação (conselhos populares, orçamento participativo, foros de debate etc.) na política municipal brasileira, esses por sua vez são o resultado, pelo menos em parte, da pressão político-social exercida pelos movimentos sociais e pela sociedade civil em geral”. (FREY, 2000, p. 236).

como para distinguir os diferentes. A primeira divisão é feita entre os atores individuais e os coletivos. Enquanto os individuais são pessoas que agem intencionalmente em uma arena política (políticos, burocratas, magistrados, formadores de opinião, etc), os coletivos são os grupos e as organizações que agem intencionalmente em uma arena política. (SECCHI, 2014).

Outra divisão é a categorização em atores governamentais e não governamentais. Dentre os atores governamentais encontramos os políticos, os designados politicamente, os burocratas, os representantes do Legislativo, do Executivo e do Judiciário. São exemplos de atores não governamentais os grupos de interesse, os movimentos sociais, os especialistas, os partidos políticos, os meios de comunicação, as organizações do terceiro setor, etc. Certo é que cada arena política pode apresentar uma configuração de atores diferentes, com a presença de uns e ausência de outros, pois a participação está atrelada ao interesse dos atores no conteúdo e nos resultados da política. (PINTO, 2008).

Importante considerarmos neste cenário, além dos interesses envolvidos e da pluralidade de participantes, que há diferenças de recursos disponíveis, pois alguns atores têm claras vantagens sobre os outros. Segundo Fuks (2000), a distribuição de recursos materiais, organizacionais e simbólicos muitas vezes asseguram aos atores governamentais e também a alguns não governamentais uma posição privilegiada na disputa.

Percebe-se assim que a formação da agenda nos conduz a um ambiente onde a presença de vários atores e uma combinação complexa de fatores pode levar aos mais diversos resultados onde alguns contribuem com sua popularidade política, outros com seus conhecimentos e saberes, outros com sua habilidade em atrair atenção, outros com sua autoridade, outros com seu poder econômico, etc. (PINTO, 2008).

Os movimentos de mulheres figuram entre os atores não governamentais e sua participação no processo político assume um significado importante através das mobilizações que desencadeiam. As mulheres se apresentam como um ator relevante nesta arena, credenciando-se a intervir na disputa, a formular coalizões e tensionar pela produção de políticas públicas de gênero. (PRÁ, 2016).

Neste sentido, aprofundar o estudo sobre o movimento de mulheres, percebendo como estas atuam na arena política, tensionando o Estado ao apresentar sua pauta de gênero, especialmente na fase de formação da agenda em

políticas públicas, na chamada “janela de oportunidade”, mostra-se relevante para conhecermos e compreendermos melhor suas conquistas e o trânsito entre Estado e sociedade civil.

3. O MOVIMENTO DE MULHERES E A FORMAÇÃO DA AGENDA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Muitos são os conceitos que dialogam com o campo de estudo dos movimentos de mulheres. Para que possamos melhor compreender os movimentos de mulheres dentro da ótica que queremos abordar é necessário definir alguns deles.

Definir feminismo não é tarefa fácil, pois segundo Tiburi (2018, p.7): “feminismo é uma dessas palavras odiadas e amadas em intensidades diferentes. Assim como há quem simplesmente rejeite a questão feminista, há quem se entregue a ela imediatamente”.

Feminismo é movimento, significa um processo em transformação que engloba teoria, prática e ética. A forma de pensar e agir associadas ao feminismo remetem a um universo de mulheres que historicamente vem se destacando por combater estereótipos, rechaçando os papéis sociais atribuídos a estas em suas épocas. O feminismo se expressa de forma coletiva, mas também de forma individual e é ressignificado através dos desafios e contradições trazidos por cada nova geração de mulheres. (SOARES, 2004; ZIRBEL, 2007).

As primeiras manifestações feministas, ainda no século XIX, começaram a denunciar “para o espaço público o que se vivia no espaço privado” (FARIA, 2005a, p. 24), reivindicando a igualdade na esfera política, na esfera doméstica, no trabalho, na educação, na saúde, etc. Certo é, conforme Pinto (2003, p.9), que se trata de um fenômeno “sobre o qual ninguém, homens e mulheres, nas últimas décadas, ficou imune a ter uma opinião. O feminismo tem provocado militâncias apaixonadas e raivas incontidas”.

O feminismo revolucionou e revoluciona:

Aliás, até mesmo intelectuais pouco atentos às questões de gênero não podem deixar de reconhecer que a única revolução que realmente vingou, no século XX, foi a feminista, provocando não apenas o acesso das mulheres à cidadania, mas acentuando um fenômeno igualmente profundo, embora menos perceptível, pelo menos recentemente: a feminização da cultura. Isto significa que as mulheres não apenas entraram no mundo da cultura, dos negócios e da política, ou seja, conquistaram o direito à vida - o que não ocorre sem acirrados conflitos, dificuldades e tensões -, mas também têm continuamente feminilizado as próprias formas de existência social, a partir de suas práticas e de seus olhares diferenciados, trazendo perspectivas promissoras embora não exclusivas, de construção de um novo mundo. (RAGO, 2004, p.33).

Com relação ao gênero, há muitas distorções¹⁰. Falamos em um conceito que ainda é incompreendido como forma de especificar o significado da construção social do ser homem e ser mulher na sociedade. A diferenciação entre sexo e gênero se faz necessária. Para Cisne (2012), enquanto gênero é a construção social do sexo, sexo é o que é determinado biologicamente. Assim, sexo se refere ao que é herdado geneticamente, de forma anatômica e fisiológica. O gênero seria o que diferencia homens e mulheres através de uma construção histórica, social e cultural. Ao conceituar gênero, estaríamos estabelecendo um trânsito entre natureza e cultura. (STREY, 1997).

Aspecto a ser observado ao conceituarmos gênero é que, segundo Farah (2004, p. 48): “ênfasis nas relações sociais entre os sexos, permite a apreensão de desigualdades entre homens e mulheres, que envolvem como um de seus componentes centrais desigualdades de poder”.

Mostra-se compulsório enfatizar que a assimetria de gênero prevalece em pleno século XXI. Os homens como categoria social tem liberdade quase absoluta e desfrutam de autonomia sem precisar pedir licença a outra categoria para realizar seus desejos e projetos. Já as mulheres como categoria social precisam solicitar autorização à primeira categoria. Esta ordem patriarcal¹¹ que se estabelece é ampla e ultrapassa a independência pessoal, razão para que haja necessidade de aferir esta balança que fere a igualdade e, por conseguinte, a autonomia das mulheres. (SAFFIOTI, 2009).

Devemos observar, conforme Prá (2016), que o conceito de gênero permite a análise de contextos nos quais há tanto atores homens como mulheres, permitindo o estudo de um, de outro ou de ambos. Vemos assim que o conceito de gênero possibilita enfoques de realidades distintas, motivo pelo qual firmamos neste estudo a opção de utilizar o conceito de gênero direcionando-o às mulheres, como forma de integrá-las na narrativa histórica enquanto elemento primordial de análise do protagonismo que as levou a formação de sua pauta.

Da mesma forma, não apresentaremos uma diferenciação ou abordagem específica referente ao feminismo ou feminismos para fins deste estudo.

¹⁰ Atualmente, muitos usam a palavra gênero em um sentido totalmente distorcido, de forma bastante perversa. Acusam feministas e estudiosos, dentre outros, de serem “ideólogos de gênero”. (TIBURI, 2018).

¹¹ Patriarcado, segundo Saffioti (2004, p. 44) “é o regime da dominação-exploração das mulheres pelos homens”.

Consideramos que o objeto da dissertação não é o feminismo, mas sim os movimentos de mulheres. Objetivamos perceber a presença destas, organizadas em movimentos das mais variadas formas (ONGs, partidários, negras, jovens, do campo, da cidade, etc.) na sua aproximação com o Estado.

Ao final, importante ainda reforçar com relação aos movimentos de mulheres, que a visibilidade destas, tanto no Brasil, como na América Latina, apresentaram e apresentam uma multiplicidade de expressões organizativas como forma de promover suas reivindicações e lutas. Transitam nas esferas não-tradicionais de organização e ação política, assim como tem sua atuação demarcada nos espaços tradicionais, como nos partidos políticos e na institucionalidade. (SOARES, 1998).

Assim, mesmo que eventualmente tenhamos necessidade de usar as expressões movimentos de mulheres e feministas de forma distinta para melhor contextualizar a explanação, nosso trabalho abordará correntemente o movimento de mulheres em uma concepção mais ampla, incorporando neste conceito o maior número de organizações de mulheres conhecidas: as feministas, as mulheres do campo, da cidade, as quilombolas, as indígenas, as sindicalistas, as jovens, as negras, as partidárias, etc. (ALVAREZ, 2014).

Entendemos que a expressão movimentos de mulheres se constitui em um imenso guarda-chuva que consegue abarcar tamanha pluralidade de processos sociais que se quer investigar. Nosso interesse acadêmico é perceber a forma como as mulheres, feministas ou não feministas, organizaram-se e interferiram na formação da agenda governamental em 2009/2010 objetivando a criação da SPM/RS. (SOARES, 1998).

3.1 Fragmentos da trajetória do movimento de mulheres

Podemos lançar mão de várias formas para descrever a trajetória dos movimentos de mulheres. Todavia, igual a outras tantas lutas de grupos sociais, não conseguimos precisar com exatidão o momento de seu surgimento. Podemos sim, identificar os momentos relevantes, as conquistas históricas, as grandes mudanças e até mesmo algumas lideranças de destaque que interagiram neste universo permeado por um movimento reivindicativo, idealizador de igualdade e liberdade. (PINTO, 2003; LEITE, BOSCOLI, 2016).

A crença equivocada de que a mulher é um ser inferior ao homem é a base rasa de um ideário que mascara o retrato deliberado e perverso do poder e da

dominação de um sexo sobre o outro. O domínio que o homem impõe contra a mulher não é recente, alcança a antiguidade onde, por exemplo, na Grécia, as mulheres eram equiparadas aos escravos e, em Roma, o poder do homem sobre o sexo feminino era legitimado pelo *pater familias*¹². (PINTO, 2003).

Também teve continuidade na Idade Média, com a conhecida caça às bruxas, onde milhares de mulheres foram perseguidas e mortas, sob o signo da heresia na tentativa de abafar a voz de quem não se submetia aos padrões impostos. A promulgação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, resultado da vitória da Revolução Francesa a partir de 1789, não significou conquistas contundentes às mulheres, pois suas diretrizes foram excludentes alijando-as do cenário de liberdade, igualdade e fraternidade propagado, e quando contestado, como foi por Olympe de Gouges¹³, deixou como saldo a vida ceifada na guilhotina. (COSTA; PORTO, 2013).

A revolução industrial, que revelou precárias condições de trabalho, com uma voraz exploração da força laboral feminina, criou também um ambiente de aproximação, propício a organização e articulação de movimentos de mulheres na busca por igualdade. Insurgiram-se através de manifestações, dentre estas, a de maior simbolismo, foi a greve promovida por 129 mulheres tecelãs da Fábrica de Tecido *Cotton* de Nova York, em 1857. O resultado de tamanha ousadia em reivindicar direitos foi a oposição cruel e criminosa dos patrões, que decidiram trancafiá-las na fábrica queimando-as vivas. (COSTA; PORTO, 2013).

Tal fato é contumaz na perspectiva histórica ocidental¹⁴. Sempre houve mulheres que se insurgiram contra sua condição e que foram duramente penalizadas, muitas pagando com suas próprias vidas. (TIBURI, 2018).

Certo é, que as mulheres, desde suas primeiras manifestações, ainda no século XIX, comportaram-se de forma desafiadora afrontando

¹² Era o mais elevado estatuto familiar (*status familiae*) na Roma Antiga, sempre uma posição masculina. O termo é latino e significa, literalmente, "pai de família". <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo.paterfamilias-casamento-e-divorcio-na-roma-antiga.45892.html>

¹³ “Em 1791, Olympe de Gouges manifestou-se em defesa de uma declaração dos direitos da cidadã, onde defendia a igualdade e a liberdade para homens e mulheres, sem qualquer distinção e, por defender tais ideias, foi condenada à morte e guilhotinada em 3 de novembro de 1793, por “esquecer as virtudes de seu sexo e se imiscuir nos assuntos da república”. (COSTA, 2013).

¹⁴ Segundo Tiburi (2018, p.49/50): “a docilização e a submissão das mulheres tem tudo a ver com isso. Todas as vezes que as mulheres se tornaram indesejáveis ou inúteis, perigosas ou desobedientes, elas foram perseguidas e mortas.”

ao mesmo tempo a ordem conservadora que excluía a mulher do mundo público – portanto, dos direitos como cidadã – e também as propostas revolucionárias, que viam na luta das mulheres um desvio da pugna do proletariado por sua libertação. (PINTO, 2003, p.9).

Prosseguiram. Cada vez mais presentes no mercado de trabalho, muito em decorrência das duas grandes guerras mundiais, a mulher foi galgando mais espaço. Todavia, estes foram permeados por períodos de conquistas e retrocessos, eis que a cultura dominante, aliada aos meios de comunicação, logo após o término das guerras, trataram de abrir “o período de campanhas de retorno da mulher ao seio da família, ou seja, a volta ‘aos valores tradicionais da sociedade’”. (DIAS, COSTA, 2013, p. 41).

Assim, a mulher foi contabilizando a exclusão de qualquer direito social e político. Seu lugar, durante séculos, restringiu-se ao espaço privado do lar, onde ser mulher implicava necessariamente em gravidez e parto, numa clara afirmação do imaginário social feminino traduzido pela medicina do século XIX. Rompendo a ideologia da domesticidade, aos poucos a mulher apropriou-se do espaço público, deixando para trás a invisibilidade e a inexistência social. (RAGO, 2004).

As primeiras manifestações brasileiras, assim como em vários países latino-americanos (Chile, Argentina, México, Peru e Costa Rica), aparecem já na metade do século XIX, especialmente através da imprensa feminina. Além disso, as brasileiras, cada vez mais absorvidas como mão de obra operária na indústria têxtil, influenciadas pelas ideias anarquistas trazidas pelos trabalhadores imigrantes espanhóis e italianos, passaram a ter contato com os sindicatos e com seus pleitos por melhores condições de salários, de saúde no trabalho, assim como denunciando os abusos a que estavam submetidas por sua condição de gênero. (COSTA, 2009).

Surgem os primeiros Congressos de Mulheres Latino Americanas: Congresso Internacional do Livre Pensamento, de 1906, organizado pelo Centro Feminista de Buenos Aires; o Primeiro Congresso Internacional Feminista, de 1910, realizado também na Argentina; Congresso Feminista, de 1916, realizado em Yucatan no México. A pauta comum destes Congressos é a igualdade jurídica e o direito ao voto. (COSTA, 2009).

A pauta sufragista¹⁵ a partir dos anos 1920 se amplia e se intensifica em muitos países latino-americanos o que resulta para as mulheres na conquista do direito ao voto¹⁶. De igual maneira às europeias e americanas, a conquista do voto feminino arrefece a mobilização das mulheres latino-americanas. Todavia, muito embora de forma mais difusa do que no movimento sufragista, mas ainda fortemente embaladas por este caldo reivindicativo, outros direitos passam a ser postulados: o de estudar, o de trabalhar, o de obter igualdade no casamento, o de adquirir bens e propriedades. (PINTO, 2003).

Participando de movimentos políticos mais amplos, em toda América Latina as mulheres passaram a se organizar em Clubes de Mães, associações de combate ao aumento do custo de vida, nas associações de bairros, nas lutas por demandas sociais (moradia, creche, hospitais, transporte, etc). No Brasil, a União Feminina (1935) e o Comitê de Mulheres pela Anistia (1945), “tiveram amplo poder de articulação e mobilização feminina”. (COSTA, 2009, p. 56).

Mesmo que de forma tímida, carente de maiores mobilizações e muito vinculada à mulheres de classe alta e média, a pauta feminina passou a sofrer forte influência de intelectuais do século XX, destacando-se a francesa Simone de Beauvoir, que publicou a obra “O Segundo Sexo” em 1949, trazendo com ela uma das máximas do feminismo: “não se nasce mulher, se torna mulher”. (BEAUVOIR, 2009, p. 361).

As pautas apresentadas afrontavam os paradigmas patriarcais da sociedade da época e exigiram uma firme atuação por parte das mulheres que passaram a se organizar na clandestinidade (e para além desta) promovendo reuniões, manifestações e marchas, arcando por isso com os ônus da repressão: confrontos com as forças policiais, prisões, desemprego e a família. (COSTA, 2009; LEITE, BOSCOLI, 2016).

Surgem as lutas libertárias dos anos 1960. Na perspectiva ocidental, percebemos movimentos de mulheres emergindo com força nesta década nos Estados Unidos embaladas pela revolução musical promovida pelos Beatles e

¹⁵No Brasil, o movimento sufragista traduz a primeira vertente do movimento feminista, conhecida como sendo a mais bem comportada. Foi liderado pela bióloga Bertha Lutz, que estudou no exterior e voltou para o Brasil na década de 1910, iniciando a luta pelo voto. Bertha foi uma das fundadoras da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, organização que fez campanha pública pelo voto, tendo alcançado relevância nacional. (PINTO, 2003).

¹⁶ No Equador em 1929; no Brasil, Uruguai e Cuba nos anos 30; na Argentina e Chile logo após o final da segunda guerra mundial; no México, Peru e Colômbia na década de 1950. (COSTA, 2009, p. 56).

Rolling Stones, pelo movimento hippie - que bradava o lema: “paz e amor” - fazendo um contraponto à guerra do Vietnã e contrariando ainda os valores morais e de consumo norte-americanos. Na Europa, as turbulências manifestaram-se no movimento conhecido como “Maio de 68”, quando estudantes ocuparam a Sorbonne em Paris colocando em xeque a ordem acadêmica estabelecida há séculos, sendo estas agravadas pelo descrédito dos partidos burocratizados da esquerda comunista. (PINTO, 2010).

A retomada do movimento feminista, carrega consigo um forte discurso libertário contestando a opressão vivida, fruto das relações assimétricas de poder entre homens e mulheres experimentadas, postulando autonomia e liberdade para decidir sobre sua vida e seu corpo. Em 1963, um livro passou a ser referência entre as feministas: *A Mística Feminina*. Nele, a escritora Betty Friedman coloca a dona de casa na perspectiva da crise pós 1929 e pós Segunda Guerra Mundial denunciando como o mercado se utiliza das frustrações femininas para incentivar o consumo. (CRUZ, 2007).

O período é de efervescência política e cultural, destacando-se os grandes protestos da juventude. As lutas e bandeiras femininas foram revigoradas. Nos primeiros anos da década de 60 foi lançada a pílula anticoncepcional, instaurando-se um novo padrão de sexualidade e de família. Neste contexto, as mulheres participaram ativamente e, segundo Colling (1997, p. 39):

viraram o mundo de cabeça pra baixo, desistindo do papel de coadjuvantes da história para fazerem parte do elenco principal. Para serem vistas e ouvidas, falaram alto evocando Simone de Beauvoir, que dizia que a emancipação da mulher não é uma questão de felicidade, mas de liberdade. Liberdade para trocar a paz pela luta, a segurança pelo questionamento. E isso não foi uma tarefa fácil e pacífica, porque, afinal, elas estavam subvertendo a ordem estabelecida.

Já na América Latina, as questões sobre a problemática da mulher estavam permeadas por um contexto sociopolítico onde o militarismo se instalava. No Brasil, a década de 60 apresentava uma grande efervescência: na música, a Bossa Nova; na política a renúncia de Jânio Quadros e a chegada de Jango ao poder. Em 1964 se instalou o golpe militar e com ele uma das ditaduras mais rigorosas por meio do Ato Institucional n. 5 (AI-5). Assim, enquanto na Europa e nos Estados Unidos o cenário era muito propício para o surgimento de movimentos libertários, no Brasil, e

em boa parte dos países da América Latina, vivíamos momentos de repressão. (PINTO, 2010; PRÁ, 2016).

Os movimentos de mulheres, no Brasil e em vários outros países latino-americanos, assim como outros tantos movimentos populares, segundo Costa (2009, p. 56):

foram silenciados e massacrados. Não obstante, não se pode esquecer que os movimentos de mulheres burguesas e de classe média, organizados por setores conservadores, tiveram papel importante no apoio aos golpes militares nesse período e aos regimes militares instalados. No Brasil, merece registro o movimento articulador das “Marchas com Deus, pela pátria e pela família”, que mobilizou grande número de mulheres em 1964 e 1968.

Os anos 70 marcam a explosão do desenvolvimento teórico feminista, onde as mulheres passam a tensionar por mais mudanças, tomando a luta contornos coletivos e revolucionários¹⁷, em contraponto ao caráter individual e reformista de outrora. O slogan “O pessoal é político”, cunhado pela jornalista e militante Carol Hanisch, serviu de referência às ativistas, que denunciavam a necessidade de envolvimento por parte do Estado nas pautas demandadas, exigindo que estas fossem colocadas em prática. (PINTO, 2010; LEITE, BOSCOLI, 2016).

Neste contexto, em um ambiente de crise econômica, inflação crescente, abertura política e de alta desconfiança, foi que emergiram, a partir de 1970 as primeiras manifestações feministas no Brasil enfrentando o regime militar e com condições de vida muito limitadas. O governo militar¹⁸ era inimigo em comum de feministas e mulheres ligadas a vários movimentos, o que só fez aproximar católicas, judias, evangélicas, ateias, comunistas, liberais e apartidárias em um único movimento social. (BLAY, 1999).

Sob a gestão do Presidente Geisel, na segunda metade dos anos 70, inicia-se o que Soares (1998, p.35) classifica como “transição negociada”, a lenta e gradual transição do período ditatorial para o democrático. Os movimentos sociais proliferaram, a oposição se consolida, a esquerda passa a se mobilizar, rearticula-se

¹⁷Falava-se muito em democracia política, em relação de classes, mas o que acontecia no âmbito das casas e das famílias permanecia intocável na esfera pública, e as mulheres ligadas ao movimento feminista desejavam mudar essa realidade. O ditado popular segundo o qual “em briga de marido e mulher, não se mete a colher” se encaixa bem nesse contexto. A reivindicação das feministas era, portanto, bastante voltada a questões de violência sexual e familiar contra a mulher, alegando-se que era uma questão a ser publicamente discutida e solucionada. (SIQUEIRA, 2015).

¹⁸No Brasil, o governo militar repressor e antidemocrático promoveu a destruição de várias famílias. Homens e mulheres eram presos e mortos. Restavam filhas, mães, esposas e companheiras para clamar pelos desaparecidos, por anistia, por trabalho, etc desempenhando sozinhas ações proibidas pelos demais segmentos da sociedade civil. (BLAY, 1999).

uma política de oposição e uma forte expansão da ação pastoral da Igreja Católica. As mulheres passaram a atuar mais fortemente na ação política, contrariando a pecha de que seriam despolitizadas ou apolíticas. Articuladas, trouxeram temas para o conjunto do movimento de mulheres, que posteriormente foram incorporados pelos partidos políticos: direito de ter ou não filhos, punição contra os praticantes de violência doméstica, direito ao aborto, a decidir sobre sua sexualidade, etc. (SOARES, 1998).

Poderíamos caracterizar o movimento das mulheres e das feministas nos anos 1970 e 1980 no Brasil como “fazendo parte de um amplo e heterogêneo movimento que articulava as lutas contra as formas de opressão das mulheres na sociedade com as lutas pela redemocratização”. (COSTA, 2009, p. 60). Importante também destacar que grupos feministas e movimentos populares de mulheres multiplicaram-se durante os anos 70 e o início dos anos 80, principalmente por meio de duas temáticas: saúde e violência¹⁹.

As comemorações públicas do Dia Internacional da Mulher em 8 de março²⁰, por exemplo, ocorriam em vários estados e serviam de

momentos-chave para a organização de fóruns de mulheres, articulando protestos públicos contra a discriminação de sexo e uma agenda de reivindicações, consolidando uma coordenação de mulheres e laços de solidariedade. (SOARES, 1998, p. 37).

Neste interim, as mulheres brasileiras exiladas entravam em contato com o feminismo europeu e, ao retornarem em 1980 no período de redemocratização, passam a demarcar posição. Deflagraram várias bandeiras: contra a violência²¹, pelo direito ao trabalho, pela igualdade no casamento, pelo direito à terra, pelo direito à saúde²² materno-infantil, na luta contra o racismo, pelo direito a sexualidade e na defesa das opções sexuais, denunciando inclusive a dominação sexista existente: “no interior dos grupos políticos, sindicatos e partidos de esquerda”. (RAGO, 1996,

¹⁹ A morte em 1976 de Ângela Diniz abalou a elite carioca. A absolvição do assassino Doca Sreet com base em “legítima defesa da honra” desencadeou uma das primeiras grandes campanhas públicas das feministas no Brasil, o que contribuiu para a condenação do ex companheiro de Ângela em um segundo julgamento. (PINTO, 2003).

²⁰ Em 8 de março de 1975, mulheres reunidas na Câmara Municipal de São Paulo para comemorar o dia internacional da mulher, foram cercadas pela polícia, sob a justificativa de tratar-se de um ato subversivo. (BLAY, 1999).

²¹ Em 1985 foi criada a primeira Delegacia Especializada da Mulher, no estado de São Paulo. (PINTO, 2003).

²² Em 1983 foi criado o Programa de Atenção Integral a Saúde da Mulher (PAISM), pelo Ministério da Saúde. (PINTO, 2003).

p. 33). Somaram-se a estas as sindicalistas com uma extensa pauta ligada ao mundo do trabalho: desvalorização do salário, da segregação ocupacional, da não assistência à trabalhadora gestante e das práticas sindicais excludentes de participação feminina. (SOARES, 1998).

As feministas, ao longo das décadas de 1970 e 1980, incorporaram a pauta da luta pela democracia a luta pela igualdade de gênero e contra o machismo²³. Sofreram duras críticas, especialmente pelos meios de comunicação, que as desqualificavam chamando-as de alienadas, burguesas e que seriam meras reprodutoras dos modismos das americanas e europeias. Na tentativa de ridicularizá-las, acusavam as militantes feministas de não atender as verdadeiras necessidades das trabalhadoras, legitimavam a máxima de que os estupros eram provocados pelas próprias vítimas e que era legítimo matar uma mulher em nome da honra. (BLAY, 1999).

Neste período, reforça-se a ideia de que o feminismo era

sinônimo de exibicionismo, alienação, inconsequentes “queimadoras de sutiãs”, marca desfiguradora que se introjetou de tal maneira que, mesmo hoje, muitas mulheres com valores e comportamentos plenamente feministas não aceitam ser adjetivadas como tal. Contudo, o que ocorreu foi que ao discutir a relação homem-mulher, ao negar a hierarquia de gênero, a subordinação e a sexualidade, levavam necessariamente a discutir direitos civis, liberdade e democracia, o que atingia diretamente o poder autoritário. Falar sobre os direitos da mulher era enfrentar a ditadura militar. A questão “mulher” tornou-se um assunto de segurança nacional, portanto, muito perigoso para as militantes. (BLAY, 1999, p. 136).

O que era promovido pelo discurso autoritário com intuito de amedrontar, teve efeito contrário, pois fortaleceu o movimento de mulheres. (BLAY, 1999). Estabeleceu-se, neste momento, um ambiente de proximidade entre as feministas com os movimentos populares de mulheres que não levantavam “questões especificamente feministas como bandeiras de luta” (RAGO, 1996, p.40), mas lutavam por educação, creche, saneamento e saúde, com o apoio das Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica. (PINTO, 2010). De qualquer forma, o contato entre os dois movimentos: o das feministas e o de mulheres, foi lucrativo para ambos.

Segundo Leite e Boscoli (2016), a década de 90 inaugura um período de forte viés filosófico e sociológico. Um importante referencial feminista é a obra da filósofa

²³ Para Tiburi (2018, p.63): “O machismo é um sistema de crenças em que se aceita a superioridade dos homens devido à sua masculinidade”.

norte-americana Judith Butler - Problemas de Gênero: Feminismo e Subversão da Identidade, de 1990. O livro desconstrói o conceito de gênero embasado na dicotomia heterossexual masculino-feminino, até então categorizada por Beauvoir em sua obra O Segundo Sexo. Ocorre uma migração no discurso sobre gênero dentro de um paradigma de igualdade, para um novo paradigma que dá ênfase à “diferença dentro da diferença”. (SIQUEIRA, 2015, p. 337). Esse discurso é uma tentativa de desconstrução da categoria mulher como sujeito coletivo unificado e que se confronta com a mesma opressão, abrindo espaço para outros elementos como: raça, classe, localidade ou religião.

Assim, no dizer de Siqueira (2015, p. 338):

os trabalhos teóricos feministas desenvolvidos a partir de então tem um caráter de rejeição de tudo o que é unívoco, procurando dar ênfase à mutabilidade e à subjetividade e radicalizando a subversão contra tudo o que é opressivo e limitador.

Emerge deste cenário um enfoque mais universal das pautas trazidas pelas mulheres com maior destaque à pluralidade²⁴ de certos grupos por parte do movimento, como os de mulheres negras, jovens, lésbicas ou trabalhadoras rurais. Outros discursos também caracterizam o atual momento onde ganha relevância o debate sobre as corporalidades, sexualidades e identidades de gênero “como, por exemplo, o transfeminismo, o transgênero, o pós-gênero, o *queer*, e outros debates trazidos pelas trabalhadoras do sexo, mulheres trans, lésbicas e bissexuais”. (ALVAREZ, 2014, p. 44).

Siqueira (2015) chama atenção que o gênero como ferramenta de luta e análise passa a sofrer, então, um forte impacto em sua estrutura, rechaçando o conceito de identidade única e sendo porta voz do plural e não hegemônico.

A partir de 2000, as mulheres “estão colocando os movimentos sociais novamente em cena” (GOHN, 2007, p. 62/63) e sua atuação tem sido fortalecida globalmente, especialmente com o advento da internet e com as crescentes mobilizações como a Marcha Mundial das Mulheres²⁵ (MMM), a Marcha das

²⁴ “A unidade do feminismo, construída pelo discurso da opressão comum das mulheres nas sociedades predominantemente patriarcais, é contestada. Inaugura-se uma noção de múltiplas opressões, notadamente aquela que emerge das desigualdades raciais. Ao discurso binário simples que opunha mulheres e homens sobrepõe-se outras posições binárias, sobretudo entre mulheres brancas e negras, do Sul e do Norte”. (GOMES, 2014, p. 436).

²⁵A inspiração para a criação da Marcha Mundial das Mulheres partiu de uma manifestação realizada em 1995, em Quebec, no Canadá, quando 850 mulheres marcharam 200 quilômetros, pedindo,

Margaridas²⁶, a Marcha das Mulheres Negras²⁷ e a Marcha das Vadias²⁸. (ALVAREZ, 2014).

Em 2011, as redes sociais virtuais dinamizam cada vez mais o ativismo feminino com campanhas de curta duração através de ferramentas virtuais de enfrentamento à violência e de empoderamento, como #Primeiro Assédio, #Meu Amigo Secreto e #Bela Recatada do Lar, onde não é mais necessário fazer parte de algum grupo, participar de reuniões e marchas para ser feminista ou adotar causas e ideais em defesa das mulheres. (LEITE, BOSCOLI, 2016).

Resgatar os fragmentos da longa trajetória dos movimentos feministas e de mulheres oportuniza revelar suas riquezas e diversidades. Compreender o momento histórico que vivemos, onde vislumbramos novos campos discursivos de ação, com a presença de feminismos e movimentos de mulheres cada vez mais heterogêneos entre e em si mesmos, é uma necessidade urgente e imprescindível. (ALVAREZ, 2014).

Assim, percebemos que o feminismo e o movimento de mulheres apresentam um discurso histórico ativo e diferenciado, capaz de problematizar e chamar a atenção para velhas questões, mas também para questões até então ignoradas ou subestimadas, propondo “uma leitura feminista da História, com todas as profundas controvérsias suscitadas, explicitadas ou não”. (RAGO, 1996, p.18).

3.2 A formação da agenda em políticas públicas para as mulheres

Importante entendermos a origem do campo de estudo das políticas públicas como forma de melhor avaliar seus desdobramentos, trajetórias e perspectivas. A trajetória da disciplina de políticas públicas, que nasce como subárea da ciência política norte-americana, abre um campo de estudos sobre o mundo público,

simbolicamente, “Pão e Rosas”. A ação marcou a retomada das mobilizações das mulheres nas ruas, fazendo uma crítica contundente ao sistema capitalista como um todo. Ao seu final, diversas conquistas foram alcançadas, como o aumento do salário mínimo, mais direitos para as mulheres imigrantes e apoio à economia solidária. <http://www.sof.org.br/marcha-mundial-das-mulheres/>

²⁶A Marcha das Margaridas originou-se depois do falecimento da dirigente sindical Margarida Alves, que foi brutalmente assassinada no dia 12 de Agosto de 1983. (CUT Pará, 2011).

²⁷ Em 18/11/2015 mulheres de todas as partes do Brasil ocupam Brasília na primeira Marcha Nacional das Mulheres, em um protesto contra o racismo e a desigualdade social e de gênero no país. O evento reuniu mais de 50 mil pessoas. (Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2015).

²⁸ “A Marcha das Vadias é um protesto feminista que ocorre em várias cidades do mundo. Começou em Toronto, em 2011, como reação à declaração de um policial [...] de que as mulheres poderiam evitar ser estupradas se não se vestissem como *sluts* (vagabundas, putas, vadias). (GOMES, 2014).

procurando entender como e por que os governos optam por determinadas ações. (SOUZA, 2006).

Conforme Costa (2008), verifica-se que grande parte dos conceitos de políticas públicas utilizados, focam em aspectos racionais objetivando o papel das políticas públicas na solução de problemas. Política pública já foi definida como: campo das políticas públicas que analisa o governo à luz de grandes questões públicas; soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegações e que influenciam a vida dos cidadãos; o que o governo escolhe fazer ou não fazer; ações do governo e intenções que determinam essas ações; Campo de estudo capaz de responder as questões de quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. As políticas públicas devem ser consideradas tanto em função do que o governo realiza como em relação àquilo que deixou de realizar, uma vez que suas ações e inatividade são igualmente relevantes.

Política pública, no dizer de Farah, 2004, p.47 “pode ser entendida como um curso de ação do Estado, orientada por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses”. Para Bandeira e Almeida (2013, p. 36) políticas públicas “são uma das formas de interação entre o Estado e a sociedade civil por meio da transformação de diretrizes e princípios norteadores e ações e procedimentos que (re)constroem a realidade da nação”.

Algumas definições contemplam atributos em comum: papel central ocupado pelo governo que impacta suas ações em um grande número de atores e interesses. Outras sustentam que fora do governo existem atores importantes para as ações originárias de políticas públicas. O fundamental para a análise é considerar a sinergia dos atores relevantes (sejam eles governamentais e não governamentais), seus interesses, suas interações, pois tudo isso é essencial e é justamente o que define a configuração de cada política pública. (FRANÇA, 2007).

Há que se ter em mente ainda que o ambiente em que ocorrem as políticas públicas é marcado pela ambiguidade, pois há um conhecimento incompleto e fragmentado sobre os problemas e instrumentos utilizados pela ação societal e governamental. Não podemos perder de vista que há muitas maneiras de se pensar um determinado fenômeno. (COSTA, 2008).

Muitas críticas são feitas a estas conceituações que superestimam aspectos racionais e que ignoram a essência da política pública em promover o embate em torno das ideias e interesses. Inevitavelmente, centram foco nos governos deixando

de fora a possibilidade de cooperação que pode ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais, além de deixar de lado os conflitos que podem estar presentes na relação Estado x sociedade civil. (SOUZA, 2006).

Assim, políticas públicas deixam de ser concebidas e pensadas como resultado do que os governos fazem ou não e passam a ser “entendidas como resultantes das complexas interações entre uma multiplicidade de agentes situados tanto na esfera estatal quanto na societal e que, tão importante quanto, transitam entre as esferas”. (BARCELOS, PEREIRA, SILVA, 2017, p.22).

Falar de políticas públicas em relação às mulheres requer analisar como ocorreu a construção de mulheres e feministas, que reunidas em movimentos e organizações, demandaram e demandam o Estado postulando iniciativas para o enfrentamento das desigualdades que lhes acometem e que permeiam as mais diferentes esferas da sociedade. Segundo Papa (2012, p. 13),

as políticas públicas para as mulheres são criadas, com o processo de redemocratização do Brasil, com o intuito de contribuir para a superação das desigualdades e o reconhecimento das mulheres como sujeitos de direito, passando a considerar as políticas públicas um espaço privilegiado de atuação.

Compreendendo o processo brasileiro de transformações das relações entre sociedade civil e Estado, desde o final dos anos 70, podemos dizer que inicialmente dois fatores importantes se sobressaem: a democratização, com a mudança de regime político e a crise fiscal, marcada pela crise do modelo nacional-desenvolvimentista. Ambas reverberaram fortemente nas mudanças promovidas nas políticas públicas. (FARAH, 2004).

Esta agenda de reforma, que promoveu mudanças significativas, foi construída com a participação de diversos atores. Não só o leque de atores envolvidos nas decisões foi ampliado, como houve inclusão de novos segmentos da população brasileira entre os beneficiários das políticas públicas, sob o signo da descentralização e da participação. Mudou o regime político e mudou o nível de ação do Estado. (FARAH, 2004).

As mulheres, desde os primeiros momentos, estiveram presentes tensionando o Estado na busca por uma aproximação, muito embora “frequentemente as análises ignoraram que os principais atores nos movimentos populares eram, de fato, atrizes” (FARAH, 2004, p.50), o que revela a presença das mulheres enquanto

sujeito coletivo, tornando públicos temas até então restritos ao mundo privado e pautas inexistentes no mundo público.

No período de redemocratização, o fortalecimento dos movimentos de mulheres e a aproximação destas em direção ao Estado, resultou numa forte e crescente crítica a ação estatal, marcada por sua habitual omissão na temática, mesmo com a presença do Brasil nas Conferências Mundiais, onde foram apresentados vários diagnósticos e firmados inúmeros compromissos para colocar em prática ações concretas²⁹ para resolver os problemas correntes e nunca seriamente resolvidos: mortalidade materna, violência, participação na esfera de decisão, planejamento familiar, aborto, preconceitos, educação, trabalho, emprego e a imagem da mulher. (BLAY, 1999).

Além dos correntes problemas públicos como falta de água, trabalho e postos de saúde, as mulheres passaram também a denunciar temas específicos como o direito de creche, a saúde da mulher, sexualidade, contracepção e violência contra a mulher. Neste período as pautas dos movimentos de mulheres e dos movimentos feministas convergem, contribuindo sobremaneira para o fortalecimento da inclusão da questão de gênero na agenda pública como questão a ser enfrentada pelo novo regime democrático. (PINTO, 2003).

O ápice da mobilização exercida pelos movimentos de mulheres, revelando o protagonismo dos novos atores (atrizes) no cenário político não deu trégua na luta pela conquista de direitos, direcionados agora à aproximação direta para com o Estado. A pressão política realizada, carimbada através de várias ações e mobilizações reivindicatórias por políticas públicas, fez com que novos temas fossem incorporados à agenda. As pressões dirigiram-se aos diferentes níveis de governo, de acordo com suas competências e de acordo com a descentralização promovida pela nova carta constitucional. (FARAH, 2004).

Cada vez mais, passam a ser percebidas ações capitaneadas pelas mulheres, mesmo que de maneira pulverizada e sem um arranjo articulador maior, ensejando várias políticas públicas a serem implementadas nas três esferas governamentais: municipal, estadual e federal. É neste período que se intensificam as primeiras respostas do Estado através de políticas públicas implementadas por

²⁹ Somente depois de dois anos da Conferência de Beijing o Legislativo começou a se reunir para apreciar, com vistas a validar, as medidas propostas. O Executivo retardou importantes conquistas como o direito a laqueadura em hospitais públicos. (BLAY, 1999).

este: conselhos da mulher, delegacias especializadas, programas em saúde da mulher, etc. (PAPA, 2012).

O início dos anos 1990 revela uma agenda de reforma do Estado num cenário marcado pela globalização. O movimento de mulheres, não mais unificado pela pauta democrática dos anos 1980, estando agora focado na efetiva apresentação da pauta de políticas públicas para as mulheres ao Estado, passa a sofrer o revés do discurso da crise e de sua consequente incapacidade de investimentos por parte deste, numa espécie de mantra propagador de eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal. (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2012; GOHN, 2013).

Soma-se a isso a descentralização das competências sobre as políticas públicas balizadas ainda por um forte processo de polarização entre os movimentos populares, partidos de esquerda e governos progressistas *versus* partidos e governos de corte liberal. Face a alegada escassez de recursos³⁰, promove-se, por parte do Estado, uma redução da capacidade de resposta às demandas crescentes na área social (estas capitaneadas principalmente pelos movimentos de mulheres). (FARAH, 2004).

Neste interim, em um ambiente de reformas, vemos que

é precisamente nessa conjuntura que o neoliberalismo passa a vestir uma cara (ou melhor, máscara) mais “humana”, multicultural e participativa, conclamando às “associações da sociedade civil” - incluindo algumas organizações feministas profissionalizadas - a serem “parceiras” no desenvolvimento e na governança. (ALVAREZ, 2014, p.31).

Neste período, percebe-se uma alteração na conjuntura sócio-política brasileira, com tendência a desativação de grupos de mobilização e organizações dos movimentos sociais voltados à postulação de políticas públicas. Reforça-se os grupos institucionalizados, pois após intenso período de conquistas sociais as mobilizações refluíram ganhando espaço a criação de outras formas de atuação na arena política. (GOHN, 2007; GOHN, 2013).

Em outras palavras, os movimentos sociais contestatórios enfraqueceram-se, passando a adotar posturas mais propositivas e operativas, participando dos projetos das ONGs, sendo menos reivindicativos ou críticos. Neste cenário, as

³⁰ Os governos municipais passam, na década de 90, a buscar a otimização de recursos muito pela indução do governo federal, que instituiu mecanismos de controle das finanças públicas como a Lei de Responsabilidade Fiscal. (FARAH, 2004).

ONGs³¹ “tomaram a dianteira na organização da população, no lugar dos movimentos”. (GOHN, 2011, p. 341).

No final dos anos 90, setores silenciados e marginalizados pelo neoliberalismo passam a ter maior ação e visibilidade em toda América Latina, mostrando uma reação cada vez mais expressiva ao neoliberalismo nas suas configurações global, regional e nacional. Uma das mais claras expressões desta reação foi a realização no Brasil do Fórum Social Mundial (Porto Alegre/RS), através de três edições, realizadas em 2001, 2002 e 2003, onde

a tônica desses eventos foi não apenas a pluralidade de temáticas, de interesses políticos, de perspectiva ideológicas e de interpretações da realidade, com o crescente entendimento (do primeiro ao terceiro FSM), de que o respeito ao pluralismo das ideias da sociedade civil organizada constituiu-se como princípio fundamental. (WARREN, LUCHMANN, 2004).

A conjuntura política entre os anos de 1990 e 2000, apresentava fortes contornos neoliberais e apontava para uma aproximação entre Estado e sociedade civil. Esta conjuntura oportunizou ao movimento de mulheres uma renovada importância na ideia de incidência sobre o Estado, pressionando coletivamente este pela criação de mecanismos institucionais. (MONTAÑO, 2003).

Assim, aproximando-se e tensionando cada vez mais o Estado, o movimento de mulheres obtém várias conquistas na implementação de políticas públicas. Importante resgatarmos a trajetória desta construção, destacando a conjuntura política que fomentou este processo, que foi permeada por conquistas no âmbito institucional que julgamos essenciais revelar para uma melhor compreensão do processo de formação da agenda em políticas públicas para as mulheres. (PRÁ, 2016).

Para melhor compreendermos a formação da agenda em políticas públicas de mulheres no Brasil, a partir da redemocratização, abordaremos alguns marcos que foram fundamentais para o processo de institucionalização: a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher com sua forte atuação no processo constituinte, a progressiva criação de OPMs nas três esferas de governo e o ativismo das feministas e das integrantes dos movimentos de mulheres junto aos processos de conferências e fóruns internacionais e nacionais. (MONTAÑO, 2003).

³¹ “Novos conceitos foram criados para dar suporte às novas ações, tais como responsabilidade social, compromisso social, desenvolvimento sustentável, empoderamento, protagonismo social, economia social, capital social etc”. (GOHN, 2011, p. 341).

3.2.1 O protagonismo das mulheres no CNDM e no processo constituinte de 1988

No Brasil, a década de 80 está vinculada à forte participação das mulheres brasileiras em vários processos nacionais: de institucionalização - por meio de Conselhos da Condição da Mulher³² -, pela presença de mulheres nos cargos eletivos (o que alargou o espaço de atuação no Legislativo e Executivo) e por outras formas de participação na política (sindicatos, associações, etc.). (BLAY, 1999).

Em 29 de agosto de 1985, resultando de uma forte mobilização ocorrida em 1983 através do Movimento de Mulheres pelas Diretas-Já, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)³³. Foi um dos primeiros órgãos de promoção dos direitos da mulher a ser criado na América Latina e se configurou como uma primeira aproximação do movimento feminista com as instituições do Estado brasileiro. (PITANGUY, 2003).

Surge, conforme Montañó (2003, p.9),

sob o influxo das aspirações por obter a representação das mulheres na democracia no âmbito de processos de transição da ditadura, ao contrário de outros organismos que mais adiante surgiram ao influxo da reforma do estado e a busca de governabilidade". Era a primeira vez que feministas autônomas ocupavam espaços público-estatais com o fito de propor, formular e executar políticas inspiradas na perspectiva da mulher.

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher era considerado um órgão de deliberação coletiva, espaço de expressão da sociedade civil no Estado, atuando mediante colegiado, formulando e executando políticas, com sua presidente reportando-se diretamente ao Presidente da República. Possuía certa autonomia financeira³⁴ e administrativa³⁵, desempenhando um papel inovador para as políticas de gênero, demandando o Estado e servindo ainda de exemplo para outros mecanismos de postulação de políticas públicas. (MONTAÑO, 2003).

³² O Estado de São Paulo criou o primeiro órgão deste tipo no Brasil em abril de 1983. Tinha caráter consultivo e propositivo, sem orçamento próprio e era composto por mulheres do partido vencedor. (PINTO, 2003). Também em 1983 foi criado o Conselho da Mulher em Minas Gerais. Ambos Conselhos foram criados em governos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e configuram a primeira aproximação do movimento de mulheres com o Estado. (PAPA, 2012).

³³ Criado em 29/08/1985 e localizado junto ao Ministério da Justiça, possuía orçamento próprio, era composto por conselheiras nomeadas pelo Ministro da Justiça. Tem como missão assegurar às mulheres condições de liberdade, igualdade de direitos e a plena participação. (MONTAÑO, 2003; PINTO, 2003).

³⁴ O CNDM possuía um Fundo de Desenvolvimento da Mulher, que assegurava condições de operacionalidade ao órgão. (PITANGUY, 2003).

³⁵ Possuía um Conselho Deliberativo formado por 20 conselheiras, por assessoria técnica e uma secretária executiva, além de quadros técnicos e administrativos. (PITANGUY, 2003).

O papel atuante do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher foi fundamental na intervenção junto à Assembleia Nacional Constituinte³⁶ no sentido de “incorporar à nova Carta pontos fundamentais dos direitos da mulher, pelos quais o movimento feminista lutava havia algum tempo no Brasil”. (PINTO, 2003, p. 74).

Uma forte campanha de televisão, *outdoors* com o *slogam*: “Constituinte pra valer tem que ter direitos da mulher!” e, um documento entregue aos constituintes denominado “Carta das Mulheres” foram estratégias bem sucedidas de pressão junto ao Legislativo por parte do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher que resultou na incorporação das demandas trazidas pelas mulheres no texto da Carta Constitucional. (PITANGUY, 2003).

Fator a se destacar neste momento histórico é a intensa participação da sociedade no processo constituinte, em especial as mulheres impulsionadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - identificadas na imprensa como *Lobby do Batom*³⁷ -, atuação esta que extrapolou inclusive os tradicionais limites partidários até então conhecidos. (PINTO, 2003).

A conquista de direitos pelos movimentos de mulheres junto à Constituição Federal foi significativa: garantia que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações; reconceituação da família, abolindo o pátrio poder e a figura do chefe do casal; reconhecimento da união estável; confirmação do divórcio; ampliação da licença maternidade e criação da licença paternidade; garantia do direito à creche; coibição à discriminação da mulher no trabalho; criação de direitos para as empregadas domésticas e previsão de mecanismos para coibir a violência doméstica. As conquistas repercutiram ainda na elaboração das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais. (BORBA, 1998).

Todavia, segundo Costa (2009, p. 64): “este compromisso do CNDM com o movimento de mulheres foi também o motivo de sua condenação”. Com o governo Sarney, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher foi paulatinamente sendo destruído com perda de orçamento e indicações de mulheres como conselheiras com pouca tradição no movimento. Em 1990, a presidenta do CNDM Jaqueline

³⁶ Na época dirigido pela socióloga Jaqueline Pitanguy. (PINTO, 2003).

³⁷ O Lobby do Batom consistiu em uma ação direta de convencimento dos parlamentares feita pelas mulheres feministas e dos movimentos de mulheres. Conseguiu aprovar 80% de suas demandas e teve grande apoio da bancada feminina independente de filiação partidária. (COSTA, 2009).

Pitanguy renuncia após várias retaliações promovidas pelo governo, deixando de ter o Conselho o protagonismo da década anterior³⁸. (PITANGUY, 2003).

O governo Collor de Mello finaliza em 1990 o desmonte do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher ao retirar sua autonomia administrativa e financeira, situação que permanece no governo Fernando Henrique Cardoso, o que dificultou as possibilidades de diálogo para com o movimento de mulheres. A partir daí os movimentos sociais de mulheres e os movimentos feministas passaram a ocupar outros espaços, participando mais ativamente dos fóruns políticos nacionais e internacionais³⁹, onde a pauta principal na temática da mulher era a criação de OPMs, dotados de orçamento e capacidade técnica. (PITANGUY, 2003; PAPA, 2012).

Com o governo Lula em 2003, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher passou a integrar a estrutura da SPM/PR, mantendo em sua composição representações da sociedade civil e do governo. O CNDM ampliou significativamente o processo de controle social sobre as políticas públicas para as mulheres através de uma de suas principais atribuições: atuar junto a SPM/PR, promovendo articulações com diversas instituições da Administração Pública Federal e com a sociedade civil. Ganha destaque no período a atuação do CNDM na organização das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM). (RHODE, FERNANDES, FREITAS, 2014).

3.2.2 A influência da agenda internacional

O ambiente de intensa participação política experimentado pelo movimento de mulheres e pelas feministas no período de redemocratização brasileiro sofreu influências do contexto internacional. As brasileiras acompanharam uma série de processos impulsionados pela Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências objetivando influenciar as políticas públicas voltadas à mulher. (PAPA, 2012).

³⁸ Jaqueline Pitanguy, renunciou à presidência do CNDM alegando bloqueios no interior do governo em relação à defesa dos direitos sexuais e reprodutivos e da vinculação dos direitos das mulheres com a luta antirracista. (PAPA, 2012).

³⁹ Conferência do Rio de Janeiro sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente – ECO-92 (1992); Conferência Internacional de Viena Sobre Direitos Humanos (1993); Conferência do Cairo sobre Desenvolvimento e População (1994); Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher - Convenção de Belém do Pará (1994); IV Conferência Mundial das Mulheres de Beijing-95 (1995). (SOARES, 1998).

A I Conferência Internacional da Mulher, que ocorreu no México em 1975⁴⁰, através de iniciativas mediadas pela ONU, declarou os próximos dez anos como a década da mulher. Impulsionadas por este contexto, as mulheres organizaram encontros, seminários e conferências, o que ratificou suas postulações referente a demandas até então inexistentes ou reprimidas pelo governo brasileiro. (SOARES, 1998).

Nos anos 80 este processo reivindicativo se intensificou através de várias experiências internacionais capazes de influenciar as demandas por políticas públicas para as mulheres no Brasil. Em 1985 a Conferência Mundial sobre a Mulher de Nairóbi aprovou importantes orientações para o avanço das demandas de gênero até o ano 2000. (PINTO, 2010).

Impulsionadas por esta construção internacional emergem com vitalidade os movimentos feministas e de mulheres brasileiros, pautando intensos debates por direitos, aproximando-se assim do Estado através de posturas demarcatórias que exigiam soluções para antigos problemas vivenciados pelas mulheres. Também se alimentavam do espírito antiditatorial da época, fomentando o lançamento de alguns movimentos, como o Movimento Feminino pela Anistia. (MONTAÑO, 2003; PINTO, 2010).

Neste mesmo período, os Estados membros da CEPAL aprovaram um Plano de Ação Regional, que propõe, dentre outros, a necessidade de criação de mecanismos para a formação e execução de políticas para mulheres com o caráter interdisciplinar e multissetorial, dotados de orçamento e recursos humanos - os OPMs. Segundo Montaña (2003, p. 11), tal reivindicação por parte dos movimentos de mulheres

mostrava o que seria ao longo dos anos uma tensão permanente entre a demanda das mulheres de ter mecanismos no mais alto nível, especificamente a criação de ministérios, e as resistências dos estados a modificar suas estruturas administrativas para acolher essa demanda. É com esse argumento que o compromisso de criar mecanismos no mais alto nível foi interpretado como o mais alto nível "possível".

⁴⁰ Em 1977, evocando a Conferência Mundial do Ano Internacional da Mulher realizada no México, os Estados membros da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), aprovaram um Plano de Ação Regional, analisando o contexto e os vínculos da questão de gênero com as políticas de desenvolvimento, chamado as mulheres à participação. (MONTAÑO, 2003).

As conferências internacionais⁴¹, especialmente a de Beijing em 1995, não só reforçaram, como atualizaram, as plataformas de mulheres que passaram a se apresentar cada vez mais de forma organizada incluindo diversas diretrizes no campo das políticas públicas para as mulheres: violência, saúde, geração de emprego e renda, educação, trabalho, infraestrutura urbana e habitação, questão agrária, transversalidade⁴² e acesso ao poder político. (FARAH, 2004; GOHN, 2007).

Vários acordos e tratados internacionais, os quais o Brasil é signatário, além de outros documentos resultantes das Conferências Mundiais das Mulheres, ampliaram muito o leque de possibilidades das temáticas de gênero. (PRÁ, 2014). Tal situação demonstra, no dizer de Pitanguy (2003, p. 33) que

existe assim uma inter-relação entre as esferas nacionais e internacionais. O movimento de mulheres vem atuando em ambas esferas, cientes de que os avanços na linguagem internacional de direitos humanos respondem a reconfigurações ocorridas nos cenários nacionais e, ao mesmo tempo, contribuem para sua afirmação e legitimidade tanto frente a governos nacionais quanto a organizações internacionais.

O investimento das agências internacionais passou a ser percebido no Brasil através da criação de várias ações de combate à violência, direitos sexuais e reprodutivos, geração de renda e educação não sexista, promovidas por ONGs, grupos e redes feministas. (PAPA, 2012).

Com o tempo, estes grupos e organizações de mulheres passaram a dialogar com o Estado atuando nos mais diversos âmbitos da política, através da construção de diversas estratégias “para que o Brasil ingressasse no novo século contando com amplo desenvolvimento jurídico e institucional em matéria de igualdade entre homens e mulheres” (MONTAÑO, 2003, p.14). Nesse sentido, pode-se observar que várias demandas apresentadas passam a ser objeto de leis, ações, programas e planos de Estados e governos, respondendo como políticas públicas. (PAPA, 2012).

3.2.3 A criação de OPMs, as ONGs e as Conferências Nacionais de Mulheres

A Plataforma de Ação de Pequim, de 1995, oriunda da Quarta Conferência Mundial da ONU sobre a Mulher, apresentou fortemente a premissa:

⁴¹ Conferência Mundial dos Direitos Humanos (Viena/1993); IV Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento (Cairo/1994); Cúpula de Desenvolvimento Social (Copenhague/1995) e Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância (Durban/2001). (BANDEIRA, 2005).

⁴² Incorporação da perspectiva de gênero por toda política pública. (FARAH, 2004).

Os mecanismos nacionais para o avanço da mulher são os organismos centrais de coordenação de políticas dos governos. Sua tarefa principal é prestar apoio na incorporação da perspectiva da igualdade de gêneros em todas as esferas de política e em todos os níveis de governo. Para obter o funcionamento eficaz dos mecanismos nacionais é preciso que: a. Considere-os nas instâncias mais altas do governo que seja possível, e que estejam sob a responsabilidade de um ministro do gabinete; b. Existam mecanismos ou processos institucionais que agilizem, conforme o caso, o planejamento descentralizado, a aplicação e a vigilância, visando a obter a participação das organizações não governamentais e organizações comunitárias, começando pelas de base; c. Se disponha de suficientes recursos orçamentários e capacidade profissional; d. Haja oportunidades para exercer influência na formulação de todas as políticas governamentais. (MONTAÑO, 2003, p. 11/12).

Mesmo após a redemocratização, os movimentos sociais continuaram a emergir no Brasil objetivando uma maior participação nos processos de democratização social, política e econômica. As agremiações partidárias, muitas delas com setoriais de mulheres organizadas, “serviu de suporte para a articulação dos movimentos, possibilitando tanto a troca de informações, como uma maior integração entre os grupos em todo o Brasil”. (PRÁ, 2016, p. 79).

No final dos anos 1980, os movimentos de mulheres e feministas tencionam pela implementação de políticas públicas para as mulheres por meio de várias formas de manifestações. Associadas, construíram um conjunto de intervenções e alterações da realidade brasileira, contribuindo para a elaboração de propostas de políticas públicas a serem desenvolvidas pelo Estado, o que alterou a lógica pré-existente que considerava que as formulações de políticas públicas deveriam ser prerrogativas apenas de elaboração de setores públicos ou de governos. (SOARES,1998).

Com a eleição de governos do PT, a partir de 1989, surgiram os primeiros OPMs⁴³ exclusivamente governamentais, voltados à mulher na esfera do executivo municipal: São Paulo, Santo André, Belo Horizonte e Porto Alegre. As atribuições destes organismos executivos de políticas para as mulheres⁴⁴ envolviam iniciativas

⁴³ A partir deste período, vários municípios criam órgãos governamentais “com o objetivo de desenvolver políticas voltadas as mulheres com propostas de combater a desigualdade de gênero. Este é um aspecto muito relevante, na medida em que a questão do poder local e o papel do município para o desenvolvimento das políticas públicas tem crescido muito no Brasil nesta última década”. (FARIA, 2005, p.35).

⁴⁴ Segundo Godinho (2004, p. 57), “a proposta de criação de um organismo de governo orientada por esta concepção de Secretaria/Coordenadoria partiu de uma avaliação crítica e da busca de alternativas ao modelo estruturado a partir de “conselhos de direitos da mulher”, desenvolvido a partir dos anos 80”.

de prevenção e combate à violência contra a mulher, saúde, geração de renda e participação popular (OP). (GODINHO, 2004; PAPA, 2012).

Na esfera federal, o primeiro OPM foi a Secretaria dos Direitos da Mulher (SEDIM), criada em 2002 com status de Ministério, já no final da gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Retratou um arranjo político de negociações com instituições estatais, compreendida por muitos como tendo um caráter meramente eleitoral. Recebeu críticas tanto pela criação de um organismo posicionado no mais alto nível da esfera governamental, quanto pelo seu descompasso temporal de criação. De qualquer sorte, o movimento de mulheres via na SEDIM a possibilidade de avançar na conquista de políticas públicas de gênero. (MONTAÑO, 2003).

A Secretaria dos Direitos da Mulher ao ser criada enfrentou grandes desafios, uma vez que precisou dispender esforços em restabelecer as relações com o movimento de mulheres, que restavam afastados do Executivo Federal considerando o desmantelamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Para tanto a SEDIM buscou reconhecer novas instituições e grupos especializados, redes e outros ligados aos movimentos de mulheres. Também precisou lidar com outros grandes desafios: a falta de liderança estatal no cenário internacional de política de mulheres e as novas regras do Estado de contornos neoliberais, onde a formulação de políticas de gênero não ocupavam um espaço importante na agenda política. (MONTAÑO, 2003).

Uma importante distinção a ser feita sobre a relação entre Estado e sociedade civil, no que se refere a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e da Secretaria dos Direitos da Mulher, é que o primeiro resultou de um processo forte e direto de atuação dos movimentos de mulheres para sua criação, enquanto a segunda é resultado de um processo de incidência política e negociação entre instituições estatais. (MONTAÑO, 2003).

Entendiam os movimentos de mulheres como essencial a criação de mecanismos institucionais executivos, dentro do aparato do Estado, viabilizando a efetivação do exercício real dos direitos reconhecidos constitucionalmente, já que não bastava a fiscalização parlamentar e o papel da opinião pública. (PRÁ, 2016).

A institucionalização da Secretaria dos Direitos da Mulher, representando uma política voltada para as mulheres no mais alto nível hierárquico federal, contando com recursos próprios, aliava recomendações internacionais, experiências de

governos subnacionais, estruturação de instrumentos de atuação transversal, dentre outras. O movimento de mulheres esteve atento e acompanhou este processo de transição. A experiência da criação da Secretaria dos Direitos da Mulher apontava para perspectivas promissoras, pois avançou ao sair do âmbito do Ministério da Justiça e passar à Presidência, aumentou o número de mulheres no sistema político e avançou no âmbito jurídico ao propor programas e políticas. (PRÁ, 2016).

Ainda assim, mesmo com a implementação de várias políticas no Brasil a partir da década de 1980, foi a criação da SPM/PR em 2003⁴⁵, no primeiro ano do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, que oportunizou que as políticas públicas para as mulheres ganhassem maior atenção e concretude na agenda governamental nacional. Com maior estrutura de recursos humanos, com orçamento ampliado e, com mais visibilidade que sua antecessora SEDIM, a institucionalização da SPM/PR trouxe consigo grande expectativa de ampliar e viabilizar uma agenda das mulheres no conjunto do governo. (MONTAÑO, 2003; PAPA, 2012).

A implementação progressiva de OPMs no governo federal e em várias esferas estaduais e municipais proporcionou uma maior presença dos movimentos de mulheres na interlocução com o Estado. Feministas e integrantes dos movimentos de mulheres passaram a debater as condições desta aproximação. Em geral os movimentos adotaram um conceito, que foi hegemônico no pensamento feminista da época: o de autonomia do movimento com relação ao Estado nas questões de organização, ideologia, programa e estruturação física. Articulavam uma espécie de participação híbrida, “mantendo uma relação ambígua de estar sem estar no governo”. (MONTAÑO, 2003, p.12).

Inicialmente, afirmavam que o processo recente de ditadura não garantia ao Estado a condição de fiador da proteção dos direitos ou da democracia. A opção por parte dos movimentos sociais, em especial o de mulheres, em firmar distância dos partidos políticos e do Estado e, ao mesmo tempo, intensificar sua pauta de políticas públicas de gênero, é que levou a elaboração do conceito de autonomia. (PAPA, 2012).

A situação revela uma contraditória relação entre movimento de mulheres, feministas e Estado, pois

⁴⁵ Inicialmente criada com status de ministério e vinculada à Presidência da República, foi responsável pela coordenação, articulação e monitoramento das políticas para as mulheres. (MARCONDES, DINIZ, FARAH, 2016).

se por um lado a incorporação de reivindicações feministas pelas políticas públicas contribui para a garantia de direitos, por outro, ela pode acarretar na despolitização da luta social. Isso pode levar à perda da radicalidade da agenda dos movimentos feministas para adequar-se às práticas governamentais (JAHAN,1996), o que Guzmán (2001, p. 23) denomina “contrapartida da institucionalização”, em que as reivindicações feministas se adéquam às regras constitucionais e legais e, ainda, à lógica institucional da ação estatal. (MARCONDES, DINIZ, FARAH, 2016, p. 5).

Ao falar em autonomia, integrantes dos movimentos de mulheres falavam em não ser “cooptadas” pelo Estado “no sentido de subordinar-se às visões neutras e autoritárias atribuídas a este”. (MONTAÑO, 2003, p.13). Entendiam que a representação da sociedade civil no interior do governo deveria ser evitada “para resguardar a autonomia do movimento social como instrumento de pressão por fora do Estado”. (PAPA, 2012, p. 34).

Ao mesmo tempo, as feministas foram se especializando e optando pelo exercício de atividades mais concretas. Esta situação gerou uma multiplicidade nas formas de ação adotadas pelas organizações de mulheres, com um diversificado repertório de estratégias e táticas: marchas, proposições de políticas públicas, alterações legislativas, coalizões com outros movimentos, etc. A partir da constituição destas organizações, as feministas focaram em estratégias de aproximação com os movimentos de mulheres, principalmente através da organização de fóruns, como forma de ratificar agendas e decisões conjuntas. (SOARES, 1998; GOHN, 2007).

Número significativo de mulheres, organizadas especialmente em grupos feministas, passam a produzir conhecimentos especializados na temática de gênero, nos anos de 1990, o que resultou, com base em Soares (1998, p. 46), na “constituição de uma “morada” para o movimento: as organizações não governamentais (ONGs) feministas”. Neste período, há uma multiplicação de ONGs criadas e coordenadas por mulheres de todas as classes e camadas sociais, com atuação em projetos e programas sociais apoiados por órgãos públicos, contando com o apoio de organismos internacionais⁴⁶.

Desta feita, balizadas pela agenda internacional de conferências, fortalecem-se e multiplicam-se no Brasil nesse período as ONGs criadas e coordenadas por mulheres, com seus programas ligados à temática de gênero nas áreas de saúde,

⁴⁶ Segundo Papa (2012), foram criadas no Brasil, mediante investimento externo, várias ONGs, que passaram a desenvolver programas nas áreas de saúde, combate à violência, direitos sexuais e reprodutivos, geração de renda e educação não sexista.

habitação, educação, combate à violência, geração de emprego e renda, etc, as quais passam a dialogar com o Estado propondo diretrizes de ação para a implementação e execução destas políticas. (GOHN, 2007).

Estas ONGs passaram a ter contato com o Estado propondo “diretrizes de ação para políticas públicas”. (PAPA, 2012). Contudo, aspecto importante a se ressaltar, na opinião de Montaño (2003), é que o processo de “onguização” contribuiu muito para as consequências de debilidade política e enfraquecimento do CNDM, na medida em que assumiram tarefas de incidência política das questões de gênero junto a espaços territoriais menores como os estados e os municípios.

Na condição de especialistas, algumas acadêmicas e integrantes de ONGs feministas passaram a assumir funções de administradoras de projetos, exercendo de forma hegemônica a postulação por políticas públicas para mulheres, num ambiente privilegiado, com acesso a fala e com muitos recursos econômicos e culturais, gerando tal situação divergências no protagonismo e na concepção da formação da agenda em políticas públicas de gênero, pois segundo Alvares (2014, p. 32),

a absorção do gênero pela Nova Agenda Anti-Pobreza neoliberal, junto com a ONGização e a transnacionalização do *advocacy* feminista que prevaleceram no segundo momento, porém, exacerbaram conflitos e tornaram mais agudas as desigualdades pré-existentes, gerando novos paradoxos que propulsaram mudanças no campo feminista da região.

A resistência inicial dos movimentos de mulheres no sentido de preservar sua autonomia nas relações com o Estado, o que era motivo de divergências e debates acalorados por parte dos movimentos de mulheres, restou aos poucos ultrapassada no que se refere a questão preliminar do debate: estar ou não participando dos governos. Faticamente, muitos grupos de mulheres penetraram no aparato estatal passando a ocupar espaços governamentais num cenário de implementação e execução de políticas públicas⁴⁷. (GOHN, 2007).

ONGs passaram a ser gestoras de projetos sociais, trabalhando alinhadas com as diretrizes governamentais das agências financiadoras o que, para algumas críticas da atuação das ONGs, deixava de lado temas fundamentais como a

⁴⁷ Segundo Gohn, 2007, p. 52: “As mulheres passam a estar presentes em novas arenas, não como movimento social de mulheres, mas como “movimento feminista”. Este termo passou a expressar a articulação das feministas em práticas institucionalizadas, atuando via ONGs, em projetos e programas sociais apoiados por órgãos públicos, com apoio de organismos internacionais. Na realidade estas novas ONGs não são movimentos sociais, são organizações sociais institucionalizadas que trabalham com mulheres”.

liberdade e a igualdade em nome de uma agenda que primava por considerar a mulher como receptoras de projetos

visando apenas gerar renda e condições econômicas de sobrevivência dentro de um modelo econômico que não está preocupado com a emancipação das mulheres como seres humanos em suas especificidades, ignorando a opressão e as discriminações a que são submetidas. (GOHN, 2007, p. 60).

Como já referido, o nó górdio por parte dos movimentos de mulheres e das feministas tendo em vista a aproximação com o Estado relacionava-se à questão de autonomia dos movimentos de mulheres por evitar a chamada cooptação pelo Estado. Este argumento refletia a resistência de uma parcela do movimento de mulheres para ingressar no aparato estatal e assumir funções de gestão, o que trouxe questionamentos, inclusive, sobre a expansão da atuação das ONGs no período. (GOHN, 2013).

Em contrapartida, revelando um cenário demarcado por posições controversas, os argumentos favoráveis ao ingresso no Estado, através da participação da gestão de OPMs por parte dos movimentos de mulheres e feministas eram apresentados nos seguintes termos: i) que autonomia não é ser contra tudo e todos, estar isolado ou de costas para o Estado, atuando à margem do instituído; ii) que ter autonomia é ter projetos e pensar nos interesses dos grupos envolvidos com autodeterminação; iii) que é ter planejamento estratégico; iv) que é ter crítica, mas também proposta de resolução dos conflitos; v) que é ser flexível e incorporar os que ainda não estão participando, dando universalidade as demandas particulares, priorizando a cidadania; vi) e é ter pessoal qualificado para representar os movimentos de mulheres nas negociações e fóruns de debates. (GOHN, 2013).

Esta temática acerca da interação entre movimentos sociais situados dentro e fora do Estado, longe de estar pacificada, ainda rende muito debate entre acadêmicos, ativistas dos movimentos sociais e agentes do Estado. Como argumentam Abers e Bulow (2011, p. 52), precisamos “compreender melhor as formas de interação entre ativistas de movimentos sociais situados dentro e fora do Estado”.

Pressupostos que sustentam que o Estado é um ator irrelevante, ou que os atores estatais são necessariamente externos aos movimentos sociais são colocados em xeque por novas propostas teóricas que revelam a impossibilidade de

separar de forma rígida Estado e sociedade civil. A colonização da sociedade civil por parte do Estado, em decorrência da lógica administrativa, ou a idealização da sociedade civil permeada por relações de solidariedade, igualdade ou cooperação não mais subsistem de maneira estanque para fins de análise da relação Estado x movimentos sociais, uma vez que

os ativistas, frequentemente, cruzam as fronteiras entre o Estado e a sociedade, trabalhando em alguns momentos em organizações da sociedade civil e em outros momentos em órgãos estatais. Esta tem sido uma tendência em uma variedade de tipos de movimentos sociais, e tem sido notada e analisada na literatura latino-americana. No entanto, participar ou não destas arenas oficiais tem sido um tema extremamente polêmico. Enquanto alguns movimentos sociais têm rejeitado sistematicamente essa possibilidade, outros movimentos sociais têm tentado utilizar o Estado como plataforma a partir da qual dar maior visibilidade e eficácia às suas demandas. (ABERS, BULOW, 2011, p. 66).

Temos que considerar, para fins de análise das relações de interação entre Estado x sociedade civil uma gama de questões: ampliação do conceito de movimentos sociais (ONGs, acadêmicos, governos e organizações internacionais), a formação de redes que permitam mapear formalmente os vínculos entre os atores e os conteúdos que aproximam identidades, as estratégias dos movimentos ao buscarem alcançar seus objetivos trabalhando dentro do aparato estatal, o próprio Estado promovendo a iniciativa de políticas públicas e buscando a aproximação com os movimentos sociais, dentre outros. (ABERS, BULOW, 2011).

Nesta perspectiva, o processo de formação da agenda em políticas públicas para as mulheres tem se constituído um espaço de experiências inovadoras no Brasil nas últimas décadas, como podemos observar através da dinâmica desenvolvida pelos movimentos de mulheres já descrita por ocasião da participação das agendas internacionais, da interação com o Estado através da criação de ONGs com serviços especializados ou participando diretamente na gestão de OPMs. (BRANDT, BEZERRA, 2013).

Com o governo Lula, novas formas de relação entre o Estado e a sociedade civil passaram a ser estabelecidas. A partir de 2003, inicia-se um ciclo de conferências nacionais de políticas públicas, dentre estas a I Conferência Nacional

de Políticas Para Mulheres (CNPM)⁴⁸, realizada e organizada em 2004 pela SPM/PR. Segundo Brandt e Bezerra (2013, p. 7):

as conferências constituem o espaço, por excelência, de debate sobre a definição de diretrizes políticas, além de contarem com uma maior pluralidade e variabilidade de representantes da sociedade civil, bem como possuírem uma incidência sobre a agenda política em âmbito nacional.

O conteúdo destas Conferências, bem como o teor da formulação dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM) compreende uma preciosa síntese da interlocução entre Estado e sociedade civil no que se refere as políticas públicas de gênero. Através destes processos as mulheres ganham maior centralidade na agenda governamental e decisória nacional. (MARCONDES, DINIZ, FARAH, 2016).

No período de doze anos foram realizadas quatro Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, em 2004, 2007, 2011 e 2016, que objetivaram propor diretrizes para a fundamentação da política nacional para as mulheres. Cada conferência resultou em um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). As diretrizes de cada Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres podem ser assim especificadas, de acordo com o quadro abaixo:

Quadro 2 – Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres

	Ano Governo	Objetivo da CNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - PNPM
1ª CNPM	2004 LULA	Propor diretrizes para a fundamentação da Política Nacional e do primeiro PNPM, apontando prioridades para os anos seguintes. Objetivava ser a linha mestra das diferentes ações que integram os planos nacionais.	O I Plano Nacional foi composto por 199 ações, organizadas em quatro eixos temáticos e um dedicado à gestão e ao monitoramento do Plano. Foi criado o comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, para viabilizar sua gestão.
2ª CNPM	2007 LULA	Objetivou analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovadas na 1ª CNPM e avaliar a implementação do I PNPM, em todos os níveis federativos, identificando avanços e gargalos, bem como as modificações necessárias para a elaboração de um novo plano.	Desenvolvido com base nas resoluções da segunda Conferência, no Plano Plurianual (2008-2011), no Plano Plurianual (2008-2011) e na Agenda Social do Governo federal. O Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM foi ampliado.

⁴⁸ A I CNPM realizada em 2004 envolveu mais de 120 mil pessoas nas plenárias municipais, em cerca de 2.000 municípios, e nas conferências estaduais em todas as unidades da federação, tendo em sua etapa nacional, em Brasília 1.787 delegadas governamentais e da sociedade civil. (BRANDT, 2013).

3ª CNPM	2011 DILMA	Objetivou o estabelecimento de prioridades e propostas a partir da avaliação e aprimoramento do II PNPM. As conferências subnacionais foram mais valorizadas do que nas edições anteriores, destacando-se a importância das contribuições das etapas municipais, distritais e estaduais na elaboração de uma plataforma política para as mulheres, bem como o fortalecimento de institucionalidades de gênero em seus respectivos âmbitos, demonstrando um esforço na ampliação e capilarização das políticas públicas para as mulheres.	Atualizou o PNPM anterior e incorporou novas temáticas. Seu comitê de Avaliação e Monitoramento foi ampliado inclusive para organismos internacionais. Este plano trouxe uma inovação: o estímulo à consolidação de mecanismos de gênero nos órgãos e ministérios por meio da criação de diretorias, coordenadorias ou assessorias que respondessem pelas políticas para as mulheres.
4ª CNPM	2016 DILMA	O objetivo geral foi fortalecer a Política Nacional para as Mulheres, onde se destacam a promoção da participação da sociedade civil na execução e controle da política; o fortalecimento de organizações feministas e de conselhos de direitos das mulheres; o estímulo à criação e fortalecimento de mecanismos de gênero na esfera subnacional e de planos municipais, estaduais distritais e nacionais de políticas para as mulheres; e a apresentação de um balanço da implementação do PNPM. Também objetivou a coleta de subsídios para a construção de um Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres.	Houve uma alteração na dinâmica de realização das CNPM e a respectiva formulação do PNPM. Ocorreu apontamentos de mecanismos e condições para o fortalecimento das políticas para as mulheres e das estruturas institucionais, para que sejam mais participativas e democráticas. Realizada a coleta de subsídios para a elaboração do Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres, onde a principal postulação foi reivindicar a vinculação de receitas ao cumprimento de seus objetivos, com a criação de fundos específicos.

Fonte: elaborado pela autora com base em MARCONDEZ, DINIZ, FARAH (2016, p. 10 à 14).

As quatro Conferências Nacionais, desenvolvidas no Brasil entre 2004 e 2016, precedidas de suas etapas estaduais, distritais e municipais, retratam a importância e o conteúdo da pauta em políticas públicas para as mulheres. Um processo em construção que demarcou fortemente o avanço nas políticas públicas de gênero e que recepcionou a agenda dos movimentos de mulheres, legitimando e reforçando a relação sociedade civil x Estado. Também demonstra o envolvimento do Estado mediante suas representações, que participam deste processo paritário revelando a crescente inclusão da temática nas esferas governamentais. (MARCONDES, DINIZ, FARAH, 2016).

Em um ambiente nacional conturbado, a partir de 2015 um período de ruptura da ordem democrática se instala no Brasil. No penúltimo dia da 4ª Conferência

Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em 2016, ocorreu o julgamento da admissibilidade do processo de impeachment da então presidenta Dilma Rousseff pelo Senado Federal. Na sequência, ao assumir na condição de presidente interino do Brasil, Michel Temer, promove, como uma de suas primeiras medidas de governo, a extinção do recém-criado Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos⁴⁹, incorporando-o no Ministério da Justiça e Cidadania (MJC), que passou a ser fortemente contingenciado. (MARCONDES, DINIZ, FARAH, 2016).

Mostra-se pertinente e atual a percepção de Montaño, nos anos 2003, que ao discorrer sobre os desafios dos OPMs, concluiu (2003, p.16):

A experiência mostra que não basta a proximidade com o poder; é necessário que o clima social de gênero que prevalece em um país favoreça a luta pela igualdade ou, dito de outra maneira, é necessário que o movimento em aliança com o mecanismo promova as mudanças na cultura política para que a ideia de igualdade entre homens e mulheres seja um pressuposto naturalizado no desenho das políticas. Só a experiência poderá dizer quanto há que pressionar e quanto se deve negociar para alcançar esse umbral de legitimidade.

Assim, a agenda de políticas públicas para as mulheres, construída nas últimas décadas com muito esforço e mobilização, através de uma grande arquitetura entre a sociedade civil e o Estado, passa a ser secundarizada e desprestigiada pelo novo governo Temer. A existência de uma condição objetiva – as demandas trazidas pelos movimentos de mulheres – e a institucionalização das políticas públicas através da SPM/PR desde 2003, não é fator suficiente para manter o tema em destaque na agenda governamental, mesmo sendo este um problema social que deve ser resolvido pela sociedade e, principalmente, capitaneado pelos governos. (FARAH, 2006; MARCONDES, DINIZ, FARAH, 2016).

3.3 A formação da agenda pública de mulheres no RS: novos arranjos na perspectiva de políticas para as mulheres

Os movimentos de mulheres no Brasil tem historicamente construído e apresentado pautas ao Estado, fruto de suas reivindicações, como forma de dar visibilidade aos seus problemas. As políticas não são neutras. Necessário estarmos atentas ao modo como evoluem, como são feitas, a quem favorecem ou beneficiam.

⁴⁹ Em 2015 foi realizada no primeiro ano do segundo governo Dilma Rousseff a fusão da SPM, SEPIIR e SDH em um único órgão: o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. (MARCONDES, DINIZ, FARAH, 2016).

Por isso, o ativismo feminino, especialmente através de ações de mobilização e monitoramento são essenciais para pressionar o Estado, através de seus governantes, sobretudo na etapa de construção da agenda governamental, assim como na fase de implementação de políticas públicas, pois muitas vezes as políticas públicas de gênero não são priorizadas, sendo deixadas de lado ou secundarizadas. (GODINHO; SILVEIRA, 2004).

Neste contexto de formação de agenda pública, importante percebermos a atuação dos movimentos de mulheres gaúchas na formulação e apresentação de suas pautas. As mobilizações destas nas três últimas décadas do século XX não foi muito diferente da ocorrida em outros estados brasileiros. (PRÁ, 2016).

Nos anos de 1980, as participantes dos movimentos de mulheres já estavam articuladas através de núcleos e departamentos femininos estruturados nos partidos políticos, em vários municípios do Rio Grande do Sul. Neste período cresciam os movimentos de mulheres nas estruturas político-partidárias e fora delas através de vários grupos autônomos organizados. No Rio Grande do Sul, os partidos políticos, conforme Prá (2016, p. 119): “têm se apresentado, desde 1982, como um dos espaços de luta mais importantes para as mulheres, sobrepondo-se, muitas vezes, aos movimentos femininos e feministas de maior expressividade no Estado”.

A tendência do movimento de mulheres no Rio Grande do Sul é concentrar-se na capital e uma das principais características destes grupos, apesar das divergências intra e inter grupais existentes, é a união em momentos onde as questões sobre a mulher eram prioritárias, especialmente no que se referia aos tópicos da violência e da discriminação. Um exemplo disso foram as atividades alusivas ao dia 8 de março⁵⁰ dos anos de 1982 e 1983, quando as mulheres dos movimentos (especialmente ligadas a movimentos partidários, sindicais e associações de mulheres) reuniram-se e organizaram vários encontros, que culminaram com manifestações conjuntas no centro de Porto Alegre. (PRÁ, 2016).

Em alguns estados e capitais do Brasil percebia-se na década de 1980 um importante movimento de criação de Conselhos Estaduais dos Direitos da Mulher (Paraná e Minas Gerais) ou municipais (Curitiba e Salvador). O Rio Grande do Sul destoava neste aspecto só apresentando negociações para a criação do Conselho

⁵⁰A partir do ano de 1982, atividades promovidas pelos movimentos de mulheres gaúchas, alusivas ao mês da mulher, passaram a fazer parte do calendário de eventos, com a criação da Semana do Movimento Unitário da Mulher Gaúcha, no mês de março. (PRÁ, 2016).

Estadual dos Direitos da Mulher a partir de 1986⁵¹, sendo este implantado somente em 1990 pelo governo Olívio Dutra, coincidindo com o lançamento do Ano Estadual da Mulher Gaúcha. (COORDENADORIA ESTADUAL DA MULHER, 2010; PRÁ, 2016).

O Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDM) gaúcho, passou a integrar diferentes segmentos sociais fortalecendo e dando cada vez mais representatividade às pautas apresentadas pelos movimentos de mulheres. Muito embora enfrentasse o conselho problemas de ordem administrativa e orçamentária, sua atuação foi destacada através de denúncias públicas, através da pressão sobre os meios de comunicação e mediante ações integradas com a Secretaria de Justiça do Estado. (PRÁ, 2016).

Em 1988, um projeto de lei objetivando a criação do COMDIM no município de Porto Alegre é encaminhado à Câmara de Vereadores pela vereadora Jussara Cony do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o qual é acolhido pelo Prefeito Olívio Dutra (PT) em 1989. Em 1990 os municípios de Pelotas e Santa Cruz do Sul fundam seus Conselhos da Mulher e, na sequência, em 1991 os municípios de Alegrete, Santa Maria e Caxias do Sul. (RHODE, FERNANDES, FREITAS, 2014; PRÁ, 2016).

O processo de redemocratização brasileiro e a criação de novos canais institucionais aproximaram os movimentos de mulheres do Estado, o que pode ser percebido também no Rio Grande do Sul. A influência do cenário federal impulsionou significativamente nosso estado à criação de conselhos nas mais diversas áreas: saúde, educação, meio ambiente, planejamento e gestão, etc.

Outro fator significativo, segundo Farah (2006), foi a influência da participação popular através da implementação do OP, que importou na expansão horizontal da filosofia participativa para outros municípios gaúchos configurando estratégias mais abrangentes de “administração participativa” (FARAH, 2006, p. 55), na qual o plano de desenvolvimento local e o planejamento anual passaram a envolver a participação da sociedade civil.

⁵¹A indicação pelo Governador Jair Soares de Arabela Chiarelli para presidir o CEDM não contou com o apoio das organizações de mulheres gaúchas, que desejavam um conselho representativo do segmento feminino, gerando assim forte instabilidade nas relações entre Estado e movimentos de mulheres. (PRÁ, 2016).

Percebe-se no Rio Grande do Sul que a atuação de ONGs feministas⁵² passa também a revelar um conjunto de novas parcerias com o Estado, tanto no âmbito municipal, quanto no estadual, assim como com a própria comunidade, considerando a provisão de serviços públicos, por meio da gestão de programas e equipamentos. A inclusão de novos atores no processo de formulação e implementação de políticas públicas traz experiências de inovações institucionais, como por exemplo, os consórcios intermunicipais, estabelecendo uma gestão voltada para políticas públicas de caráter microrregional. (FARAH, 2006).

Ainda assim, em que pese a progressiva estruturação de COMDIMs e OPMs em alguns municípios gaúchos, na esfera estadual ainda não havia sido implementada uma estrutura de políticas para mulheres, o que ocorreu somente no ano de 1999, na gestão do governador Olívio Dutra. Tratava-se da Coordenadoria Estadual da Mulher do Rio Grande do Sul, vinculada ao gabinete do governador, sob comando da militante Vânia Araújo Machado⁵³. (RHODE, FERNANDES, FREITAS, 2014; PRÁ, 2016).

A criação deste OPM estadual, com status de coordenadoria, passou a configurar um espaço privilegiado e inovador de interação do Estado com os movimentos de mulheres no âmbito do Rio Grande do Sul. Nessa direção, dentre outras ações implementadas, a Coordenadoria Estadual da Mulher inaugurou em nosso estado um período de diálogo com os movimentos de mulheres capitaneando encontros, reuniões, fóruns e ações, que resultaram em um importante momento de conhecimento e publicização da pauta do movimento de mulheres gaúchas: a I Conferência Estadual da Mulher. (COORDENADORIA ESTADUAL DA MULHER, 2010).

Realizada nos dias 28 e 29 de julho de 2000, essa conferência contou com a presença de mais de 500 participantes, entre delegadas e observadoras. Foi precedida por etapas municipais e uma etapa de lançamento realizada na cidade de

⁵²A partir da década de 90 foram criadas no RS, dentre outras, as ONGs: Themis - Gênero, Justiça e Direitos Humanos, em 1993; Coletivo feminino Plural, em 1996. Em 1997 na cidade de Canoas/RS foi criada a Associação de Mulheres do Multiplicar. Em 2000 instalou-se no Rio Grande do Sul o movimento internacional de mulheres conhecido com MMM. <http://femininoplural.org.br/site/quem-somos><http://themis.org.br/somos/historia><https://marchamulheres.wordpress.com/mmm/> (MULTIPLICAR, 2009).

⁵³Vânia Araújo Machado foi uma ativista política pelos direitos das mulheres. Após sua morte, ainda no exercício da chefia da Coordenadoria Estadual da Mulher, tornou-se um símbolo da luta contra a mortalidade materna no RS. Seu nome foi dado ao Centro de Referência da Mulher (CRV-VAM), que acolhe mulheres vítimas de violência no estado do RS. (RHODE, FERNANDES, FREITAS, 2014).

Santa Maria/RS, onde participaram mais de três mil mulheres. As principais demandas apresentadas foram a implementação de políticas integradas de combate à violência, a valorização e o reconhecimento das trabalhadoras rurais, a implementação da política de atenção integral à saúde da mulher (PAISM), a capacitação dos servidores públicos que prestam atendimento às mulheres e a necessidade de incluir às mulheres nos programas de qualificação profissional e de geração de trabalho, emprego e renda. (COORDENADORIA ESTADUAL DA MULHER, 2010).

Em 2002, no último ano do governo Olívio Dutra, e dois anos após a realização da I Conferência Estadual da Mulher, duas políticas de combate à violência são implementadas no Rio Grande do Sul mediante Decreto⁵⁴: o Centro de Referência Vânia Araújo Machado (CRM-VAM), o qual atua no atendimento e acolhimento às mulheres em situação de violência e o serviço estadual “Escuta Lilás”, um programa que presta atendimento às mulheres em situação de violência, orientando-as por meio de uma central telefônica. (RHODE, FERNANDES, FREITAS, 2014).

Após o governo estadual de Olívio Dutra (1999 à 2002), especialmente nos períodos dos governos Rigotto (2003 à 2006) e Yeda (2007 à 2010), muitas das atividades e da atuação dos movimentos de mulheres gaúchas carecem de registros escritos mediante publicações. Esta situação se repete com relação ao processo de registro do histórico e das demandas estabelecidas nas Conferências do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher, bem como sobre os processos de construção e institucionalização das políticas públicas para as mulheres no Rio Grande do Sul através da criação de OPMs ou de COMDIMs nos municípios.

Para a compreensão destes períodos recorreremos à memória dos entrevistados que atuaram acompanhando os processos de elaboração da pauta gaúcha ao longo desta evolução histórica de construção das políticas públicas para as mulheres.

A ausência de registros e dados é uma situação corrente no estado, com a qual se depara o pesquisador. Um exemplo desta situação foi registrado pela Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser - FEE que, no Texto para Discussão nº 144 - Transversalidade e Integração em Políticas Públicas de Gênero: análise da rede Lilás no Rio Grande do Sul, objetivando o estudo de políticas

⁵⁴Decreto 41.509 de 2002. (RHODE, FERNANDES, FREITAS, 2014).

desenvolvidas no período da SPM/RS e em período posterior a sua extinção, constatou que

os dados referentes às políticas estão dispersos entre secretarias e são de difícil acesso para a sociedade civil, inclusive para a comunidade acadêmica, não levando em consideração, dessa forma, a necessidade de transparência e prestação de contas sobre os serviços. (CONTERATTO, MARTINS, 2016, p. 22).

Desta feita, registros obtidos através das entrevistas, que serão objeto de análise no próximo capítulo, demonstram que nos governos estaduais de Germano Rigotto do PMDB e Yeda Crusius do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, não ganharam destaque a instalação de equipamentos ou ações que promovam as políticas públicas para as mulheres, muito embora mantivessem na estrutura executiva estadual uma Coordenadoria.

O Conselho Estadual dos Direitos da Mulher nestas gestões foi praticamente desativado, sem contar com equipe de pessoal até o ano de 2011, quando passou a ser reestruturado pelo governo Tarso Genro. Fator ainda a ser considerado é que este período revela significativos conflitos na relação entre Estado e movimentos de mulheres. Importante registrar que, nos governos Rigotto e Yeda, os movimentos de mulheres gaúchas redirecionam sua atuação para o nível municipal, passando a ter uma maior aproximação com o Estado através da atuação nas esferas municipais de governo, principalmente demandando pela criação de COMDIMs e de OPMs.

Outro elemento importante da conjuntura política nacional de mulheres, que reverberou no cenário municipal e estadual gaúcho incentivando a aproximação das mulheres atuantes em movimentos, foram as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres. O processo de conferências nacionais que ocorreram a partir de 2003, pressupunham a organização prévia de conferências através de etapas municipais e estaduais, organizadas mediante debates e fóruns com participação paritária (representantes de governo e dos movimentos de mulheres). Tal processo, capitaneado pelo governo federal através da SPM/PR, mostrou-se importante na organização e mobilização dos movimentos de mulheres gaúchas, que mantiveram suas pautas de políticas públicas para as mulheres em constante atualização. (PAPA, 2012).

Assim, a crescente inserção dos movimentos de mulheres gaúchas se dava, de forma cada vez mais ascendente, nas esferas municipais e nacionais, mas bastante

precária e conflituosa na esfera estadual. Os crescentes índices de violência⁵⁵ para com a mulher no Brasil e no Rio Grande do Sul ensejavam respostas do Estado através da implementação de programas e parcerias dos estados com o governo federal, o que não ocorria no território gaúcho.

No ano de 2010, o Estado do Rio Grande do Sul ainda não havia aderido ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra à Mulher, que pressupunha um acordo federativo entre o governo federal, estadual e os municípios objetivando a implementação de políticas públicas integradas em todo o território nacional. Tal situação era motivo de irresignação, não só por parte dos movimentos de mulheres, como por parte das gestões municipais, pois viam na assinatura do Pacto possibilidades reais de melhor estruturação do atendimento à questão da violência em seus territórios. (DUARTE, GROSSI, 2014).

Neste momento, nos anos de 2009 e 2010, fatos políticos significativos ligados à conjuntura eleitoral para governador do estado (mas também para os cargos de presidente, senador, deputado federal e deputado estadual) fez com que as integrantes dos movimentos de mulheres passassem a ver na conjuntura política da formação da agenda o momento propício para apresentação de suas pautas.

Uma das demandas de maior destaque era a criação de um OPM e que fosse bem situado no organograma de gestão, ou seja, uma Secretaria de Políticas para as Mulheres. Através dela o movimento de mulheres via a possibilidade de obter resultados concretos na formulação e execução de políticas governamentais.

Assim, importante observarmos de forma atenta, através da investigação empírica (entrevistas) e de documentos, a trajetória dos movimentos de mulheres gaúchas, investigando como estas atuaram na “janela de oportunidade” aberta no período pré-eleitoral e eleitoral nos anos de 2009 e 2010, objetivando a criação da SPM/RS.

⁵⁵O Brasil ocupa o 5º lugar no mapa mundial da violência contra a mulher, com uma taxa de 4,8 (por mil) feminicídios em 2013. Em 2010 no Rio Grande do Sul 227 mulheres foram mortas, o que significa uma média de 4 mulheres por semana. (WAISELFSZ, 2015).

4. A PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS DE MULHERES NO PROCESSO DE CRIAÇÃO DA SPM/RS

O capítulo tem por objetivo apresentar e discutir os dados empíricos obtidos por meio de entrevistas realizadas junto às integrantes dos movimentos de mulheres gaúchas e integrantes da coordenação da campanha do candidato Tarso Genro para o governo do Estado do RS em 2010, bem como daqueles extraídos de vários tipos de documentos fornecidos pelos entrevistados.

Nosso objetivo é compreender de que forma a participação de integrantes dos movimentos de mulheres influenciou na formatação do Programa de Governo do candidato Tarso Genro, possibilitando, posteriormente, sua inclusão na agenda governamental e a criação da Secretaria de Política para as Mulheres/RS. A partir da análise de fatos anteriores a sua criação, referentes a inclusão na agenda governamental de problemas relacionados às políticas públicas para as mulheres, podemos vislumbrar como se deu o desenvolvimento desse processo que culminou com a criação da SPM/RS.

Neste cenário, para que possamos melhor compreender a conjuntura política a ser analisada, faz-se essencial a contextualização de informações pré-eleitorais e eleitorais do RS, no período compreendido entre os anos de 2009/2010, apresentando as informações básicas sobre candidaturas e coligações majoritárias firmadas pelos postulantes ao cargo de governador.

A conjuntura política pertinente a nossa investigação diz respeito ao processo de escolha do cargo de governador do RS – eleições majoritárias⁵⁶, ocorrida no ano de 2010. Nos interessa analisar o momento prévio ao da criação da SPM/RS, investigando a formação da agenda governamental em políticas para as mulheres através da interação entre movimentos de mulheres e a coordenação da campanha de Tarso Genro, no período pré-eleitoral e eleitoral que antecedeu o pleito, ocorrido em 03 de outubro de 2010. (TRE/RS, 2010).

Consideramos a seguinte temporalidade para fins de pesquisa: período pré-eleitoral⁵⁷ - o lapso temporal entre 01/01/2009 à 30/06/2010; e período eleitoral⁵⁸- o lapso temporal entre 01/07/2010 à 03/10/2010.

⁵⁶Na mesma data foi realizado eleições majoritárias para Presidente da República, Senador, Deputado Federal e Estadual, além das eleições para governador. (TRE/RS, 2010).

⁵⁷O período pré-eleitoral foi estipulado pela autora considerando a organização interna partidária em período anterior ao determinado pelo calendário eleitoral fixado pelo TRE/RS.

No ano de 2010, concorreram ao pleito de governador do RS o total de nove candidaturas⁵⁹, sendo que as três mais votadas foram:

Quadro 3 – Candidaturas ao governo do estado do RS nas eleições de 2010

Candidato/a a governador/a	Partido do candidato/a	Nome da coligação	Partidos integrantes da coligação
Tarso Genro	PT	Unidade Popular pelo Rio Grande	PT – PR* – PSB* – PCdoB
José Fogaça	PMDB	Juntos pelo Rio Grande	PDT** – PMDB – PTN** – PSDC**
Yeda Crusius	PSDB	Confirma Rio Grande	PRB*** – PP*** – PSL*** – PSC*** – PPS*** – PHS*** – PSDB – PTdoB***

Fonte: criado pela autora com base em informações obtidas no site do TRE/RS (2010).

*Partido Republicano (PR); Partido Socialista Brasileiro (PSB).

**Partido Democrático Trabalhista (PDT); Podemos (PTN); Partido Social Democrata Cristão (PSDC).

***Partido Republicano Brasileiro (PRB); Partido Progressista (PP); Partido Social Liberal (PSL); Partido Social Cristão (PSC); Partido Popular Socialista (PPS); Partido Humanista da Solidariedade (PHS); Avante (PTdoB).

O candidato Tarso Genro do PT foi vencedor do processo eleitoral, ainda no primeiro turno, para cumprir um mandato de quatro anos (01/01/2011 à 31/12/2014). (TRE/RS, 2010).

O capítulo encontra-se dividido em três seções. Na primeira apresentamos os caminhos metodológicos de investigação. A seção 4.2 trata da análise referente à percepção dos entrevistados e entrevistadas⁶⁰ sobre os caminhos percorridos pelos

⁵⁸O período eleitoral foi estipulado pela autora com base no calendário oficial da Justiça Eleitoral – TRE/RS, considerando que o dia 30/06/2010 foi o último dia para realização de convenções partidárias e deliberações sobre coligação.

⁵⁹Na eleição 2010, nove candidatos concorreram ao governo do estado do RS: Aroldo Medina, José Fogaça, Humberto Carvalho, Júlio Flores, Montserrat Martins, Pedro Ruas, Schneider, Tarso Genro e Yeda Crusius. Consideramos somente os três mais votados para fins de análise da pesquisa.

⁶⁰Das 15 pessoas entrevistadas, somente uma é do sexo masculino. Optamos pela utilização da grafia entrevistadas/os quando nos referirmos genericamente ao conjunto de pessoas ligadas aos movimentos de mulheres e coordenação de campanha. Quando citarmos fragmentos das entrevistas das representantes do movimento de mulheres e da coordenação de campanha TG, usaremos o feminino.

movimentos de mulheres na formação da agenda pública no Rio Grande do Sul. Posteriormente, na seção 4.3, discutimos a aproximação destes movimentos e sua influência na formação da agenda governamental, a partir da campanha do candidato Tarso Genro ao Governo do Estado do RS, quando abre-se uma *Policy Windows* (janela de oportunidade) que possibilita a inclusão de pautas de gênero e a formulação e implementação de políticas públicas que atendam as demandas dos movimentos de mulheres.

4.1 Os caminhos metodológicos de investigação

A reconstrução da realidade que nos propomos a estudar consiste em uma pesquisa *ex-post-facto*, que utilizamos para o conhecimento e aprofundamento da conjuntura política em período anterior à criação da SPM/RS.

Para compreender o processo que resultou na criação da SPM/RS, é preciso investigar fatos anteriores a sua institucionalização, ou seja, à formação da *agenda setting*. Necessário perceber as relações estabelecidas entre as integrantes dos movimentos de mulheres e os integrantes da coordenação de campanha Tarso Genro, através da aproximação do movimento de mulheres das atividades promovidas pela coordenação de campanha, bem como das ações demandadas pelas próprias integrantes dos movimentos.

Verificando a conjuntura política dos anos de 2009 e 2010 (período pré-eleitoral e eleitoral), buscamos compreender a dinâmica e a inter-relação dos atores participantes desse processo de disputa em torno da agenda, especialmente os movimentos de mulheres, que interagiram neste período demandando por políticas públicas, e a organização de uma estrutura específica ligada a gestão destas políticas referentes às mulheres no Estado (secretaria de estado).

O método qualitativo, com sua vocação a entender um contexto em que um fenômeno ocorre, mostra-se útil para a investigação dos fenômenos sociais aventados, na medida que: “é capaz de propiciar um conhecimento aprofundado de um evento, possibilitando a explicação de comportamentos”. (VÍCTORA, 2000, p. 37).

Lançamos mão da pesquisa bibliográfica, procurando reconstruir a conjuntura política que proporcionou a inclusão da questão de gênero no Programa de Governo do candidato Tarso Genro, especialmente no período anterior à criação da SPM.

Também realizamos pesquisa documental, que consiste na utilização de materiais que ainda não receberam tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. (GIL, 1994). Os documentos analisados foram as cartilhas, relatórios, folders, e-mails, trocados entre os integrantes da coordenação de campanha e entre as integrantes dos movimentos de mulheres, fontes estatísticas e ainda dados do Censo Demográfico do IBGE.

Utilizamos entrevistas semi estruturadas, cujos roteiros foram construídos de acordo com os objetivos traçados na pesquisa (anexos A e B). Esta metodologia de coleta de dados buscou inicialmente investigar o “mundo da vida” dos entrevistados, ajudando a resgatar a história como forma de compreender:

as narrativas dos autores em termos mais conceptuais e abstratos, muitas vezes em relação a outras observações. A entrevista qualitativa, pois, fornece os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação. O objetivo é uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos sociais específicos. (GASKELL, BAUER, 2002, p. 65).

A pesquisa contou com uma base de dados primários e secundários. Os dados primários foram obtidos em três meses, através de doze entrevistas com mulheres dos movimentos de mulheres e três entrevistados ligados a coordenação de campanha da candidatura Tarso Genro, que fizeram parte do processo de formação da agenda. Os dados secundários foram coletados através da pesquisa documental e dos sistemas de informações oficiais (sites, cartilhas, entre outros).

Assim, as metodologias recorridas possibilitaram investigar e responder questões particulares da formação da agenda em políticas públicas para as mulheres, em momento temporal pretérito, num ambiente e nível de realidade não quantificável, contando ainda com um cenário complexo, subjetivo e repleto de “significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes”. (MINAYO, 2002, p. 22).

Ao utilizarmos as entrevistas buscamos, de uma forma mais profunda, o fornecimento de informações contextuais valiosas para explicar a conjuntura política e a forma como os entrevistados participaram e interagiram com a finalidade de postular a inclusão da questão de gênero na agenda governamental.

Ações exploratórias, através de duas entrevistas preliminares realizadas, que na sequência especificaremos, auxiliaram na identificação dos futuros entrevistados.

Estas conversas ocorreram de maneira espontânea e não foram gravadas, tendo essa pesquisadora utilizado o registro escrito, mediante anotações, por entender que uma abordagem mais casual, de maneira informal, estabeleceria uma relação de confiança e acolhimento necessária à obtenção dos dados.

Apropriados das informações básicas sobre o contexto a ser estudado, assim como do rol de vários atores passíveis de entrevistas, optamos por selecionar alguns de acordo com a área ou temática de atuação (negras, partidárias, ONGs, coordenação de campanha, etc).

Não organizamos uma lista inicial fechada de entrevistados, pois optamos em perceber, na medida em que as entrevistas estavam sendo realizadas, as referências citadas. Assim, decidimos pela utilização da técnica de seleção de entrevistados por “bola de neve” que foi extremamente útil para acessar a cadeia de referência necessária a pesquisa, pois segundo Vinuto (2014, p. 204):

a amostragem em bola de neve mostra-se como um processo de permanente coleta de informações, que procura tirar proveito das redes sociais dos entrevistados identificados para fornecer ao pesquisador com um conjunto cada vez maior de contatos potenciais, sendo que o processo pode ser finalizado a partir do critério de ponto de saturação.

As primeiras conversas, que assumiram caráter exploratório, ocorreram em março de 2017. Objetivamos neste momento identificar os atores participantes deste processo (investigando quais movimentos de mulheres e quais integrantes das estruturas de coordenação participaram), conhecer as atividades principais realizadas, mapear o período a ser estudado e obter informações sobre fontes pessoais e documentais que servissem de base documental e pessoal (para futuras entrevistas) do período a ser estudado.

A primeira a ser procurada, mediante contato pessoal, foi Clara Denise Fernandes, militante do movimento de mulheres partidárias (PT) e que desempenhou, dentre outras funções, a chefia de gabinete na SPM/RS, além de ter trabalhado junto à SPM/PR. Através da entrevistada obtivemos um detalhado relato oral resgatando uma importante memória sobre a organização de mulheres e de seus movimentos tanto no cenário gaúcho (a partir da criação da primeira Coordenadoria da Mulher em 1999 pelo Governador Olívio Dutra), quanto no cenário nacional (a partir da criação da SPM/PR em 2003 pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva).

Constatamos que haviam poucos registros escritos ou publicações que retratassem a trajetória das mulheres gaúchas no período a ser investigado e anterior a ele. Todavia, prestou a entrevistada duas informações úteis à continuidade do diagnóstico preliminar que realizávamos. A primeira foi a indicação de uma literatura elaborada pelas alunas do curso de especialização em “Gestão de Políticas Públicas na Perspectiva de Gênero e Promoção da Igualdade Racial”, realizado em parceria com a Pontifícia Universidade Católica do RS - PUCRS e a Fundação para o Desenvolvimento e Recursos Humanos do RS - FDRH, que nos possibilitou algumas das poucas informações escritas sobre a historicidade das políticas públicas de mulheres no RS (especialmente sobre OPMs). A segunda informação essencial à continuidade dos estudos exploratórios foi o acesso à Coordenadora Geral do Comitê de Mulheres da campanha Tarso Genro, feito por indicação da primeira entrevistada via contato telefônico, nossa próxima entrevistada, bem como contatos de outras mulheres ligadas aos movimentos de mulheres gaúchas, que atuaram no período a ser estudado.

Ao contarmos com a Coordenadora da Campanha nos foi oportunizado ampliar o conjunto de informações necessárias à estruturação dos trabalhos de pesquisa. A entrevistada nos apresentou, através de seu relato, os aspectos gerais de toda a organização do processo pré-eleitoral e eleitoral da campanha Tarso Genro ao governo do Estado no período de 2009/2010.

Resgatou a entrevistada os principais atores envolvidos na coordenação de campanha Tarso Genro e por parte dos movimentos de mulheres, a forma como foi estruturada a campanha eleitoral majoritária, os contatos realizados com os atores não governamentais, os eventos gerais e de mulheres promovidos durante a etapa pré-eleitoral e eleitoral, as ações estratégicas elaboradas pela coordenação de campanha e alguns documentos (registros de e-mails, vídeos de propaganda eleitoral, relatórios, etc). Todas estas informações nos possibilitaram um conjunto de subsídios pertinentes à organização da etapa posterior que objetivava a realização das entrevistas.

Uma vez concluída a etapa de conversas exploratórias, definimos um rol preliminar de entrevistados integrantes dos movimentos de mulheres e integrantes da coordenação de campanha Tarso Genro, os quais passamos a realizar o agendamento por meio de contato telefônico, por Whatsapp ou por e-mail.

Em regra, entendemos que houve uma boa aceitação por parte dos entrevistados em contribuir com esta etapa da pesquisa. Porém, a principal dificuldades que encontramos foi no efetivo agendamento das entrevistas, especialmente por parte das integrantes dos movimentos de mulheres.

Algumas entrevistas chegaram a ser agendadas e reagendadas mais de três vezes. Esta situação ocorreu principalmente, segundo justificativas apresentadas, em razão do envolvimento das entrevistadas na organização ou na participação de eventos que objetivavam denunciar o processo de ruptura democrática a partir do impeachment da Presidenta Dilma Rousseff.

Considerando que um dos objetivos da pesquisa remete à reconstrução da conjuntura política que proporcionou a inclusão da pauta de gênero na agenda governamental, a identificação dos atores que impulsionaram esta pauta e as contribuições dos movimentos de mulheres para este processo de formação de agenda, entendemos que a análise de conteúdo é o tipo de análise que melhor se adequa, pois analisar é dar sentido e compreensão. (GASKELL, BAUER, 2002).

Ao ouvir as narrativas dos atores selecionados, foi-nos revelado lembranças e detalhes importantes que possibilitaram recuperar o momento estudado dando sentido e compreensão a este. O objetivo da pesquisa qualitativa é apresentar uma amostra dos pontos de vista que oportunamente serão analisados pelo pesquisador. Neste sentido, através do contato face a face entre entrevistado e pesquisador, valorizamos a presença do investigador e oportunizamos aos entrevistados liberdade e espontaneidade, enriquecendo assim a investigação (TRIVINOS, 1987; GASKELL, BAUER, 2002).

Todos os entrevistados atuaram no período de formação da agenda (anos de 2009/2010). Entrevistamos três atores da Coordenação Geral da Campanha Tarso Genro, os quais classificamos como atores governamentais e doze mulheres integrantes dos movimentos de mulheres, as quais classificamos de atores não governamentais.

Dos três atores governamentais entrevistados, dois exerceram atividades de Secretários de Estado na gestão Tarso Genro (2011 à 2014) e um de Secretário Adjunto. Dois entrevistados são ligados ao PT e o outro ligado a um partido que integrou a coligação.

Os atores não governamentais compreenderam as seguintes organizações civis: Themis, CLADEM, Marcha Mundial de Mulheres, Movimento Negro Unificado

(MNU), Instituto Akani, Coletivo Feminino Plural, Rede Feminista de Saúde e Direitos Sexuais e Reprodutivos, Conselho Municipal da Mulher (POA), Conselho Estadual da Mulher, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Associação de Mulheres do Multiplicar, União Brasileira de Mulheres (UBM).

Além de integrantes destas organizações também realizamos entrevistas com mulheres militantes dos seguintes partidos políticos: PCdoB, PDT, PPL, PSB e PT. Das doze entrevistadas não governamentais, somente duas exerceram cargos na SPM/RS.

As quinze entrevistas foram programadas e previamente agendadas, tendo sido realizadas no período de abril à junho de 2017. O conjunto de entrevistadas possuíam um satisfatório conhecimento das questões referentes ao objeto de estudo, além de estarem devidamente apropriadas do processo histórico que revela a trajetória dos movimentos de mulheres no cenário nacional e internacional, bem como das inter-relações entre Estado x sociedade civil.

Encontramos impossibilidades na realização de algumas entrevistas que julgávamos importantes para a pesquisa e que não puderam ser realizadas.

A primeira secretária da SPM/RS Márcia Santana é falecida, assim como Vânia Araújo, que foi a primeira titular da Coordenadoria da Mulher no Estado do Rio Grande do Sul. Também não foi possível realizar entrevista com o Governador Tarso Genro, por estar enfrentando sérios problemas de saúde na família (foi o que respondeu ao nosso contato).

Desta feita, optamos pela identificação dos entrevistados mediante o critério de terem sido, ou não, integrantes da coordenação da campanha Tarso Genro.

Para tanto, criamos a nomenclatura Coordenação da Campanha Tarso Genro – CCTG, para os três entrevistados integrantes da Coordenação de Campanha Tarso Genro. Para os 12 entrevistados representantes da sociedade civil - movimentos de mulheres – criamos a nomenclatura Representantes dos Movimentos de Mulheres – RMM. O quadro explicativo abaixo, relaciona os entrevistados e a data de realização das respectivas entrevistas.

Quadro 4 – Relação de Entrevistados e data das Entrevistas

Denominação do Entrevistado(a)	Data da Entrevista
CCTG - Coordenação da Campanha Tarso Genro - Representação Partidária	
CCTG 1 - PT	27.04.2017
CCTG 2 - PPL	20.04.2017
CCTG 3 - PT	17.04.2017
RMM - Representante do Movimento de Mulheres – Movimento(os) de Mulheres que faz parte	Data da Entrevista
RMM 1 - Partidária (PT) e Juventude	11.04.2017
RMM 2 - Partidária (PT) e Marcha Mundial de Mulheres	10.04.2017
RMM 3 - Partidária (PCdoB) e União Brasileira de Mulheres	05.06.2017
RMM 4 - Partidária (PT) e Marcha Mundial de Mulheres	20.04.2017
RMM 5 - Partidária (PSB) e Mulheres Campesinas	19.04.2017
RMM 6 - Partidária (PT) e Movimento Negro Unificado	04.05.2017
RMM 7 - CLADEM, COMDIM e Coletivo Feminino Plural	11.05.2017
RMM 8 - Partidária (PT), MULTIPLICAR, Sindical e Conselho Estadual da Mulher	19.04.2017
RMM 9 - CLADEM e THEMIS	05.06.2017
RMM 10 - Partidária (PDT), Ação da Mulher Trabalhista e Conselho Estadual da Mulher	11.05.2017
RMM 11 - Rede feminista em Saúde e Coletivo Feminino Plural	05.06.2017
RMM 12 - Partidária (PT), Sindical, Movimento Negro Unificado e COMDIM	12.05.2017

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados.

Recorremos às categorias, cuja definição foi realizada posteriormente de acordo como conteúdo das entrevistas, observando-se a temática percebida e os objetivos da pesquisa. Da mesma forma, foram analisados segundo a análise de conteúdo dos dados oriundos da pesquisa documental, com intuito de estabelecer classificações e agrupar elementos manifestos através dos dados coletados (documentos e entrevistas).

Assim, por meio das categorias obteremos a síntese da comunicação, evidenciando os aspectos mais importantes, necessários à compreensão do objeto de estudo (influência dos movimentos de mulheres na formação da agenda governamental).

4.2 A formação da agenda pública: os novos arranjos pós-redemocratização e a participação dos movimentos de mulheres do RS

Como vimos em capítulo anterior, o processo de formação da agenda governamental (*agenda-setting*) em relação às políticas públicas direcionadas às mulheres no RS, possui muitas semelhanças se comparado ao processo de formação dessa agenda no contexto nacional. Muitas das questões reivindicadas

pelas mulheres de diferentes regiões do Brasil se fazem presentes, também, nas demandadas pelos movimentos de mulheres gaúchas. (PRÁ, 2016).

Através da progressiva institucionalização das políticas públicas referentes às mulheres no território brasileiro, diversos movimentos de mulheres do Rio Grande do Sul passaram a participar da criação dos novos arranjos e instrumentos institucionais relacionados a efetivação das demandas das mulheres. (BRANDT; BEZERRA, 2013).

O movimento de mulheres gaúcho estava atento a implementação destes arranjos nacionais, incorporando em suas ações tanto a participação nos processos de formulação, quanto nos processos de implementação e monitoramento de políticas públicas referentes às mulheres, o que foi decisivo para a consolidação da pauta nesse território.

Para compreendermos melhor como se deu o processo de formação da agenda pública, com relação às pautas demandadas pelos movimentos de mulheres no Rio Grande do Sul, é fundamental conhecermos as percepções dos atores envolvidos nesse processo, ou seja, a visão das/os entrevistadas/os sobre a participação dos movimentos de mulheres nos processos de institucionalização das políticas públicas referentes às mulheres no território gaúcho. Torna-se importante, também, conhecer a conjuntura política que permeou os padrões de relação entre o Estado e os movimentos de mulheres nesse período de formação da agenda pública que propiciou, posteriormente, a criação da SPM/RS.

A percepção é “o processo cognitivo por meio do qual as pessoas organizam e interpretam suas impressões sensoriais. A percepção é um complexo processo físico e psicológico, por meio do qual as pessoas interpretam estímulos e atribuem-lhes um significado”. O mesmo fenômeno ou estímulo pode ser percebido de forma diferente por cada pessoa, que vai interpretá-lo de forma diversa. (SOBRAL, PECCI, 2008, p. 204).

As vivências das mulheres integrantes dos movimentos de mulheres e dos integrantes da coordenação de campanha Tarso Genro são importantes para que possamos traduzir e interpretar a percepção destes sobre os conflitos vivenciados. Como cada entrevistada/o é uma pessoa ou indivíduo diferente, podemos dizer que “cada observador é um mundo, um sistema autorreferencial, formado por experiências, vivências, conhecimentos diferenciados, que serão determinantes na

valoração do fato, na percepção de determinadas nuances e na não percepção de outras”. (MAGALHÃES, 2009, p. 78).

Assim, para melhor percebermos a formação da agenda pública de mulheres, estabelecemos duas categorias de análise:

- Categoria 1: Rumo à institucionalização: a percepção dos movimentos de mulheres;
- Categoria 2: As relações entre Estado e movimentos de mulheres: percebendo o problema público.

4.2.1 Rumo à institucionalização: a percepção dos movimentos de mulheres

Tomamos por base para fins de análise desta categoria a percepção que as/os entrevistadas/os possuem sobre o processo de formação da agenda pública em políticas de mulheres.

A formação da agenda governamental se relaciona e normalmente deriva da formação da agenda mais ampla de uma sociedade, que é definida como o processo pelo qual problemas e alternativas de solução ganham ou perdem atenção da sociedade. Essa agenda mais ampla constitui a agenda pública. (COSTA, 2008).

Nesta perspectiva, para melhor analisarmos como ocorreu o processo de formação da agenda pública em políticas de mulheres no Rio Grande do Sul, é fundamental conhecermos a percepção das/os entrevistadas/os sobre a trajetória dos movimentos de mulheres do espaço social até o espaço institucional.

No capítulo dois, vimos que a partir dos anos 80 a participação da sociedade civil é estimulada pelo processo de redemocratização brasileiro, em que várias possibilidades de intersecção entre Estado e sociedade civil passam a estar presentes, balizando as relações através da multiplicação de canais institucionais. (LAVALLE, BARONE, 2015).

O movimento de mulheres foi um dos atores que emergiu com força neste processo redemocratizante, construindo uma agenda pública de mulheres através de sua participação em vários processos nacionais e internacionais, demandando cada vez mais o Estado através de novas pautas mundialmente construídas. (MONTAÑO, 2003).

Neste processo, o foco de atuação dos movimentos de mulheres desloca-se em direção ao Estado. (PITANGUY, 2003). As políticas públicas para as mulheres passaram a aproximar-se da agenda governamental, o que resultou em importantes

debates e conquistas percebidas pelas lideranças dos movimentos de mulheres, que já se organizavam junto aos partidos políticos, às universidades, aos grupos feministas, em setores universitários, em movimentos camponeses, etc.

Importantes conquistas ocorreram nas décadas de 1980 e 1990, onde o processo de abertura aproximou a agenda pública da agenda governamental. Os debates sobre políticas públicas eram recentes e passaram a ser correntes entre os movimentos de mulheres, o que é percebido por uma entrevistada da Coordenação de Campanha Tarso Genro:

na década de 80/90, quando começou a discussão toda sobre políticas públicas, o debate sobre a instalação de delegacias da mulher, que aí teve a primeira em São Paulo, que era um debate bem difícil, mas um debate presente no movimento. (CCTG3).

Neste sentido, podemos afirmar, primeiro, que a formação da agenda pública de mulheres, organizada pelos movimentos de mulheres e feministas, não está dissociada de uma conjuntura política que redefiniu os padrões de relação entre Estado e sociedade civil no período pós-redemocratização. (FARAH, 2004).

Muito pelo contrário, pois as mudanças nos padrões dessa relação influenciaram na incorporação por parte dos movimentos de mulheres, de novos temas e práticas até então não experimentadas pela sociedade civil. (SILVA, OLIVEIRA, 2011).

Através das entrevistas realizadas podemos perceber que falar em políticas públicas, tanto para as mulheres representantes dos movimentos de mulheres, quanto para as integrantes da coordenação de campanha, constituía-se em algo novo, como bem percebe a entrevistada: “A gente tá falando de política pública para as mulheres dos anos 90 pra cá. Não se falava nisso antes”. (RMM1).

O processo de redemocratização brasileiro, ao estabelecer novos padrões relacionais com o Estado, passou a conviver também com a interferência de cruzamentos de relações que vão além das questões do cenário nacional (processo constituinte, Lobby do Batom, etc). Há que se considerar, também, nesse processo de análise da formação de agenda pública uma grande movimentação capitaneada pela agenda internacional de mulheres, a qual envolveu e mobilizou fortemente os movimentos de mulheres em nosso país, na América Latina e também em outros continentes, através dos processos de Conferências e Fóruns mundiais. (PRÁ, SCHINDLER, 2013).

O trânsito dos movimentos de mulheres brasileiras, e também das gaúchas, nos processos internacionais, é reconhecido por uma entrevistada representante do movimento de mulheres como um momento de absorção de novos conhecimentos, troca de experiências e construção das agendas. Segundo ela,

isso é bem importante para pensar como o movimento de mulheres bebe das fontes pra pensar estas agendas. Também tem muito desta experiência e desta troca com a realidade da América Latina e do Caribe. (RMM7).

A Incorporação do tema políticas públicas para as mulheres na agenda pública nacional e internacional foi fomentado especialmente através das Conferências e Fóruns internacionais. (PAPA, 2012). O teor destes debates estavam sendo acompanhados desde os anos 1980 pelas integrantes dos movimentos de mulheres gaúchas, sobretudo os debates que ocorriam na América Latina e no Caribe, como pode ser visto nos fragmentos das entrevistas abaixo:

As mulheres negras desde os anos 80 vem com um debate nacional, não só no nacional, mas em toda a América Latina e o Caribe. A gente tem um debate muito fundamental a partir das mulheres norte americanas: Ângela Davis, Rosa Parks, enfim mulheres negras que fizeram resistência à dominação branca. (RMM6).

E ai se a gente vai olhar para isso ... o contexto da América Latina e do Caribe tem uma influência muito importante nos movimentos feministas aqui no Brasil. Vide por exemplo o CLADEM, que tem todo este viés mais de direito e uma rede que é regional de América Latina e Caribe. Então vai ter toda uma discussão e uma interlocução pros países da América Latina e do Caribe pra pensar também as políticas e os direitos. (RMM7).

Percebemos que o trânsito dos movimentos de mulheres nas esferas nacionais e internacionais contribuíram fortemente para uma reconfiguração de suas pautas políticas no cenário nacional. A formação da agenda pública de mulheres, aprimorada nacional e internacionalmente, fortaleceu e unificou as principais pautas dos movimentos de mulheres aproximando-as cada vez mais do Estado, a partir de uma explicitação cada vez maior de suas demandas.

As influências internacionais contribuíram para um maior detalhamento da pauta reivindicativa de gênero, servindo de motivação à vários movimentos sociais, especialmente o de mulheres, o que permite ser observado, conforme entrevistada representante da Coordenação de Campanha Tarso Genro:

tanto no movimento sindical, que eram as questões trabalhistas das mulheres, a questão do salário igual para trabalho igual, reconhecimento profissional das mulheres do campo. A questão do trabalho doméstico, que

foi surgindo aos poucos, já no final da década de 90, que o movimento mais forte foi a partir da liderança da Benedita da Silva, que começou a ter uma visibilidade maior. Esses temas do trabalho, também do mundo do trabalho, foram entrando no debate sindical, que foi importante pro fortalecimento de mulheres... A partir daquelas conquistas do movimento do “Lobby do Batom”, de toda essa discussão, se construiu uma base de conteúdo para um projeto para o país de políticas para as mulheres. (CCTG3).

Progressivamente, considerando sobretudo a descentralização das competências⁶¹ sobre as políticas públicas decorrentes do novo arranjo institucional brasileiro, originário da nova Carta constitucional, as pautas dos movimentos de mulheres foram sendo incorporadas nas agendas governamentais, nas mais diversas esferas de governo (nacionais e subnacionais), revelando um conjunto de conquistas específicas que se implementaram de forma pulverizada nos territórios, de acordo com as particularidades da conjuntura política subnacional. (FARAH, 2004).

O conjunto de novos arranjos que emergiram na década de 80 no Brasil, especialmente os vividos com o processo de redemocratização, foram acompanhados pelas integrantes dos movimentos de mulheres em nosso Estado. Segundo uma representante do movimento de mulheres, as mulheres gaúchas estavam atentas, participando dos processos que surgiram

com a distensão da ditadura: “Diretas Já”, movimentos da constituinte, a nova constituição. É neste processo que as mulheres, tanto negras quanto brancas, muito mais as brancas, vão convergindo para que a gente tenha uma sociedade mais igualitária. (RMM12).

Percebe-se que muitas das reivindicações em políticas públicas para as mulheres nas áreas de saúde, violência, trabalho, já detalhadas no terceiro capítulo, puderam ser progressivamente implementadas, sobretudo em estados e municípios do eixo Rio de Janeiro x São Paulo. (PAPA, 2012).

As gaúchas articulavam-se muito através da participação de núcleos e departamentos femininos junto aos partidos políticos em vários municípios. (PRÁ, 2016). Acompanhavam todo este processo de institucionalização, muito embora admitam dificuldades em dar visibilidade, na época, as suas pautas específicas, como pode ser percebido na seguinte fala: “A gente vai muito “na carona” dos

⁶¹ A descentralização das competências dos entes federados advindas do processo cunhado pela CF/88 importou em novas práticas e em novas possibilidades de interação entre os entes federados possibilitando novos arranjos entre o governo federal com os estados, mas também diretamente com os municípios. (FARAH, 2004).

movimentos onde era o eixo forte – São Paulo e Rio de Janeiro – lá estão as mulheres apontando e pautando o restante do país”. (RMM12). É neste período que várias ONGs feministas ou ligadas à temática da mulher são criadas no RS, dentre as quais destacamos a Themis, o Coletivo Feminino Plural, a Associação Multiplicar e a Marcha Mundial de Mulheres.

Um fator relevante para a visibilidade e para a aproximação mais significativa da agenda pública de mulheres da agenda governamental estadual gaúcha foi a vitória de Olívio Dutra no processo eleitoral para o cargo de governador do RS em 1998⁶².

A instalação da primeira Coordenadoria Estadual da Mulher (CEM/RS), vinculada ao Gabinete do Governador, impulsionou a organização dos movimentos de mulheres, promovendo uma aproximação destas com a estrutura recentemente criada.

Todas as quinze pessoas entrevistadas reconhecem que o período do governador Olívio Dutra foi o momento inaugural das políticas para as mulheres do Rio Grande do Sul. Uma das entrevistadas, representante do movimento de mulheres, refere que: “o governo Olívio podemos dizer que é o momento fundador, com a primeira estrutura específica para as mulheres”. (RMM11).

Tanto as entrevistadas integrantes da coordenação de campanha, quanto as entrevistadas integrantes dos movimentos de mulheres destacam que a Coordenadoria Estadual da Mulher, criada no Governo Olívio, representou um importante avanço na implementação das políticas para as mulheres. Segundo uma entrevistada representante da coordenação de campanha Tarso Genro, a Coordenadoria Estadual da Mulher “tinha um protagonismo muito grande, uma atuação muito forte, uma presença pública importante para uma época ainda muito inicial desta construção de políticas públicas para mulheres na gestão”. (CCTG3).

Percebe-se, contudo, que as integrantes dos movimentos de mulheres desejavam que este OPM estadual estivesse melhor posicionado na estrutura de governo, ocupando um espaço administrativo de maior destaque, como uma secretaria de estado. Fragmentos do depoimento de uma representante do movimento de mulheres mostra esta inconformidade, pois ao realizar uma avaliação

⁶² Olívio Dutra venceu as eleições 1998 em segundo turno, derrotando o candidato Antônio Britto, do PMDB. (TRE,1998).

do período de governo Olívio Dutra, lamentou que a Coordenadoria Estadual de Mulheres

na época não tenha sido Secretária, mas foi onde tudo começou. Foi ali que germinou a semente talvez para que outros, pra até que a gente pudesse ter no governo federal uma secretaria, que trabalhava de forma descentralizada. (RMM8).

Na gestão de Olívio Dutra também foi realizada, em julho de 2000, a 1ª Conferência Estadual de Direitos da Mulher, a qual possibilitou uma interlocução entre a Coordenadoria Estadual da Mulher do Rio Grande do Sul e os diversos movimentos de mulheres existentes no estado. (CORDENADORIA ESTADUAL DA MULHER, 2010). Esta interlocução, impulsionada pelo Estado, oportunizou uma dinâmica crescente de relações até então não experimentadas no RS⁶³, entre Estado e movimento de mulheres, o que permitiu promover “um trabalho direto lá nos municípios, criando, planejando, como é que podia contribuir com os municípios nestas políticas”, conforme uma representante do movimento de mulheres. (RMM8).

Segundo outra entrevistada representante do movimento de mulheres, “o momento é importante para a organização de mulheres, pois no governo Olívio foi quando deu o “chute” para mim no estado do RS, para nós mulheres, conseguirmos algumas coisas. Iniciou ali com a companheira Vânia”. (RMM8).

Além de organizar a 1ª Conferência Estadual de Mulheres, a Coordenadoria Estadual da Mulher do RS também promoveu a reestruturação do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher, o que, segundo a representante do movimento de mulheres, representou “um momento importante de diálogos com os movimentos, de conhecer a situação das mulheres, de começar a criar informações e dados sobre as mulheres e de valorizar as iniciativas”. (RMM11).

De acordo com um integrante da coordenação de campanha Tarso Genro, “este período foi marcado por uma onda crescente de mobilização” (CCTG2), que propiciou a criação de OPMs, a realização de conferências estaduais e a reestruturação do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher, aproximando cada vez mais, o Estado das pautas de reivindicações dos movimentos de mulheres. Esse processo crescente de mobilização e de aproximação entre movimentos de mulheres e Estado é enfatizado pela entrevistada representante do movimento de mulheres, quando afirma que:

⁶³ A primeira CNPM promovida pelo governo federal ocorreu em 2004, ou seja, quatro anos depois da 1ª Conferência Estadual da Mulher do RS. (MARCONDES, DINIZ, FARAH, 2016).

Aqui no estado do RS, dentro do governo Olívio, que nós pudemos perceber por que nós efetivamos e fortalecemos a Coordenadoria Estadual das Mulheres, que teve muito espaço, muita visibilidade. Por que era prioridade para o governador Olívio a questão da pauta de gênero. Então existia um espaço. Foi desenvolvido a questão do Centro de Referência. Então existia uma pauta. Eu me lembro na época muito intensa de empoderamento no sentido de proporcionar dignidade para as mulheres. Eu vou te citar um exemplo assim [...] da coordenadoria estadual percorria o interior do estado levando a sua unidade móvel onde proporcionava, por exemplo para as mulheres de difícil acesso, a confecção do mínimo que uma pessoa pode ter que é um documento de identidade. Isso foi feito [...] no governo Olívio foi feito isso. (RMM5).

Todavia, a partir dos anos 2002, uma nova conjuntura política passa a vigorar, trazendo também novas configurações de aproximação e de distanciamento das esferas estaduais e nacionais com relação aos movimentos de mulheres. No Rio Grande do Sul, é eleito: Germano Antônio Rigotto⁶⁴ (PMDB) e no cenário nacional, temos a eleição de Luís Inácio Lula da Silva (PT) para a Presidência da República.

Com o término do governo Olívio Dutra o próximo governador manteve uma coordenadoria estadual da mulher em sua estrutura administrativa. As entrevistadas representantes da coordenação da campanha Tarso Genro observam que houve algum esforço por parte do governo Rigotto (2003-2006) em manter a estrutura institucional criada anteriormente, mas sem a mesma capacidade de intervenção. Uma delas destaca que, a seu ver:

O Rigotto foi um governo que tinha uma coordenadoria da mulher, que a pessoa que cuidava disso era uma pessoa extremamente esforçada. Buscava o diálogo com todo mundo, [...], mas que não tinha uma equipe, que não tinha uma visão mais histórica de toda esta construção. Então teve muitos limites, tentou. (CCTG3).

Enquanto isso, o cenário nacional mostra-se bastante promissor no que se refere a inclusão das demandas dos movimentos de mulheres na agenda governamental. Com a eleição de Lula como presidente, a pauta de mulheres passa a ganhar destaque, sendo capitaneada por um novo OPM: a SPM/PR. Segundo a entrevistada representante da coordenação de campanha Tarso Genro, nesta conjuntura “nacionalmente se avança. O conselho nacional é montado [...] conselhos estaduais. Mas nós só vamos fazer a primeira conferência de mulheres no governo Lula e aí começa a pauta de mulheres [...] em 2002”. (CCTG2).

⁶⁴Germano Antônio Rigotto, do PMDB, é eleito em segundo turno governador do RS. (TRE/RS, 2002). <http://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/2002/governador.htm>

Assim, com base nas entrevistas realizadas, percebe-se uma relação descendente de articulação política entre os movimentos de mulheres gaúchas com a estrutura de OPM do governo Rigotto. Em contrapartida, o protagonismo da SPM/PR redirecionou de forma ascendente os movimentos de mulheres em direção às políticas implementadas pelo governo Lula. Conforme a representante do movimento de mulheres:

Em nível nacional o que eu posso destacar, é que de fato passou existir uma pauta de gênero com visibilidade em nível nacional a partir da eleição do presidente Lula e com a criação da SPM que ele fez. A partir dali tivemos condições de inserir a luta das mulheres oficialmente dentro de um governo. (RMM5).

Outro fator significativo para a agenda pública de mulheres, e que muito contribuiu na visibilidade de sua pauta de reivindicações, foi a Lei Maria da Penha⁶⁵ (Lei 11.340 de 7/8/2006). Esta grande conquista no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher estimulou debates e ações entre o movimento de mulheres e o poder público no Rio Grande do Sul e no Brasil. A promulgação da lei e a mobilização em torno de seus debates fomentou a aproximação entre os movimentos de mulheres gaúchas e também com as mulheres dos demais estados, como bem observa a entrevistada:

Nós tínhamos recente [...] a “bebezinha” digamos assim [...]e não menos importante Lei Maria da Penha, criada pelo nosso então Presidente Lula, foi sancionada por ele [...]estávamos percorrendo o país todo com as mobilizações, não só durante as datas alusivas, como o 8 de março, ou o próprio aniversário da Lei, mas agente percorria o país todo, divulgando a criação dessa importante lei, dessa ferramenta e tratando sobre a sua aplicabilidade. (RMM1).

Assim, os novos arranjos em políticas públicas de mulheres, que foram percebidos em âmbito nacional, especialmente através da criação de OPMs, delegacias da mulher, conferências nacionais e internacionais, atuação de ONGs, Lei Maria da Penha, etc., também foram experimentados pelos movimentos de

⁶⁵ A Lei Maria da Penha cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm

mulheres gaúchas, o que importou em um processo bastante ativo e participativo no que se refere à mobilização dos movimentos de mulheres.

Este processo participativo de construção da agenda pública de políticas para as mulheres, que importou na inclusão de novos processos e de novos atores no cenário político, é um processo em construção. Segundo Farah, (2003, p. 3) ele “tende a refletir a agenda formulada por movimentos de mulheres e entidades feministas, assim como prioridades estabelecidas por outros movimentos nos quais a presença da mulher é decisiva [...]”.

É importante evidenciar que as demandas crescentes em políticas públicas para as mulheres, presentes na agenda governamental federal, impulsionadas pela SPM/PR, passaram a se confrontar com as dificuldades de incorporação dessas políticas na agenda governamental gaúcha, especialmente a partir do Governo Estadual de Rigotto. Essa conjuntura política, cada vez mais conflituosa, está diretamente ligada à resistência do governo gaúcho em reconhecer as pautas de mulheres como um problema público, o que será objeto de análise na seção seguinte.

4.2.2 As relações entre Estado e movimentos de mulheres: percebendo o problema público

Esta categoria é baseada nas percepções das/os entrevistadas/os sobre a geração do problema público em políticas de mulheres, com base na análise da conjuntura política no Rio Grande do Sul a partir do ano de 2003. Evidencia um processo de retrocessos e desestruturação em políticas de mulheres no RS, que foi permeado por vários conflitos entre os movimentos de mulheres e o Estado a partir dos governos estaduais de Rigotto e Yeda.

Em 2003, inicia o governo estadual de Rigotto do PMDB, assim como assume no governo federal Lula do PT. No governo federal, no dizer da entrevistada representante do movimento de mulheres, “teve um período que a gente percebe que teve muitos avanços que foi no início do governo Lula, com a criação da SPM/PR”. (RMM8). Os movimentos de mulheres acompanham a implementação deste novo equipamento público, considerado bem situado na estrutura administrativa, com orçamento e com equipe especializada.

No Rio Grande do Sul, uma situação bem diferente ocorre no mesmo período. O governador Rigotto manteve uma Coordenadoria da Mulher em sua estrutura,

porém sem maiores recursos financeiros e administrativos. Segundo percepção da entrevistada representante da coordenação da campanha Tarso Genro, o OPM gaúcho “mostra que o governador Rigotto, que teve aquela estrutura ali da coordenadoria, mas que não conseguiu implementar muita coisa...”.(CCTG3).

O conjunto de entrevistas realizadas retratam o cenário de políticas para as mulheres no governo Rigotto como sendo um momento de desestruturação ou desmonte das conquistas advindas através do Conselho Estadual da Mulher e da Coordenadoria Estadual da Mulher do governo estadual anterior (Olívio Dutra), especialmente as oriundas da 1ª Conferência Estadual de Mulheres.

Neste sentido, uma entrevistada demonstra a inconformidade dos movimentos de mulheres com o cenário de desmonte de políticas públicas promovidos pelo governo estadual:

o governo do Rigotto foi um governo de acabar com as políticas que tinham sido implementadas no governo Olívio. O governo do Rigotto foi um governo do desmonte. Tudo o que o Olívio tinha criado o Rigotto desmontou. A gente não tinha [...] era engraçado, trágico para não dizer engraçado ou o contrário, no governo do Rigotto acabaram com os espaços que a gente tinha de secretaria, de coordenadoria das mulheres, criaram um espaço para a coordenadoria da mulher, que era no CRM-VAM (que nos custou tanto aquele Centro de Referência), e ai naquele Centro de Referência que eles atuavam como Coordenadoria da Mulher. E ai, quando tu chegava lá, só tinha panfleto do PMDB por tudo, por tudo era panfleto do PMDB e a gente se sentia tão mal de entrar num espaço que era pra ser de todas as mulheres, pra ter material né [...] das mulheres [...] assim [...] de informação [...] tinha material do partido. (RMM2).

Em contrapartida, no mesmo período, no governo Lula, o processo de organização federal da agenda em políticas para as mulheres se estabelecia promovendo interlocuções com os movimentos de mulheres através do estreitamento dos canais de participação entre Estado e sociedade civil. Tal prática administrativa de interação social pode ser claramente percebida através das várias ações promovidas pela SPM/PR, especialmente no processo de implementação das Conferências Nacionais de Política para as Mulheres que se instalam em parceria com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, a partir do ano de 2004. (MARCONDES, DINIZ, FARAH, 2016).

Segundo uma entrevistada, a criação da SPM/PR promoveu também uma nova configuração nas relações entre a união e os estados e municípios brasileiros, pois

incentivou outros governos a criarem as mesmas secretarias em seus estados e em seus municípios. Incentivou os movimentos a executarem ações formativas, de pesquisa, de fomento com outras mulheres através de financiamento desses movimentos, financiamento das ações na verdade. Incentivou o debate, a ampliação deste debate sobre o tema. Eu percebo que o início do governo Lula, e as gestões que seguiram, incentivaram e foi um período de alta deste debate. (RMM8).

Os movimentos de mulheres gaúchas, principalmente até o final do governo Rigotto em 2006, direcionaram sua atuação principalmente para o acompanhamento da agenda governamental federal, até por que, como registra a RMM4: “o governo Rigotto foi um governo muito apagado neste tema, muito apagado no tema das políticas para as mulheres”. Percebe-se a dificuldade do governo estadual em estabelecer um diálogo com os movimentos, pois segundo outra entrevistada: “não me lembro de ter algum diálogo com o Estado, até por que a gente tinha um governo que não tinha muito espaço para discutir isso”. (RMM7).

Percebe-se aqui distintos padrões relacionais. No cenário nacional o Estado é fomentador de políticas governamentais de mulheres através de seus programas e agentes e promove uma aproximação com os movimentos de mulheres. O cenário gaúcho aponta em outra direção, apresentando-se de forma refratária às políticas públicas de mulheres e na aproximação com os movimentos de mulheres. (SILVA, OLIVEIRA, 2011).

A mobilização das mulheres gaúchas que integravam o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher e os Conselhos Municipais dos Direitos das Mulheres estava direcionada ao acompanhamento no RS do processo de organização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2004, como bem registra a entrevistada: “Os conselhos, ao mesmo tempo que tinham espaços de diálogo, espaços de debate, de avaliação das políticas, de auto avaliação, os conselhos se empenharam na criação das conferências”. (RMM2).

Este processo de Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres, impulsionava os movimentos de mulheres em praticamente todo o território gaúcho, o que importou, conforme Prá e Schindler (2013, p. 1), o

aumento da participação das mulheres nos processos decisórios e reveste de significado o propósito de refletir sobre os cenários institucionais orientados à conformação de políticas públicas para corrigir desigualdades históricas e promover a equidade de gênero.

Neste momento, considerando as dificuldades de aproximação entre os movimentos de mulheres e o governo estadual, a prioridade por parte dos

movimentos era fortalecer suas pautas através do processo de conferências nacionais.

Para participar das CNPM, as mulheres precisavam cumprir etapas conforme previsão regimental⁶⁶. Inicialmente, na etapa municipal, realizavam suas conferências locais buscando credenciar delegadas para a próxima fase estadual para que, posteriormente, pudessem postular a condição de representantes do RS aptas a participar como delegadas na etapa nacional. Segundo Papa, 2002, p. 107: “Esses processos exigem dos participantes, tanto da sociedade civil quanto do governo, a preparação de propostas e argumentos, normalmente com base em suas bandeiras, traduzidas em demandas, diagnósticos e indicadores”.

A entrevistada destaca a importância e as dificuldades encontradas pelas mulheres gaúchas no processo de participação das conferências:

por que a gente faz conferências e os movimentos precisam garantir a presença de suas delegadas na conferência nacional. Se o governo tem o compromisso de garantir os recursos pras delegadas participarem das conferências, você vai ter esta presença e a incidência na agenda e na formação da agenda nacional das políticas públicas para as mulheres. Agora quando você pega um governo que não é comprometido, que cada delegada tem que achar uma forma de ir [...] então você acaba com isso também já não tendo incidência na constituição da pauta. Tem estas diferenças assim. (RMM4).

Percebe-se através das entrevistas realizadas uma forte e crescente inconformidade dos movimentos de mulheres com relação à inoperância do governo Rigotto. As mulheres ligadas aos movimentos de mulheres não encontravam respaldo para uma atuação participativa no governo estadual, considerando a desestruturação da Coordenadoria Estadual e do Conselho Estadual da Mulher. A comparação do governo Rigotto com o governo estadual anterior de Olívio era inevitável, o que só fazia recrudescer as relações entre estado e sociedade civil.

Em contrapartida, as entrevistas evidenciam um processo inverso na comparação com o governo Lula. A SPM/PR se apresenta receptiva e incentivadora em suas ações, aproximando-se cada vez mais das pautas dos movimentos de mulheres.

Em 2007, o cenário de conflitos com os movimentos de mulheres se agrava com a eleição de Yeda Crusius do PSDB, contrastando com os consensos cada vez mais abrangentes firmados com o governo do presidente Lula, que é reeleito.

⁶⁶<http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/regimento-site.pdf>

A II Conferência Nacional de Política para as Mulheres ocorre no primeiro ano do segundo mandato de Lula, onde os processos organizativos das conferências⁶⁷ retratam uma crescente interação do Estado com a sociedade civil objetivando a sistematização da agenda em políticas públicas de mulheres. (MARCONDES, DINIZ, FARAH, 2016).

Enquanto isso, as políticas públicas de mulheres na esfera estadual se encontram desestruturadas, revelando uma ausência de articulação com a política nacional. Os movimentos de mulheres, pelo que percebemos nas entrevistas, buscam uma aproximação com o Estado através da Coordenadoria Estadual da Mulher na tentativa de estabelecer diálogo com o governo Yeda. Muito embora as entrevistas realizadas manifestem o papel acolhedor por parte da responsável pelo OPM gaúcho, o destaque fica a cargo da resistência do governo Yeda na implementação de políticas para as mulheres. Os primeiros anos de governo Yeda Crusius é descrito pelas entrevistadas como sendo permeado por dificuldades e resistências, muito embora:

No primeiro biênio do Governo Yeda também teve este diálogo permanente com a coordenadora da coordenadoria de políticas para as mulheres. Ela era uma pessoa que dialogava com os movimentos, mas que enfrentava muita resistência dentro do seu governo para conseguir muitas vezes cumprir os compromissos que ela, enquanto uma mulher comprometida com a pauta, fazia com os movimentos, mas ela encontrava suas resistências e dificuldades dentro do governo. (RMM4).

O descompromisso do governo Yeda com a pauta de mulheres era flagrante ao desconsiderar as questões trazidas pelos movimentos de mulheres como um problema público passível de solução. Também gerava uma grande instabilidade na relação entre governo estadual e governos municipais.

Paralelo às conferências, também havia por parte da SPM/PR uma forte política de incentivos à implementação de OPMs junto aos estados e municípios, fruto da sistematização das demandas trazidas pelas mulheres no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres⁶⁸. Percebe-se também que o tema da violência ganha a centralidade dos problemas a serem resolvidos no país, exigindo cada vez mais uma

⁶⁷A I e II CNPM contaram com a participação de cerca de 320 mil mulheres, em suas etapas municipais, estaduais e nacionais. (PAPA, 2012).

⁶⁸A SPM/PR passou “a articular em sua composição setores e órgãos federais, instâncias de participação social e organismos subnacionais de políticas para as mulheres. Embora os organismos subnacionais fossem citados desde o I PNPM, foi na segunda edição que eles ganharam maior destaque”. (MARCONDES, DINIZ, FARAH, 2016).

resposta efetiva por parte das estruturas estatais e municipais. (MARCONDES, DINIZ, FARAH, 2016).

No Rio Grande do Sul os movimentos de mulheres, principalmente através de ONGs, denunciavam a violência para com a mulher e promoviam em todo o Estado debates sobre a Lei Maria da Penha (PRÁ, SCHINDLER, 2013), o que é relatado pela entrevistada:

Então nós passamos 2009/2010 todo debatendo a Lei Maria da Penha, que era uma lei [...] um avanço [...], mas era novo. Então nós precisamos debater isso com as mulheres e promover o debate também em cada município com a Brigada, com a Secretaria, com o Executivo, com o Legislativo. Então a gente fazia atividades sempre na Câmara de Vereadores pra que o maior número de pessoas pudessem saber que a entidade estava lá e que a gente estava discutindo sobre a lei Maria da Penha.(RMM8).

Os índices de violência⁶⁹ para com as mulheres no Rio Grande do Sul preocupavam e ocupavam também um lugar de destaque na pauta dos movimentos de mulheres gaúchas, conforme já referido em capítulo anterior e observado pela representante do movimento de mulheres: “Em 2006 [...] ao longo dos quatro anos estava sendo colocado: tem que implementar o Pacto Nacional, a violência está em altos índices”. (RMM12). A principal política nacional de combate a violência para com a mulher implementada pela SPM/PR desenvolvia-se através da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, criada com o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres em 2005. (SPM/PR, 2011).

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência encontrava-se em consonância com a Lei Maria da Penha, a qual foi aprovada um pouco depois, em 2006. Uma importante diretriz da Política Nacional é o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, lançado em agosto de 2007, o qual consistia

em um acordo federativo entre o governo federal, os governos dos estados e dos municípios brasileiros para o planejamento de ações que consolidassem a Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo território nacional. (SPM/PR, 2011).

⁶⁹Dados do PNAD 2009, obtidos através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Características da Vitimização e do acesso à Justiça no Brasil, em relação à população total do RS, as mulheres vítimas de agressão física (lesão corporal de diversos tipos, incluindo estupro e outros tipos de agressão sexual) são 0,5% da população. As mulheres vítimas de agressão física são 1,0% da população feminina do estado do RS em 2009. (IBGE, 2010; FEE, 2014).

O trabalho de enfrentamento à violência contra a mulher importava em ações de intersetorialidade, que segundo Papa (2012, p. 112) compreendia ações nas dimensões horizontal e vertical,

a primeira envolvendo parcerias entre organismos setoriais e atores em cada esfera de governo (ministérios, secretarias, coordenadoria, etc). A segunda implicando maior articulação entre políticas nacionais e locais em diferentes áreas (saúde, justiça, educação, trabalho e segurança pública principalmente, no campo e na cidade).

Enquanto outros estados se estruturavam aderindo à política nacional de enfrentamento à violência, o governo estadual gaúcho resistia: “Nós aqui havíamos praticamente, nos últimos governos, virado as costas para esta agenda, literalmente”. (CCTG1).

Com vistas a aderir à pactuação promovida pelo governo federal, os municípios gaúchos, articulados com a SPM/PR, buscaram alternativas a resistência do governo estadual, pactuando diretamente com a estrutura federal, formalizando o ajuste com o suporte de sua entidade representativa.

Em 2009, ocorreu o Fórum Estadual sobre Políticas para as Mulheres, organizado pela Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), cuja principal pauta era a assinatura do Termo de Cooperação Técnica para a Adesão ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, por parte de alguns municípios.

A não assinatura do Pacto de Enfrentamento por parte do governo estadual acirrou ainda mais os ânimos entre o governo Yeda e os movimentos de mulheres, juntando-se a estes a inconformidade de parcela considerável dos municípios.

O governo estadual, não aderindo ao Pacto, fragilizava o processo de intersetorialidade proposto pela SPM/PR. Sendo assim, várias políticas de mulheres encontravam dificuldades na sua implementação, pois a não pactuação estadual dificultava a criação de OPMs e a vinda de recursos federais para contemplar programas e projetos para as mulheres gaúchas. (RHODE, FERNANDES, FREITAS, 2014).

A situação é apontada pelo conjunto das entrevistadas representantes dos movimentos de mulheres como um retrocesso, revelando uma ausência de

prioridade ou uma grave falta de compromisso por parte do governo estadual para com a agenda de mulheres, o que é observado pela fala:

Eu sinto que não tinha prioridade a questão das mulheres. Não havia prioridade. A gente tinha no Estado forte no governo federal o incentivo inclusive pros Estados assinarem o Pacto. [...] o governo Yeda não assinou o Pacto. Então teve um movimento para que os municípios assinassem separadamente, se comprometessem com aquele Pacto, por que o Estado se negou a assinar o Pacto de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. A atividade foi aqui em Canoas, com a vinda da ministra e com as secretárias e coordenadoras de mulheres para assinar o Pacto, por que o governo do Estado se negou. Vamos pensar assim [...] a Lei Maria da Penha, que foi o nosso grande avanço. Ela só foi constituída da forma como foi pela atuação dos movimentos, por aquela agenda específica que se tinha, de ter uma legislação que protegesse, que desse conta de diminuir, de enfrentar na verdade a violência contra a mulher. (RMM8).

Muitas foram as dificuldades externadas pelas entrevistadas no que se refere a atuação dos governos estaduais Rigotto e Yeda no acolhimento das pautas apresentadas pela agenda pública de mulheres.

Os conflitos entre governo estadual e movimentos sociais no governo Yeda chegam ao ápice, ocorrendo em vários momentos o confronto direto. Os últimos anos de mandato da governadora foram permeados por crises e altos níveis de tensão entre Estado e sociedade civil.

Nesta conjuntura política de acirramento, a mobilização dos movimentos de mulheres em defesa da pauta das mulheres se fortalece. Os movimentos sociais em geral, e o de mulheres de maneira específica, passaram a promover protestos contra os retrocessos e a insuficiência de políticas de mulheres no estado, pois

uma das últimas ações que eu lembro do governo da Yeda em relação aos movimentos foi nos receber com bala de borracha na frente do Palácio né, onde várias professoras, militantes nossas do movimento foram feridas a bala de borracha. Eu mesma levei um estilhaço no braço, onde era bem traumático assim a nossa atuação. Foi um governo de muita crise, de nenhum diálogo com as mulheres, e aonde a gente teve que fazer uma conferência bem no governo da Yeda e foi bem difícil, muito difícil mesmo. (RMM2).

O fato do Rio Grande do Sul ter uma mulher como governadora não importou, segundo a entrevistada, em compromissos com a agenda pública ou governamental de mulheres

a Yeda, nossa governadora, a única mulher governadora ... mas aí aquela frase serve perfeitamente: “Não basta ser mulher”. A Governadora Yeda nunca teve um compromisso com esta temática, embora no ponto de vista geral, como parlamentar, no Congresso Nacional, participasse dos debates sobre a questão da bancada feminina. Mas nesta visão de construir uma política pública voltada para estimular a inclusão, o enfrentamento a violência contra as mulheres, um governo que tivesse esta preocupação, ela de forma nenhuma teve esta preocupação e não era esse o caráter de seu governo. O seu governo era um governo excludente, um governo autoritário, um governo composto por conflitos constantes, tanto internos quanto externos, com problemas de gestão, inclusive de gestão ética e de denúncias que até hoje ela responde. Não tinha como ter expectativa. (CCTG3).

A pauta da violência, para com as mulheres, assim como a ausência de outras políticas públicas de gênero, gerou inúmeros conflitos com o governo do estado do RS no último período. O conjunto das entrevistas revela também que vários atores que circundam o espaço político neste momento partilham das mesmas dificuldades enfrentadas pelos movimentos de mulheres no que se refere ao acolhimento e implementação das políticas públicas por parte do governo estadual.

O aprofundamento da crise política no Rio Grande do Sul afasta cada vez mais as possibilidades de aproximação entre governo e movimentos de mulheres. O cenário político gaúcho neste período assemelha-se ao conturbado período de ditadura militar, no que se refere a ausência de diálogo entre Estado e movimentos sociais. Em contrapartida, promove uma significativa aproximação entre atores que apresentam interesses em comum e que também encontravam resistências no acolhimento de suas pautas.

Observamos, através das informações obtidas junto a maioria das entrevistadas representantes dos movimentos de mulheres e da coordenação Tarso Genro, que outros atores relevantes desta conjuntura política - como os integrantes dos partidos políticos, integrantes dos executivos municipais e outros movimentos sociais -, partilham da mesma irresignação dos movimentos de mulheres no que se refere a contumaz omissão apresentada pelo Governo estadual de Yeda Crusius.

Estas percepções convergentes, oportunizam a configuração de novos espaços relacionais que possibilitaram várias formas de contatos, de associações, de parcerias, de influência recíproca e de ações conjuntas. Ao partilharem visões e interesses em comum, segundo Barcelos (2017, p. 22), “constituem o ator coletivo com potencialidades para inserir temas e questões na agenda ou mudar os rumos de políticas públicas já existentes”.

É neste momento que a questão da violência para com a mulher, que apresentava índices elevados no Rio Grande do Sul, mas que não encontrava ações por parte do governo estadual capaz de minimizá-las, importou em um grave problema público que passou a afetar a percepção de muitos atores relevantes da conjuntura política e exigir solução. A temática das mulheres ganha a dimensão de grave problema público e é observado por vários atores que estão atentos ao debate. Segundo Secchi (2014, p. 45),

os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações governamentais são alguns dos atores que se preocupam constantemente em identificar problemas públicos. [...] Um político encontra nos problemas públicos uma oportunidade para demonstrar seu trabalho ou, ainda, uma justificativa para a sua existência.

Assim, o cenário estadual gaúcho revela um forte processo de disputa em torno da agenda em políticas públicas de mulheres. A arena política atinge altos níveis de conflito no Rio Grande do Sul e é acompanhada por vários atores, que se mostram atentos ao período eleitoral que se aproxima.

Estes atores passam a encarar os problemas oriundos da pauta de mulheres como um problema público utilizando-o como matéria-prima de trabalho, o que resulta numa oportunidade política de inclusão da temática na lista de prioridades da agenda governamental (SECCHI, 2014), o que será objeto de análise na próxima seção.

4.3 O momento de formação da agenda governamental: uma janela de oportunidade para a criação da SPM/RS

No Rio Grande do Sul no ano de 2009, conforme análise feita na seção anterior, a pauta de mulheres está em evidência. Ocupou um importante espaço na arena pública, tendo se tornando um problema público, devidamente percebido pela sociedade, clamando por soluções, chamando a atenção de vários atores ligados ao cenário político.

Os movimentos de mulheres encontravam-se mobilizados por meio dos processos participativos impulsionados pelo governo federal, assim como pelos processos conflituosos estabelecidos com os governos Rigotto e Yeda.

O movimento de mulheres sistematicamente denunciava em várias frentes públicas e privadas o desmonte e a insuficiência de políticas de mulheres no RS.

Também denunciava um grande descompasso na implementação de políticas na esfera estadual, na comparação com outros estados e alguns municípios gaúchos. Na perspectiva dos movimentos de mulheres, o saldo de institucionalização em políticas nos dois últimos governos estaduais era desolador, conforme reconhecido por uma entrevistada:

Nos governos Yeda e Rigotto só se pode ver na perspectiva da desinstitucionalização, pois não investiram nessas políticas. Fizeram ações maquiadas, tentando passar a ideia da existência de políticas de mulheres, mas não havia recursos orçamentários ou quaisquer outros. (RMM11).

Na formação da agenda (*agenda-setting*), como já referido anteriormente, o modelo dos *multiplestreams* elaborado por Kingdon busca analisar e oferecer respostas a questões presentes na etapa pré-decisória da agenda governamental. Procura através do modelo de análise perceber como os tomadores de decisão dirigem sua atenção sobre determinados problemas e como estas questões passam a ser conduzidas no âmbito da política objetivando soluções. (CAPELLA, 2005; COSTA, 2008; PINTO, 2008).

Este modelo de análise, cujos *streams* (problemas, soluções e políticas) operam de maneira independente um do outro, busca acompanhar a movimentação dos grupos de pressão que incidem sobre os tomadores de decisão, acompanhar as mudanças que ocorrem no processo governamental ou legislativo e as condições políticas traduzidas por certos parâmetros comuns de percepção ou de reconhecimento público de problemas que dão relevância a um tema. (FARIA, 2003; FRANÇA, 2007).

Importante observarmos neste contexto de análise de formulação de políticas públicas, que determinadas circunstâncias associadas aos *streams* da política, possibilitam a abertura de uma “janela de oportunidade”, que “podem dar a chance para que os *policy entrepreneurs* consigam acoplá-los, promovendo, então, mudanças, muitas vezes drásticas nas políticas públicas”. (FARIA, 2003, p. 25).

A agenda governamental reflete, segundo Costa, 2008, p.15, “a normalidade ou debilidade da vida pública, ao apontar quem define e como se justificam os problemas públicos, gerando as prioridades do governo”. Na formação da agenda governamental, especialmente com a abertura da janela de oportunidade, estão presentes elementos significativos à análise de como são incorporados novos itens

nas ações do governo, “possibilitando que questões ascendam à agenda”. (CAPELLA, 2005, p. 10).

O processo eleitoral para escolha do cargo de governador do Rio Grande do Sul, oportunizou que os fluxos dos problemas (*problems*), das soluções (*policies*) e da política (*politics*) convergissem. A junção dos fluxos (*coupling*) ocorreu a partir do período pré-eleitoral, tendo se intensificado no período eleitoral, períodos onde as *Policy Windows* se encontram abertas, segundo modelo de *Multiple Streams* de John Kingdon. Conforme Capella (2005, p.11),

as janelas se abrem, sobretudo, a partir dos fluxos de problemas e políticas. No interior destes dois fluxos, alguns eventos acontecem de forma periódica e previsível, como nas situações de mudanças no governo.

Aferir o potencial da influência de integrantes do movimento de mulheres na arena de formação da agenda governamental remete a observação de suas interações, assim como o potencial de suas influências, objetivando a formulação de políticas públicas para as mulheres. Importante analisar o fluxo da política que importou em determinadas condições que permitiram que a pauta de mulheres ocupasse um lugar de destaque nesta agenda governamental, que sabidamente é bastante disputada. (COSTA, 2008).

Nos propomos a realizar esta análise através de duas categorias, que abordarão questões relacionadas a organização dos movimentos de mulheres na etapa pré-eleitoral e a sua influência na formação da agenda governamental na etapa eleitoral.

- Categoria 1: O movimento de mulheres: estratégias de organização
- Categoria 2: O fluxo da política: uma janela de oportunidade à institucionalização da SPM/RS

4.3.1 Os movimentos de mulheres: estratégias de organização

Neste contexto de análise sobre a formação da agenda governamental e a organização dos movimentos de mulheres, uma questão precisa ser melhor situada: a dos atores envolvidos na formação da agenda governamental. (COSTA, 2008).

Sabidamente, os atores envolvidos na formação da agenda governamental são importantes para a articulação e o desenvolvimento do processo de políticas públicas, cujos interesses em disputa podem atrair ou afastar participantes em uma determinada arena. (COSTA, 2008; LOUZADO, 2014).

Para Pinto (2008), os participantes ativos deste processo podem ser classificados em dois grupos: os atores governamentais (representantes do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, etc.) e os atores não-governamentais (os especialistas, os grupos de interesse, a mídia, os partidos políticos, a opinião pública, etc.).

Para fins de realização deste trabalho, a classificação que utilizamos corresponde a configuração dos atores que se aproximaram no cenário estadual motivados pelo processo pré-eleitoral e eleitoral no RS, no período de 2009/2010, interagindo na formação da agenda governamental em políticas públicas para as mulheres. Como atores governamentais, entendemos os integrantes da coordenação de campanha Tarso Genro e como atores não-governamentais entendemos as mulheres que participaram deste processo na condição de integrantes dos movimentos de mulheres gaúchos.

Os atores governamentais são importantes para o ingresso de uma questão na agenda governamental “por manejar recursos organizacionais e recursos de comando da atenção pública” (CAPELLA, 2005, p. 14). Também, como é típico em processos eleitorais como o estudado, por formarem coalizões ao longo da campanha eleitoral o que representa “um elemento importante na definição da agenda de um novo governo”. (CAPELLA, 2005, p. 15).

Dentre os atores não-governamentais, os mais importantes são os grupos de interesse. Costa (2008, p. 34)) alerta que a importância dos grupos de interesse é mais reconhecida quando esses se integram a um debate já existente. Chama atenção ainda para o fato da interferência destes nas eleições pode ser significativa, considerando o “número de indivíduos que os grupos representam e conseguem mobilizar, além da sua dispersão geográfica e influência”. Desta feita, os grupos de interesse, ao reunirem um grande número de pessoas e adotarem estratégias de mobilização de massas, protestos e litígios, passam a ser considerados como movimentos sociais.

O contexto político analisado, gestado em período pré-eleitoral e eleitoral no RS, projeta os atores governamentais e não-governamentais, ou seja, os integrantes da coordenação de campanha Tarso Genro e as mulheres integrantes dos movimentos de mulheres, numa arena propícia à formulação de políticas públicas. Todavia, nos interessa para fins deste estudo as formas e percepções deste

processo sob a ótica dos movimentos de mulheres, revelando suas ações e protagonismos ao longo do processo de formação da agenda *setting*.

No Rio Grande do Sul, o processo de eleições de 2010 ocupou muito cedo a centralidade dos debates políticos, pelo menos desde o início do ano de 2009.

O tema eleições para o governo do estado era a pauta principal, o que não era típico no cenário gaúchos e comparado com processos eleitorais ocorridos nos últimos períodos, pois segundo uma entrevistada representante do movimento de mulheres

esse período [...] pré-eleitoral, ele não costuma ser um período de muito envolvimento com a pauta e com a eleição, digamos assim. [...] a própria conjuntura eleitoral nos ajudou muito no antecipar essa agenda. Nós podemos por exemplo participar de todas as atividades de formação do programa do governo do Tarso, como mulheres presentes, fazendo esse debate, participando das mesas. (RMM1).

A conjuntura política do Rio Grande do Sul revelava um ambiente de muitos conflitos e disputas. O movimento de mulheres chega ao ano de 2009 imerso em um contexto político de muitas reivindicações e denúncias de desestruturação das políticas de mulheres estaduais. Mostravam-se atuantes nos COMDIMs, nos OPMs municipais e mobilizadas através da participação em reuniões, fóruns, conferências nacionais, etc.

Segundo uma representante do movimento de mulheres “era efervescente esse período. Tinha muita agenda, tinha muito debate, tinha muita reunião” (RMM2), o que é reforçado por outra entrevistada representante do movimento de mulheres

foi um período de intensa participação, atividade e mobilização das mulheres de partidos, de movimentos [...], todos os coletivos. A gente percebia sindicalistas [...] Então, mulheres que independente do seu momento de atuação, naquele momento buscavam uma questão muito maior, que era exatamente a defesa da luta das mulheres e do empoderamento das mulheres. (RMM5).

Os fóruns estaduais de diversas áreas temáticas eram comuns no período e bastante prestigiados pelos vários movimentos de mulheres com atuação no Rio Grande do Sul. Estes encontros promoviam um estreitamento nos laços entre suas integrantes, assim como reforçava as pautas reivindicativas. Segundo as representantes dos movimentos de mulheres

Tem vários movimentos. [...] eu lembro da Themis, eu lembro do Coletivo Feminino Plural, Rede Feminista de Saúde, Movimentos de Juventude, União de Estudantes Livre, UBM. Lembro também um movimento só de mulheres como a MMM, como o movimento de mulheres negras, tem o Maria Mulher [...] tem muitos. Tem todos os sindicatos, que acho que não dá pra esquecer a organização sindical que é muito importante, tem um peso muito forte, que é tanto a Confederação dos Trabalhadores Brasileiros e principalmente a Central Única dos Trabalhadores, as suas federações e seus sindicatos. Tiveram um papel muito importante na formulação de políticas para a mulher trabalhadora. (RMM2).

Neste período no Rio Grande do Sul, conforme relato obtido junto ao conjunto de entrevistados, os movimentos de mulheres se organizavam principalmente por meio de atividades promovidas por ONGs e grupos feministas, mas não se restringiam a estes. Conforme observado, constatamos que todas as entrevistadas representantes dos movimentos de mulheres atuavam em várias frentes sociais, ou seja, a participação das mulheres ligadas aos movimentos de mulheres extrapola o âmbito do debate exclusivamente feminino, levando sua temática de gênero a outros espaços associativos.

Esta situação de militância simultânea ou consecutiva em várias organizações e formas de ação coletivas, conforme Dagnino, Olvera e Panfichi (2016, p. 79), é uma situação presente no feminismo latino-americano “em que a maioria de suas ativistas apresenta trajetórias de militância múltipla, ou consecutiva, em partidos políticos, organizações de mulheres e movimentos feministas”.

Constatamos que parcela considerável de mulheres milita ao mesmo tempo em vários segmentos dos movimentos de mulheres: negras, partidárias, jovens, camponesas, sindical, LGBT, estudantil, etc. Também participam de COMDIMs, OPMs, ONGs e associações feministas, assim como atuam em espaços que não tem em seu escopo especificamente a questão de gênero: de comunicação, ambiental, sindical, cultural, etc.

A militância ou ativismo múltiplo admite, dentre outras, análises dentro da perspectiva relacional considerando as várias possibilidades de padrões de relação que poderão ser percebidos. (SILVA, OLIVEIRA, 2011). Contudo, para efeitos deste estudo, a questão a ser destacada diz respeito a potencialização ou difusão que a condição do ativismo múltiplo exerce nesta conjuntura política, ou seja, revela a capacidade rápida e eficaz de mobilização e organização das mulheres integrantes dos movimentos. Isto em um momento onde as redes sociais (Facebook e Whatsapp) ainda não tinham o uso difundido.

Para a entrevistada representante do movimento de mulheres a importância da mobilização “é fundamental. Nenhuma política pública vai se construir se não tiver este momento, se não tiver movimentos organizados, propositivos, que debatam sobre o tema. A política pública só vai surgir se tiver esta agenda”. (RMM8).

A militância múltipla das integrantes dos movimentos de mulheres do Rio Grande do Sul repercutia diretamente em seu processo organizativo, pois oportunizava o trânsito por vários espaços sociais e institucionais (especialmente nos fóruns e conferências promovidos pelo governo federal junto aos municípios). Percebemos que o trânsito das mulheres ligadas aos movimentos de mulheres nos vários espaços onde ocorriam os debates, era facilitado justamente pela capacidade destas de integrarem-se nas mais variadas formas de organizações coletivas, conforme relato de uma representante do movimento de mulheres,

O movimento costuma indicar suas militantes em outros fóruns e setores como o Conselho Estadual de Direitos da Mulher, Fórum Estadual de Direitos da Mulher, o próprio Fórum Nacional de Democratização da Comunicação, que é uma pauta muito importante. (RMM4).

No que se refere ao custeio das ações de mobilizações promovidas pelos movimentos de mulheres neste período de formação da agenda governamental, constatamos através das entrevistas realizadas, que “eram colaborativas [...] A gente atuava assim [...] voluntariado [...] A gente se ajudava, a gente organizava, cada uma contribuía de uma forma e era dessa forma que a gente se viabilizava”. (RMM5).

Outro fator que chama a atenção na organização dos movimentos de mulheres gaúchas é a capacidade de integração entre os mais diversos grupos de mulheres. Todavia, havia uma aproximação especial nesta etapa da formação da agenda governamental entre as mulheres de esquerda, o que é informado por uma entrevistada representante do movimento de mulheres

na verdade isso aconteceu meio que naturalmente. As mulheres de esquerda que almejam e que lutam (e que é uma luta que nós duas sabemos que muito nós lutamos, conquistas tivemos, muitos retrocessos nós estamos presenciando e vivendo) então é uma luta permanente. Então quando nós encontramos a possibilidade de ter participação [...] Então assim [...] foi meio que natural [...] as reuniões aconteciam [...] os chamamentos e prontamente. Sempre muito prestigiadas no sentido de contribuições de companheiras valorosas. (RMM5).

Também se destacam neste período grandes ações coletivas, conhecidas como “ações unificadas de mulheres”, que retratavam um forte poder de mobilização por parte das integrantes dos movimentos de mulheres. Uma das atividades realizadas em 2009, que é integrante do calendário unificado que mobiliza anualmente os movimentos de mulheres de vários matizes, é o chamado “8 de Março Unificado”. Trata-se de um conjunto de atividades coletivas alusivos à temática da mulher, organizadas principalmente pelos movimentos de mulheres gaúchos, cuja mobilização na capital e no interior se dá principalmente através de ações coletivas de visibilidade (marchas, protestos, etc.).

O ano de 2009, conforme a entrevistada representante do movimento de mulheres, “registrou um dos maiores atos unificados que nós já tivemos aqui no Estado. A partir do Fórum Estadual de Mulheres e do Conselho Estadual de Mulheres, nós fizemos um ato bi nacional em Santana do Livramento, que foi muito legal”. (RMM1).

Percebe-se que o campo de atuação dos movimentos de mulheres no Rio Grande do Sul está vinculado principalmente na participação das mulheres através dos partidos políticos. Esta atuação partidária facilitava ainda mais o trânsito das mulheres nesta etapa da formação da agenda governamental, tanto no acompanhamento das dinâmicas participativas das conferências e dos conselhos, quanto no acompanhamento da conjuntura política pré-eleitoral e eleitoral no Rio grande do Sul, o que ocorria mediante organização promovida pelas secretarias de mulheres dos partidos políticos. Conforme uma representante do movimento de mulheres

eu como mulher, militante do movimento de mulheres, mas também como uma militante partidária, participei dos debates através da secretaria de mulheres do meu partido, que era o PT. Eu acho que os movimentos eles permanentemente buscam demandar os governos. Na época dos governos Lula, Dilma e do governo Tarso nós tínhamos uma facilidade que era o instrumento das conferências e o fortalecimento dos Conselhos. (RMM4).

Várias entrevistadas representantes dos movimentos de mulheres relatam que o ano de 2009 foi bastante dinâmico e envolvente. Atentas à conjuntura política, percebiam que o momento eleitoral traria possibilidades de inserção de suas pautas na agenda governamental estadual, através da plataforma política das candidaturas e coligações que seriam na sequência apresentadas.

Os partidos políticos já se encontravam mobilizados pela agenda pré-eleitoral, retratando um intenso momento de debates e dinâmicas preparatórias das candidaturas e coligações, que já eram conhecidas neste período. As mulheres integrantes dos movimentos partidários promoviam encontros e plenárias situando o debate de gênero, o que promovia muita capilaridade à temática junto aos municípios gaúchos.

Uma das primeiras ações organizativas em nível estadual, que buscou sintetizar a pauta reivindicativa das mulheres partidárias foi promovido pelas mulheres do PT, partido do pré-candidato Tarso Genro ao governo do estado. Em 24 de outubro de 2009, a Secretaria de Mulheres do PT organizou um Seminário Estadual, cujo relatório apresenta uma retrospectiva da agenda pública de mulheres. Revela o diagnóstico que já havia no movimento partidário de mulheres uma preocupação com a situação dos OPMs e com a inclusão do tema na agenda governamental

existem hoje no Brasil 244 OPM, sendo 75 em nossos governos, sendo que são raras as experiências organizadas através de secretarias de governos – estaduais ou municipais. As coordenadorias existem, mas a grande maioria é um arranjo sem poder político, sem recursos orçamentários, sem estrutura adequada para implementar um trabalho que incida concretamente na mudança de vida das mulheres, e funcionam pela dedicação e militância das gestoras públicas que têm travado uma luta árdua para aplicar uma política gestada em nosso partido. (RELATORIO FINAL DO SEMINÁRIO ESTADUAL DE MULHERES DO PT, 2009).

Observamos que já havia uma preocupação do movimento de mulheres do PT com a criação na estrutura estadual de uma secretaria de mulheres

entendemos que essa tarefa é do governo como um todo, mas sua viabilidade fática depende de haver um órgão especial que articule, proponha e execute as ações políticas necessárias à reparação das desigualdades entre mulheres e homens. Para dar conta deste desafio propomos a criação de uma Secretaria Especial da Mulher, composta por representação dos segmentos, que são sustentáculos do desenvolvimento econômico, social e humano, urbanos e rurais. (RELATORIO FINAL DO SEMINÁRIO ESTADUAL DE MULHERES DO PT, 2009).

Também neste período observamos que um evento envolvendo o poder executivo municipal auxiliou no fortalecimento da agenda de mulheres no interior do Estado. Trata-se da realização do Fórum Estadual sobre Políticas para as Mulheres⁷⁰, organizado pela Federação das Associações de Municípios do Rio

⁷⁰<http://www.clicsoledade.com.br/clicnews/?pg=ler&id=1485> Famurs/Forum

Grande do Sul (FAMURS), onde a principal pauta era a assinatura pelos municípios do Termo de Cooperação Técnica para a Adesão ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra à Mulher, conforme já informado na seção 4.1.2.

Assim, através das mais variadas formas de atuação e organização, percebemos que os movimentos de mulheres já estavam mobilizados desde o início do ano de 2009. Estas mobilizações serviram para manter a pauta de mulheres em evidência, configurando esta como um relevante problema público, devidamente reconhecido pela sociedade gaúcha. Neste momento, encontravam-se fortalecidas e já atuando na arena pré-eleitoral. Percebem nesta etapa de formação da agenda governamental a abertura da janela de oportunidade, o que viabilizaria a concretude de uma política pública de mulheres há muito desejada: a primeira SPM/RS.

4.3.2 O fluxo da política: uma janela de oportunidade à institucionalização da SPM/RS

A categoria procura demonstrar a influência de integrantes do movimento de mulheres na formação da agenda governamental.

Através do modelo dos *multiple streams* buscamos compreender como os tomadores de decisão dirigem sua atenção sobre determinados problemas e como estas questões são conduzidas no âmbito da política objetivando soluções. (PINTO, 2008).

Importante analisarmos o fluxo da política, especialmente no momento pré-eleitoral e eleitoral das eleições ao governo do estado do Rio Grande do Sul.

Neste período de escolha do novo governo estadual, é que os *streams* da política possibilitam a abertura da janela de oportunidade. O momento é extremamente favorável a mudanças, o que é percebido pelos movimentos de mulheres. (CAPELLA, 2005).

A pesquisa que realizamos revelou que a atividade inaugural do período de formação da agenda governamental, ocorrida ainda na etapa pré-eleitoral, e que foi uma das primeiras atividades coletivas de aproximação entre a futura coordenação de campanha Tarso Genro e os integrantes dos movimentos de mulheres do Rio Grande do Sul, foi realizada a partir de novembro de 2009.

Trata-se de uma atividade promovida no Rio Grande do Sul pela Fundação Perseu Abramo do PT, que objetivava, conforme convite (2009) veiculado

a reflexão e formação política [...] através de um diálogo franco e aberto, baseado na necessidade de formularmos uma nova agenda para o estado. Uma agenda capaz de unir setores sociais e políticos em torno de uma perspectiva que recupere as potencialidades regionais e as insira no ciclo de desenvolvimento sustentável, redução das desigualdades e inclusão social que o Brasil passou a ter com a gestão Lula na presidência da república.

A atividade, que assumiu a forma de seminários de debates, denominados “Diálogos/RS⁷¹”, tinha como público alvo intelectuais, empresários, trabalhadores, dirigentes e ativistas sociais, cuja “pretensão fundamental é inaugurar uma reflexão sobre as possibilidades de futuro do estado”. (Convite Diálogos/RS, 2009). Fica claro através das entrevistas realizadas, que o momento objetivava coletar subsídios por parte da candidatura Tarso Genro para formulação das linhas gerais que comporiam seu futuro Programa de Governo.

Ao analisarmos a listagem de debates promovidos pelo Diálogos/RS já se percebe uma preocupação com a pauta de gênero⁷² por parte dos organizadores do evento. As integrantes dos movimentos de mulheres também estão atentas ao momento propiciado pelo Seminário Diálogos e, na oportunidade, participam com intuito de apresentar sua pauta, conforme manifesta a entrevistada representante do movimento de mulheres

o nosso movimento participou do processo de discussão e formação da agenda a partir do momento em que a coordenação da campanha do pré-candidato na época, que ainda era pré-campanha, Tarso Genro promoveu os Diálogos [...]. Então foi desta forma que a gente participou, se fazendo presente nos Diálogos apresentando a pauta. (RMM4).

Uma questão importante, que percebemos pelo teor das entrevistas junto às representantes dos movimentos de mulheres é que, em regra, o acompanhamento da formação da agenda governamental por parte dos movimentos ocorre mediante a participação individual, ou seja, enquanto mulher integrante do movimento de mulheres e não na condição de representante do movimento “A”, “B” ou “C”.

A maioria das entrevistadas que integram os movimentos de mulheres fazem questão de deixar registrado que participam do seminário Diálogos por opção

⁷¹O Seminário Diálogos-RS promoveu cinco encontros, com periodicidade semanal, sendo o primeiro em 07/11/2009 e o último em 12/12/2009. Todos os encontros foram realizados em Porto Alegre, cujas temáticas principais versavam em síntese sobre desenvolvimento regional, tecnologias participativas, educação, saúde, cultura, segurança pública, infraestrutura, finanças do estado, etc. (CONVITE DIÁLOGOS/RS, 2009).

⁷²Um dos debates previstos no Seminário tinha como tema mecanismos de enfrentamento à violência contra as Mulheres. (CONVITE DIÁLOGOS/RS, 2009).

individual: “nós não nos organizamos com partidos políticos né [...] não que não existam militantes que são filiadas [...] eu mesma tenho filiação partidária”. (RMM2). Esta percepção é reforçada pelo depoimento abaixo

Falo em mulheres, dificilmente nas organizações, por que são pluri. Alguns movimentos assumiram publicamente a campanha [...] como as camponesas e os quilombolas. Daí tem lideranças das trabalhadoras domésticas [...] da Federação das Trabalhadoras Domésticas, do Maria Mulher (que é um coletivo mulheres negras). A gente não colocava o nome da organização. (RMM6).

Mesmo acompanhando as atividades oriundas da agenda de um pré-candidato ao governo do estado, as mulheres ligadas aos movimentos de mulheres, pelo que percebemos na maioria das entrevistas, fazem questão de registrar que seus coletivos são apartidários (exceto as integrantes dos partidos, por óbvio). Percebe-se nesta atitude uma tentativa de preservação do movimento, enquanto espaço de pluralidade, conforme relato da representante dos movimentos de mulheres:

que os movimentos eles são apartidários, apartidários no sentido de que os movimentos não tem filiação partidária. Suas militantes podem ter ou não. E é muito complicado um movimento que ele é plural, pode inclusive ter mulheres de outras filiações, como no caso da MMM nós temos mulheres filiadas ao PT, nós temos mulheres filiadas ao Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, já tivemos mulheres filiadas ao PDT. [...] e tem muitas mulheres que não são filiadas a partido nenhum. (RMM2).

Paralelo ao acompanhamento das atividades promovidas pela pré-candidatura Tarso Genro as mulheres organizavam suas formas de atuação no cenário político. Inicialmente, os movimentos de mulheres partidárias⁷³ promoveram seminários internos. Posteriormente organizaram sua participação coletiva na arena política através dos chamados Grupos de Trabalhos Temáticos – GT. Cada grupo de trabalho debatia um tema específico dentro da área de interesse da integrante do movimento (saúde, educação, cultura, emprego e renda, esporte, etc). Os grupos de trabalhos tinham por objetivo sintetizar as propostas dos movimentos de mulheres, que viriam a fazer parte do Programa de Governo do candidato Tarso Genro.

Ainda, concomitantemente as atividades dos Grupos de Trabalhos, as mulheres do movimento partidário petista promoveram em abril de 2010 um Encontro Estadual de Mulheres do PT, com a participação de mais de trezentas mulheres representantes das setoriais de mulheres petistas nos municípios. O

⁷³ As mulheres integrantes dos partidos que faziam parte da coligação Unidade Popular pelo Rio Grande: PT, PR, PSB e PCdoB. (RMM5).

objetivo principal era debater a conjuntura eleitoral, a participação das mulheres nas eleições e apresentar uma síntese das diretrizes para o Programa de Governo do pré-candidato Tarso Genro.

O Encontro de Mulheres do PT contou com a presença de Tarso Genro, sendo entregue a este uma Resolução Política, contendo as seguintes postulações: i). no mínimo 30% dos cargos de primeiro escalão do governo (secretarias) fossem ocupados por mulheres; ii). a criação de uma Secretaria Estadual de Mulheres; iii). a imediata assinatura do Pacto de Enfrentamento à Violência contra a Mulher; iv) o desenvolvimento de programas para a capacitação massiva de mulheres visando a sua autonomia; v). a indicação de uma mulher para a suplência do Senador Paulo Paim e vi) a indicação de uma representante da Secretaria de Mulheres do PT/RS nas coordenações de campanha Dilma e Tarso. (RESOLUÇÃO POLÍTICA, 2010).

No mesmo período de realização dos encontros e plenárias das mulheres partidárias, as mulheres não partidárias, mas ligadas aos movimentos de mulheres, também organizavam reuniões objetivando estratégias de participação da construção do Programa de Governo. As reuniões ocorriam de forma espontânea, conforme salienta uma representante do movimento de mulheres

Era possível reunir as mulheres onde tu chamasse: numa praça, numa sala. Sempre as nossas reuniões eram lotadas. Por que? Por que a gente buscava a mesma coisa e sabíamos que ela aconteceria, como de fato aconteceu. Neste sentido assim, as reuniões aconteciam meio que naturalmente. Era um conjunto de mulheres com representatividade. [...] Era um colegiado e a partir deste colegiado que as coisas aconteciam. (RMM5).

Outra entrevistada, representante do movimento de mulheres, destaca que a conjuntura política no Rio Grande do Sul era propícia aos debates. Havia um ambiente favorável à aproximação entre os movimentos de mulheres e os responsáveis pela coordenação da campanha Tarso Genro. O momento eleitoral aproximou os atores, pois a campanha Tarso Genro mostrava-se receptiva à pauta apresentada pelo movimento de mulheres.

Algumas mulheres integrantes dos movimentos de mulheres evidenciam que o protagonismo maior na construção do Programa de Governo foi das mulheres partidárias. Segundo estas entrevistadas, as mulheres vinculadas aos partidos que comporiam a coligação da candidatura Tarso Genro, especialmente as vinculadas ao PT, é que impulsionavam e coordenavam estes eventos. Inclusive, reconhecem

as entrevistadas que as mulheres ligadas a movimentos de mulheres, mas que não atuavam junto aos partidos políticos, pouco participaram desta organização.

Todavia, as mulheres integrantes dos movimentos de mulheres já tinham algumas preocupações em comum, que iam desde a participação efetiva nos Grupos de Trabalhos que debatiam o Programa de Governo, a buscar estabelecer uma aproximação com a coordenação de campanha do candidato Tarso Genro, a não atuar de forma isolada procurando pulverizar suas plataformas de gênero nos mais variados grupos temáticos, dentre outras.

De qualquer forma, o conjunto das entrevistas demonstra que a atuação das representantes dos movimentos de mulheres na etapa de construção do Programa de Governo foi estratégica e transversal. As mulheres dos movimentos de mulheres participaram na elaboração do Programa de Governo da candidatura Tarso Genro atuando não só no Grupo de Trabalho específico da temática de mulher. Adotaram a estratégia de participar de vários grupos temáticos, apresentando nestes, questões ligadas à pauta de mulheres.

Importante percebermos que o trânsito dos movimentos de mulheres junto à estrutura geral de coordenação do Programa de Governo Tarso Genro, de acordo com a percepção das entrevistadas integrantes dos movimentos de mulheres dava-se, inicialmente, a partir das Secretarias de Mulheres dos partidos que compunham a coligação, especialmente da Secretaria de Mulheres do PT.

Os integrantes da coordenação da campanha Tarso Genro, ainda na etapa pré-eleitoral, já estruturavam a campanha pensando em como integrar as mulheres e as pautas trazidas por estas ao processo eleitoral. Segundo a entrevistada: “tinha uma coordenação específica das questões de gênero”. Esta coordenação fazia uma leitura política sobre o não comprometimento dos governos anteriores com a agenda pública de mulheres no RS

já se sabia que havia uma defasagem muito grande [...], ou seja, nos últimos governos não haviam se comprometido de fato com esta agenda. Portanto evidentemente que isto foi imediatamente diagnosticado como sendo uma lacuna, uma omissão [...] um total descompromisso dos governos que haviam passado pelo Estado do RS em relação a esta temática, inexistindo inclusive espaços governamentais mais efetivos como secretarias ou coordenações em relação a esta temática [...] não existia nenhum tipo de rubrica no orçamento geral do Estado, o que revelava de fato uma grave omissão. (CCTG1).

Havia um interesse por parte da campanha Tarso Genro na incorporação das demandas de gênero em sua plataforma política. As pautas da violência para com a

mulher, bem como a ausência de um OPM na estrutura estadual, eram tratados como prioritários na agenda governamental, devendo pois receber a devida atenção do governo futuro uma vez que a ausência de soluções “colocava o RS numa defasagem muito grande”. (CCTG2).

Inaugurado oficialmente o período eleitoral em 01/07/2010, a conjuntura política oportuniza a construção de ações que possibilitam “colocar a campanha na rua”, ou seja, promovem o contato direto da candidatura Tarso Genro com o eleitorado objetivando pedir votos e apresentar sua plataforma política. Este período possibilitou uma maior visibilidade à temática da mulher, estreitando ainda mais a aproximação entre a campanha Tarso Genro e as integrantes do movimento de mulheres.

Os movimentos de mulheres estavam muito ativos neste período. Organizadas para o início do período eleitoral, formularam um documento dirigido ao candidato Tarso Genro, que traz a síntese da agenda pública de mulheres e as principais pautas reivindicativas para o próximo governo estadual. Segundo uma representante do movimento de mulheres foi elaborada “uma Carta, com os tópicos das mulheres”. (RMM2).

A “Carta de Mulheres” apresentada destaca como fundamental a implementação de uma secretaria estadual de mulheres na futura estrutura governamental. Foi entregue ao governador através de um ato promovido no espaço organizado pela coordenação de campanha, através de uma estrutura específica para as mulheres conhecida como Comitê Lilás. Neste período eleitoral as mulheres integrantes dos movimentos de mulheres se mostravam bastante colaborativas com a campanha Tarso Genro e a recíproca também ocorria. O ambiente pré-eleitoral e eleitoral retratava uma arena de consensos e não de conflitos.

A campanha do candidato Tarso Genro mostrava um diferencial ao apresentar várias estratégias de campanha direcionadas às mulheres. Dentre as ações mais significativas promovidas pela Coordenação de Campanha, destacamos a inauguração de um comitê específico de mulheres – Comitê Lilás; a organização de um Ato Público de “Compromissos da Unidade Popular pelo Rio Grande para com as Mulheres”, uma Caravana de Mulheres que percorreria o estado e a elaboração de propaganda eleitoral de rádio e televisão dirigida diretamente às mulheres.

No Ato Público de “Compromissos da Unidade Popular pelo Rio Grande para com as Mulheres”, organizado pela coordenação de campanha, o candidato Tarso

Genro firmou um compromisso com as mulheres gaúchas, que incluía três principais diretrizes: a criação da SPM/RS, a assinatura do Pacto de Enfrentamento à Violência para com a Mulher e a realização de um Programa de Geração de Emprego e Renda direcionado às mulheres.

A conjuntura eleitoral promoveu também uma aproximação dos movimentos de mulheres com a campanha Dilma para a presidência da república. As candidaturas Tarso e Dilma em muitos momentos trabalharam a questão eleitoral de forma associada. Uma destas parcerias ocorreu por meio da organização de “Caravanas”, que são agendas eleitorais regionalizadas, que importam na migração de apoiadores e de várias candidaturas estaduais e federais acompanhando o roteiro de eventos de campanha.

Segundo uma representante do movimento de mulheres, havia muita identidade programática entre as campanhas de Tarso Genro e Dilma Rousseff, o que propiciou ainda mais a aproximação destas candidaturas com os movimentos de mulheres. Esta parceria de campanha era conhecida entre os movimentos de mulheres como sendo o “alinhamento das estrelas”, pois

no país e no RS, com projetos afins, que fortaleceram muito as pautas das mulheres. Por que nós já vimos um período que nós já tínhamos um Ministério de Política para as Mulheres, a Secretaria Nacional de políticas públicas de mulheres vindo do Governo Lula e sendo reforçada no governo Dilma. Com este exemplo positivo no país ficou muito mais fácil de transitar e constituir uma secretaria estadual de políticas públicas para as mulheres no governo Tarso, que também se demonstrou aberto para esta construção. Então essa é uma questão importante. No entanto, nós sabemos que [...] sim, constituir políticas públicas para as mulheres, pros negros, pra juventude, para os pequenos agricultores, para a agricultura familiar tem sim um viés de comprometimento ideológico e programático, que não é de todos os partidos. (RMM4).

Percebe-se que a campanha eleitoral de Tarso Genro representava para os movimentos de mulheres a possibilidade real de uma futura implementação de políticas públicas para as mulheres no território gaúcho, especialmente através da criação da SPM/RS. Esta certeza decorria principalmente, no dizer das entrevistadas, por conta dos vários processos experimentados pelas gaúchas que foram impulsionados tanto pelos governos de Luís Inácio Lula da Silva, quanto pelo governo de Olívio Dutra.

A candidatura Tarso Genro também representava a possibilidade de novos padrões de relação entre Estado e sociedade civil. As integrantes dos movimentos

de mulheres ressentiam-se dos retrocessos e almejavam não mais experimentar os períodos de conflitos e tensões vividos nos últimos dois governos estaduais. (SILVA, OLIVEIRA, 2011).

A criação da SPM/RS era a principal pauta trazida pelos movimentos de mulheres: “um lugar de fala próximo ao centro do poder, que ao mesmo tempo em que falava para dentro, falava para os movimentos e para a sociedade como um todo”. (RMM11). Através da conquista de uma estrutura bem situada na hierarquia estadual, viam a possibilidade de acolhimento de outras reivindicações há muito desconsideradas e não atendidas pelos governos estaduais de Rigotto e Yeda.

Percebe-se que o período eleitoral e pré-eleitoral no Rio Grande do Sul, segundo os dados discutidos, oportunizou várias estratégias por parte da coordenação de campanha de Tarso Genro buscando uma aproximação com o movimento de mulheres. O momento é extremamente favorável a mudanças, o que não passou despercebido pelos movimentos de mulheres. Estavam atentas e souberam explorar o momento adequado para ocupar um lugar de destaque na campanha eleitoral e consolidar a temática de mulheres na agenda governamental. (BARCELOS, 2012).

Assim, a conjuntura político-eleitoral possibilitou que os *streams* convergissem e que, através da abertura da janela de oportunidade, fosse oportunizado aos movimentos de mulheres inserir na agenda governamental sua principal demanda que era a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres - SPM/RS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação foi pensada principalmente a partir dos seguintes temas: mulheres, políticas públicas e relações entre Estado e sociedade civil. Compreendemos que estas questões, além de figurar no rol das temáticas de interesse acadêmico, tem sido pauta frequente de debates no espaço público, o que traz maior relevância ao estudo.

Ao aproximar as temáticas, procuramos estabelecer conexões, investigando os caminhos percorridos por mulheres, integrantes dos movimentos de mulheres, da esfera social até a institucional. Nosso objetivo foi compreender a participação de integrantes dos movimentos de mulheres na formação da agenda governamental do candidato Tarso Genro, possibilitando, posteriormente, a criação da Secretaria de Políticas de Mulheres do Rio Grande do Sul.

Investigar fatos anteriores a criação da Secretaria de Política para as Mulheres, referentes à inclusão na agenda governamental de problemas relacionados às políticas públicas para as mulheres, nos desafiou analisar a conjuntura política pré-eleitoral e eleitoral dos anos de 2009 e 2010, no processo de escolha do cargo de governador do Rio Grande do Sul. Assim, nosso interesse recaiu sobre o momento prévio da criação da SPM/RS, onde buscamos perceber as interações entre os movimentos de mulheres e a coordenação da campanha do candidato Tarso Genro.

Com a finalidade de orientar os propósitos desta pesquisa foram estabelecidos objetivos específicos, de acordo com a seguinte proposta: Compreender os fatores que possibilitaram as mudanças nas agendas em políticas públicas, a partir do processo de redemocratização brasileiro; Identificar os principais marcos da formação da agenda brasileira em políticas públicas de mulheres a partir da redemocratização; Identificar os atores e as estratégias que impulsionaram a pauta da criação da SPM/RS na formação da agenda governamental; e Reconstruir a janela de oportunidade aberta no período pré-eleitoral e eleitoral da candidatura Tarso Genro ao governo do Rio Grande do Sul (2009 e 2010), que proporcionou a inclusão da pauta da criação da SPM/RS na agenda governamental.

A realidade objeto de estudo consistiu em uma pesquisa ex-post-fato. Para investigar os fatores que influenciaram à futura criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres recorreremos ao método qualitativo. Por meio de referências bibliográficas, análise documental e depoimentos obtidos junto às integrantes dos movimentos de mulheres gaúchas e de integrantes da coordenação de campanha

do candidato Tarso Genro buscamos levantar dados, obter informações e compreender os motivos, razões e formas que os atores governamentais e não governamentais, interagiram na conjuntura política de formação da agenda governamental (*agenda setting*).

A partir da pesquisa bibliográfica surgiram algumas questões teóricas relevantes ao estudo. Inicialmente, contextualizamos o processo de construção democrático brasileiro, onde afloraram novos padrões de ação coletiva, revelando distintos padrões estabelecidos entre Estado e sociedade civil. Neste contexto de mudanças de padrões relacionais, os movimentos de mulheres passaram a ter mais acesso à política institucional, o que resultou em um crescente atendimento de suas reivindicações.

Ainda, a pesquisa bibliográfica possibilitou perceber a construção da agenda em políticas públicas de mulheres através da trajetória de aproximação dos movimentos de mulheres para com o Estado. Apropriamo-nos de importantes marcos fundamentais ao processo de institucionalização de políticas públicas a partir do processo de redemocratização brasileiro: a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, a participação das mulheres no processo constituinte de 1988, a progressiva criação de Organismos de Políticas para as Mulheres nas três esferas de governo e o ativismo das feministas e integrantes dos movimentos de mulheres junto aos processos de conferências e fóruns internacionais e nacionais.

As entrevistas realizadas com integrantes dos movimentos de mulheres e da coordenação de campanha Tarso Genro nos oportunizou conhecer a percepção destes sobre a organização das mulheres e de seus movimentos tanto no cenário gaúcho, quanto no cenário nacional. Permitiu também acessar informações essenciais para explicar a conjuntura política e a forma como os entrevistados participaram e interagiram com a finalidade de postular a questão de gênero na agenda governamental do candidato Tarso Genro.

Entendemos que a criação da Secretaria de Política para as Mulheres do Rio Grande do Sul foi resultado de um amplo processo de construção de políticas públicas de gênero, que foi acompanhado pelas integrantes dos movimentos de mulheres gaúchas.

Percebemos que este processo de construção iniciou através da participação das mulheres gaúchas em fóruns, conferências e conselhos, o que resultou na formação de uma agenda ampla em políticas para as mulheres, conhecida como

agenda pública. Observamos que as gaúchas experimentaram inovadores processos de institucionalização fomentados pelo Governo Estadual de Olívio Dutra, através da instalação da primeira Coordenadoria Estadual da Mulher e da primeira Conferência Estadual de Direitos da Mulher.

Contudo, a partir dos relatos obtidos junto às entrevistadas, constatamos que uma nova configuração em políticas públicas de mulheres promovidas pelos governos Rigotto e Yeda resultou em vários processos conflituosos entre Estado e sociedade civil. O cenário de graves e crescentes retrocessos vividos no Rio Grande do Sul retratam um grande descompasso na implementação de políticas para as mulheres nas esferas de governo federal e estadual. Estes descompassos na agenda pública de gênero resultam em uma grande aproximação dos movimentos de mulheres das políticas públicas promovidas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e grandes inconformidades e tensões com relação à inoperância dos governos Rigotto e Yeda.

Os descompromissos destes governos com a pauta de mulheres, principalmente no que se refere ao tema da violência para com a mulher, ganha a dimensão de problema público, chamando a atenção da sociedade. O momento eleitoral que se aproxima fomenta ainda mais o debate sobre o déficit em políticas públicas de mulheres no Rio Grande do Sul. Percebemos os movimentos de mulheres atentos e mobilizados, aptos a se credenciar como um dos atores relevantes a disputar a inclusão de suas pautas na agenda governamental.

Nesse sentido, nossa análise evidencia que dois anos antes das eleições, ou seja, na vigência do período pré-eleitoral das eleições para o cargo de governador do estado do Rio Grande do Sul os movimentos de mulheres já acompanhavam a conjuntura política eleitoral. A mobilização e organização dos movimentos de mulheres através de várias frentes (partidárias, feministas, ONGs, etc.), somados a uma capacidade de atuação em outros espaços, potencializou a atuação das mulheres neste cenário de formação da agenda governamental.

Compreendemos o período pré-eleitoral e eleitoral da candidatura Tarso Genro como sendo o período de formação da agenda governamental. Para que esta agenda governamental se desenvolva, de acordo com o modelo de análise dos *multiple streams* de Kingdon, é necessário que os *streams* da política, representados pelos fluxos dos problemas (problems), das soluções (policies) e da política (politics), converjam. Os momentos eleitorais são eventos típicos onde pode ocorrer a junção

dos fluxos (coupling) oportunizando ainda a abertura da janela de oportunidade. (PINTO, 2008).

Nesta perspectiva, constatamos que o período eleitoral importou na junção dos fluxos e, com a abertura da janela de oportunidade, novos itens puderam ser incorporados na agenda governamental do candidato Tarso Genro. Percebemos que a inclusão de um novo item ocorreu mediante a influência direta de integrantes do movimento de mulheres.

Assim, temos como fundamentais as estratégias elaboradas pelas mulheres ao organizar seminários internos, grupos temáticos de trabalho e ao elaborar uma “Carta de Mulheres” ao candidato a governador. Estas ações estratégicas foram construídas pelos movimentos de mulheres, objetivando incluir no Programa de Governo do candidato Tarso Genro a sua pauta, especialmente a criação da Secretaria de Política para Mulheres.

Cabe ainda destacar que constatamos que esta conjuntura política vivenciada no processo eleitoral e pré-eleitoral no Rio Grande do Sul é extremamente complexa. Ela passa pela identificação dos atores dos movimentos sociais e dos integrantes da coordenação de campanha Tarso Genro, pela análise de suas percepções e iniciativas, bem como dos processos de interação entre elas. Tudo isto permeado por um processo de negociação em torno de processos e alternativas que objetivam uma solução.

Acreditamos que a tentativa de decomposição deste processo, através da observação da formação da agenda pública e da agenda governamental, foi fundamental para a percepção da participação, e conseqüente influência das integrantes dos movimentos de mulheres, neste contexto. Compreender esta dinâmica, percebendo a contribuição e a participação de seus atores, enfrentando os conflitos, fazendo suas reivindicações, estabelecendo parcerias, é relevante ao campo de estudos do desenvolvimento regional.

Assim, a atuação das mulheres postulando e impulsionando pela implementação de políticas públicas de gênero contribuem para o desenvolvimento de um país ou de uma região, já que credenciam-se como “uma temática capaz de promover tanto o fortalecimento da democracia como a construção de um projeto de sociedade capaz de garantir o desenvolvimento humano e a justiça social” (PRÁ; SCHINDLER, 2013, p. 23).

Nos resta ainda afirmar que o conjunto de análises teóricas e empíricas utilizados neste estudo não foram capazes de esgotar a discussão sobre a participação do movimento de mulheres gaúchas na formulação de políticas públicas de gênero. As limitações que podem ser encontradas talvez decorram de aspectos temporais que foram insuficientes para compreensão de um cenário complexo para um estudo em nível de mestrado.

As questões aqui abordadas não esgotam o objeto de estudo, restando várias possibilidades de análise. Nos instiga analisar outras questões, como por exemplo: Quais as estratégias utilizadas pelos movimentos de mulheres no acompanhamento do processo de implementação da Secretaria de Políticas para as Mulheres? Quais os padrões de relação experimentados pelos movimentos de mulheres a partir da presença de integrantes dos movimentos na gestão da secretaria? Como estava estruturada a Secretaria na perspectiva da gestão pública durante o período de governo Tarso Genro, verificando o aporte financeiro e administrativo, na comparação com outras pastas? Quais estratégias estão sendo engendradas pelos movimentos de mulheres referente à agenda em políticas públicas, a partir da extinção da Secretaria de Mulheres pelo atual governo José Ivo Sartori?

De qualquer sorte, percebemos ao longo da realização do trabalho que o campo de estudos em políticas públicas direcionado às mulheres é um campo em expansão. Todavia, o foco de estudos com ênfase na atuação dos movimentos de mulheres gaúchas, revelando suas práticas e ações, ainda se apresenta de forma tímida e insuficiente, com fortes contornos de invisibilidade. Registrar o protagonismo das mulheres através de ações coletivas promovidas pelos movimentos de mulheres ou por suas integrantes revelará, por certo, o papel decisivo e qualificador que essas desempenham na defesa de suas demandas junto ao Estado.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; BULOW, M. V. Movimentos Sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p.52-84, set./dez. 2011.

ALVAREZ, Sônia E. Para além da Sociedade Civil: reflexões sobre o campo feminista. *Cadernos Pagu*, v. 43, p. 13-56, jan./jun. 2014.

BANDEIRA, Lourdes. *Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres*. Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Brasília: CEPAL – SPM, 2005.

BANDEIRA, L. M.; ALMEIDA, T. M. C. de. A transversalidade de gênero nas políticas públicas. *Revista do Ceam*, v.2, n.1, p. 35-46, jan./jun. 2013.

BARCELOS, Márcio. Políticas públicas como processos sociais: imagens, crenças e subsistemas na construção da política de silvicultura no Rio Grande do Sul – 2004/2009. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36, 2012, Águas de Lindóia. *Anais...* Águas de Lindóia: ANPOCS, 2012, p. 1-29.

BARCELOS, M.; PEREIRA, M. M.; SILV, M. K. Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas. *BIB*, São Paulo, n. 82, p. 13-40, 2º semestre de 2016 (publicado 2017).

BEAUVOIR, Simone de. *O Segundo Sexo*. Tradução Sérgio Milliet. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BLAY, Eva Alterman. Gêneros e Políticas Públicas ou Sociedade Civil, Gênero e Relações de Poder. In: SILVA, A. L. da; LAGO, M. C. de S.; RAMOS, T. R. O. (Orgs). *Falas de Gênero*. Florianópolis: Editora Mulheres, 1999, p.133-146.

BORBA, Ângela. Legislando para mulheres. In: BORBA, Â.; FARIA, N.; GODINHO, T. (Orgs.) *Mulher e política: Gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998, p. 153-172.

BRANDT, M. E. A.; BEZERRA, C. de P. A participação e o Controle Social nas políticas para as mulheres: desafios postos para a gestão pública. In: VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2013, Brasília. *Anais...* Brasília: CONSAD, 2013.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29, 2005, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ANPOCS, 2005, p. 2-35.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *Política Social e Desenvolvimento no Brasil*. Economia e Sociedade. Campinas, v.21, n. especial, p. 1011-1042, dez 2012. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/downarq.php?id=3241&tp=a>. Acesso em: 06 de fevereiro de 2017.

CISNE, Mirla. *Gênero, divisão sexual do trabalho e serviço social*. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

COLLING, Ana Maria. *A Resistência da Mulher à Ditadura Militar no Brasil*. Rio de Janeiro: Record/Rosa dos Tempos, 1997.

CONTERATO, D.; MARTINS, C. H. B. Transversalidade e integração em políticas públicas de gênero: análise da Rede Lilás no Rio Grande do Sul. *Textos para Discussão FEE*, Porto Alegre, nº 144, p. 1-30, abr. 2016.

COORDENARIA ESTADUAL DA MULHER. *Mapa lilás*. Cartilha da Coordenadoria Estadual da Mulher. Porto Alegre: Coordenaria Estadual da Mulher, 2010.

CORTES, S. V.; LIMA, L. L. *A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas*. São Paulo: Lua Nova, 2012, p. 32- 62.

COSTA, Ana Alice Alcântara. O movimento feminista no Brasil: dinâmica de uma intervenção política. In: MELO, H. P. de; PISCITELLI, A.; MALUF, S. W.; PUGA, V. L. (Orgs.) *Olhares Feministas*. Brasília: Ministério da educação: UNESCO, 2009.

COSTA, Marcelo Marchesini. *Formação da Agenda Governamental: as políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela*. 2008. 131 f. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Administração- PPGA) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

CRUZ, Lindalva Alves. Crítica Epistemológica do Feminismo. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3, 2007, São Luiz. *Anais...São Luiz*, 2007, p. 1-14.

CUT PARÁ. *Marcha das margaridas - a origem*. Pará, 19 maio 2011. Disponível em: <<http://cutpara.blogspot.com.br/2011/05/marcha-das-margaridas-origem.html>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: _____. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra: Campinas, SP: Unicamp, 2006. P. 13-91.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Desenvolvimento regional: Por que algumas regiões se desenvolvem e outras não? Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

DIAS, F da V.; COSTA, M. M. M. *Sistema Punitivo e Gênero: Uma abordagem alternativa a partir dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

DUARTE, A. M. A.; GROSSI, P. K. Serviços especializados de atendimento à mulher no Rio grande do Sul e a complexidade da rede de atendimento à mulher em situação de violência. In: GROSSI, P. K.; ROZEK, M. (Orgs.). *Políticas Públicas na Perspectiva de Gênero e promoção da igualdade racial: diálogos interdisciplinares*. Porto alegre: EDIPUCRS, 2014, p. 23-35.

ETGES, Virgínia Elisabeta. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, O.; SILVEIRA, R. *Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001, p. 351-365.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Políticas Públicas e Gênero. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE COORDENADORIAS DA MULHER NO NÍVEL MUNICIPAL: O GOVERNO DA CIDADE DO PONTO DE VISTA DAS MULHERES – TRABALHO E CIDADANIA ATIVA, 2003, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2003, p. 1-17.

_____. Gênero e Políticas Públicas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, jan./abr. 2004.

_____. Temas Emergentes em Gestão e Políticas Públicas: Tendências Gerais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 11, n. 48, p. 43-65, Jan./Jun. 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *RBCS*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FARIA, Nalu. Para a erradicação da violência doméstica e sexual. In: NOBRE, M.; FARIA, N.; SILVEIRA, M. L.(Orgs). *Feminismo e luta das mulheres: análise e debates*. São Paulo: SOF, 2005a. p. 23-30.

_____. Exclusão e Mulheres na América Latina. In: NOBRE, M.; FARIA, N.; SILVEIRA, M. L.(Orgs). *Feminismo e luta das mulheres: análise e debates*. São Paulo: SOF, 2005, p. 15-22.

FRANÇA, Cássio Luiz de. *Formação de Agenda e Processo decisório nos Governos FHC e LULA: uma análise sobre a dinâmica e as oportunidades de negociação no processo de tomada de decisão do setor elétrico*. 2007. 387 f. Tese (Curso de doutorado em administração pública e governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

FRANÇA, G. B. et al. Gênero e território: a participação das mulheres nas práticas de sustentabilidade e a afirmação da territorialidade enquanto elemento de cidadania. *Cadernos da escola de Direito e relações Internacionais*. Curitiba, v.3, n. 16, p. 294-306, 2015. Disponível em: <http://revistas.unibrasil.com.br/cadernosdireito/index.php/direito/article/viewFile/789/744>. Acesso em: 30 jan. 2017.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, n. 21, p. 211-258, jun. 2000.

FUKS, Mario. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-94, 2000.

GASKELL, G.; BAUER, M. W. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Traduzido por Pedrinho A. Guareschi. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GODINHO, Tatau. Construir a Igualdade combatendo a discriminação. In: GODINHO, T.; SILVEIRA, M. L. *Políticas Públicas e Igualdade de Gênero*. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004, p. 55-64.

GODINHO, T.; SILVEIRA, M. L. *Políticas Públicas e Igualdade de Gênero*. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004, p. 55-64.

GOHN, Maria da Glória. Mulheres – atrizes dos movimentos sociais: relações político-culturais e debate teórico no processo democrático. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 6, n. 11, p. 41-70, out. 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1255/1200>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, v.16, n.47, p. 333 Á 360, maio/ago. 2011.

_____. Sociedade Civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. Meta: Avaliação. Rio de Janeiro, v.5, n. 14, p. 238-253, maio/ago. 2013.

GOMES, C.; SORJ, B. Corpo, geração e identidade: a marcha das vadias no Brasil. *Soc. Estado*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 433-447, maio/ago. 2014.

GROSSI, P. K.; *et al.* Políticas Públicas para o enfrentamento da violência contra a mulher rural no RS: desafios e perspectivas. VI JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 2013, São Luís do Maranhão. *Anais...* São Luís do Maranhão, 2013.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas de Gênero: Uma Análise dos resultados do Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv88941.pdf>>. Acesso em: 20 jan 2017

LAVALLE, Adrián Gurza. Sem pena nem Glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Revista Novos estudos*, n. 66, p. 91-109, jul. 2003.

_____. O estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo. *Textos para discussão CEPAL – IPEA*. Brasília: CEPAL/Escritório do Brasil/IPEA, 2011.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. A construção política das sociedades civis. In: LAVALLE, Adrian Gurza (Org.). *O horizonte da Política. Questões emergentes e agenda de pesquisa*. LOCAL: São Paulo: UNESP, 2012, p. 185-236.

LAVALLE, A.G.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. In: Marta Arretche (Org.) *Trajetórias das desigualdades*. Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. LOCAL: São Paulo: UNESP, 2015, p. 51-76.

LEITE, M.; BOSCOLI, C. Z. Uma história de luta. In: LEITE, M.; BOSCOLI, C. Z. *Guia mundo em foco especial: feminismo*. 3. ed. São Paulo: Editora Online, 2016, p. 6-17.

LOUZADO, Luana Köhler. *Análise da Agenda de Saúde do Governo do estado do Rio Grande do Sul de 2007-2012: Pacto pela Saúde e o Processo de Regionalização*. 2014. 152 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Por que agir contra seus próprios interesses? Ou, como explicar que o poder, em suas mais variadas formas, tem levado milhões de pessoas a defenderem interesses que não os seus e muitas vezes contra os seus? In: CORRÊA, R. M. (Org.). *Avanços e desafios na construção de uma sociedade inclusiva*. Belo Horizonte: Sociedade Inclusiva/PUC-MG, 2009, p. 49-55.

MARCONDES, M. M.; DINIZ, A. P. R.; FARAH, M. F. S. Transversalidade de gênero: uma análise sobre as transformações do conceito na institucionalização de políticas para as mulheres no Brasil. 40º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2016, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu, MG, 2016.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro. Aprendizados a partir das Políticas urbanas. *RBCS*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2002.

MMM - Marcha Mundial das Mulheres. *O que é a marcha mundial das mulheres?* Disponível em: <<https://marchamulheres.wordpress.com/mmm/>>. Acesso em 28 jan. 2018.

MONTAÑO, Sonia. As Políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil. *Mujer y Desarrollo*, Santiago, n. 45, p. 23-40, 2003.

MULLER, P.; SURREL, Y. *A Análise das Políticas Públicas*. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

PAPA, Fernanda de Carvalho. *Transversalidade e Políticas Públicas para Mulheres no Brasil: percursos de uma pré-política*. Dissertação. 2012. 198 f. (Escola de Administração de Empresas de São Paulo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

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

_____. Feminismo, História e Poder. *Ver, Sociol. Polit.*, Curitiba, v.18, n.36, p. 15-23, jun. 2010.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas Políticas Públicas: a perspectiva do ciclo da política. *Rev. Pol. Públ.*, São Luis, v.12, n.1, p.27-36, jan./jun. 2008.

PITANGUY, Jacqueline. Movimento de Mulheres e Políticas de Gênero no Brasil. *Mujer y Desarrollo*, Santiago, n. 45, p. 23-40, 2003.

PRÁ, J. R.; SCHINDLER, E. Políticas Públicas de Gênero e Novas Institucionalidades. ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMANDO AGÊNCIAS E AGENTES, 2013, São Paulo. *Anais...* São Paulo: UNESP, 2013. p. 1-27.

PRÁ, Jussara Reis. Políticas públicas, feminismos e cidadania de Gênero. IX ENCONTRO DA ABCP, 2014, Brasília. *Anais...* Brasília, 2014.

PRÁ, Jussara Reis. *Mulheres, Feminismo e Ação Política no Brasil*. Porto Alegre: Cirkula, 2016.

RAGO, Margareth. Adeus ao Feminismo? Feminismo e (Pós) Modernidade no Brasil. *Cadernos AEL*, São Paulo, v. 4, n. 3, p. 11-43, 1996.

_____. Ser Mulher no Século XXI ou Carta de Alforria. In: VENTURINI, G.; RECAMÁN, M.; OLIVEIRA, S. (Orgs.). *A Mulher Brasileira nos Espaços Público e Privado*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 31-42.

REIS, José. Uma Epistemologia do Território. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro, vol. 01, p. 1-20, abr. 2005. Disponível em: <http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/258>. Acesso em: 31 jan. 2017.

_____. Território e políticas do território: a interpretação e a ação. *Finisterra – Revista Portuguesa de Geografia*, Lisboa, n. 100, p. 107 – 122, 2015. Disponível em: <http://revistas.Rcaap.pt/finisterra/articler/view/7868>. Acesso em: 30 jan. 2017.

ROHDE, B. L. N.; FERNANDES, C. D.; FREITAS, A. L. A institucionalização das políticas públicas para as mulheres no estado do Rio Grande do Sul. In: GROSSI, P. K.; ROZEK, Marlene. (Orgs.). *Políticas Públicas na Perspectiva de Gênero e promoção da igualdade racial: diálogos interdisciplinares*. Porto alegre: EDIPUCRS, 2014, p.49-72.

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

_____. Gênero e patriarcado: violência contra mulheres. In: VENTURI, G.; RECAMÁN, M.; OLIVEIRA, S. (Orgs.). *A Mulher Brasileira nos espaços público e privado*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2009, p. 43-59.

SCARPARO, Helena (org.). *Psicologia e Pesquisa: perspectivas metodológicas*. Porto Alegre: Sulina, 2000, p. 112-113.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLITICAS PARA AS MULHERES DO GOVERNO FEDERAL. História de mulheres – Sistematização do projeto de capacitação para prevenção e combate à violência contra as mulheres. Brasília: Verdeperto, 2009.

SECRETARIA ESTADUAL DE MULHERES DO PT/RS. Relatório final do encontro estadual de mulheres do PT. Porto Alegre: secretaria estadual de mulheres do PT/RS, 2009.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL – MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. *Mulheres ocupam Brasília na primeira marcha nacional das mulheres negras*. Brasília, 18 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/central-de-conteudos/noticias/mulheres-ocupam-brasilia-na-primeira-marcha-nacional-das-mulheres-negras>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. *Organismos de Políticas para as Mulheres*. Brasília. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/organismos-governamentais-df-estados-e-municipios/dados>>. Acesso em 13 jan. 2018.

_____. *II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/regimento-site.pdf>>. Acesso em 19 fev. 2018.

_____. *Pacto Nacional pelo de Enfrentamento à Violência para com as Mulheres*. SPM/PR - Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/pacto-nacional>. Acesso em 20 fev. 2018

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. de L. A face oculta (da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, p. 84-124, set./dez. 2011.

SIQUEIRA, Camilla Karla Barbosa. As Três Ondas do Movimento feminista e suas Repercussões no Direito Brasileiro. In: XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI – UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA – PODER, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, 2015, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 328-354.

SOARES, Vera. Muitas faces do feminismo no Brasil. In: BORBA, A.; FARIA, N.; GODINHO, T. (Orgs.) *Mulher e Política: Gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998, p.33-54.

SOARES, Vera. O Feminismo e o Machismo na Percepção das Mulheres Brasileiras. In: VENTURINI, G. RECAMÁN, M. OLIVEIRA, S. (Orgs.). *A Mulher Brasileira nos Espaços Público e Privado*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 161-182.

SOBRAL, F; PECCI, A. *Administração: teoria e prática no contexto brasileiro*. São Paulo: Pearson, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p.20-45, jul./dez. 2006.

STREY, M. N.; *et al.* Mulher, gênero e representação. In: STREY, Marlene Neves. (Org.) *Mulher, estudos de gênero*. São Leopoldo: editora UNISINOS, 1997, p. 79-95.

THÊMIS. *Gênero, Justiça e Direitos Humanos*. s/d. Disponível em: <<http://themis.org.br/somos/historia/>>. Acesso em: 28 jan. 2018

TIBURI, Márcia. *Feminismo em comum: para todas, todes e todos*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2018.

TRE - Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul – TRE/RS. *Eleições 2010 para governador do RS*. Primeiro Turno. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/2010/1turno/RS.html>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

_____. *Eleições 2010 para governador do RS*. Segundo Turno. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/2006/divulgacao/2turno/index.php?opcao=estado>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

_____. *Eleições 1998 para governador do RS*. Segundo Turno. Porto Alegre, 1998. Disponível em: <http://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/1998/2oturno/welcome.html>. Acesso em 17 fev. 2018.

_____. *Eleições 2002 para presidente e governador do RS*. Segundo Turno. Porto Alegre, 2002. Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/2002/governador.htm>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

_____. *Lista de Partidos e Coligações*. Eleições 2010 – RS. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://www.tre-rs.jus.br/upload/22/LISTA_PARTIDOS_COLIGACOES_E_CANDIDATOS_TRE_RS_OFICIAL_2.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2018.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas, 1987.

VÍCTORA, Ceres Gomes. *Pesquisa Qualitativa em Saúde: Uma introdução ao tema*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*. Campinas, v. 22, n. 44, p. 201-218, ago./dez. 2014.

WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2015: Homicídios de mulheres no Brasil*. Brasília, 2015. Disponível em: www.mapadaviolencia.org.br. Acesso em fevereiro de 2018.

WARREN, I. S.; LÜCHMANN, L. H. H. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil. *Revista Política e Sociedade*, n. 5, p. 13-35, 2004.

ZIRBEL, Ilze. *Estudos feministas e estudos de gênero no Brasil: um debate*. 2007. 212 f. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

ANEXOS

ANEXO A – Roteiro de entrevista com atores não governamentais

I. Atores não governamentais:

1. Organização do movimento de mulheres:

- 1.1 Como o movimento de mulheres se organizava?
- 1.2 Quais as estratégias de mobilização utilizadas pelo movimento de mulheres?
- 1.3 Quais os canais de comunicação utilizados entre os grupos de mulheres?
- 1.4 Havia uma equipe de organização dos movimentos participantes?
- 1.5 As integrantes dos movimentos de mulheres possuíam alguma forma de financiamento (alimentação, transporte, ajuda de custo, materiais, etc). Se positivo, especifique.
- 1.6 Você poderia informar outras integrantes dos movimentos de mulheres, que participaram no período da formação da agenda?

2. Pauta de gênero:

- 2.1 Quais avanços e retrocessos pós democratização você percebe no que se refere a pauta de gênero?
- 2.2 Qual a conjuntura com relação as questões de gênero no ano de 2010 no RS? E no Brasil?
- 2.3 As integrantes dos movimentos de mulheres apresentaram algum documento ao candidato Tarso Genro sobre demandas de gênero? Se positivo, quais as principais demandas apresentadas?
- 2.4 Você pode descrever a atuação das integrantes dos movimentos de mulheres antes e depois das eleições em 2010?
- 2.5 Os movimentos de mulheres, através de suas integrantes, continuaram atuando ou demandando a partir da implementação da Secretaria de Políticas para as Mulheres?
- 2.6 Como você percebe a atuação dos governos anteriores do RS (Yeda, Rigotto e Olívio) na institucionalização das políticas para as mulheres (OPM – organismos de políticas para as mulheres)?
- 2.7 Houve alguma interferência da Secretaria de Políticas para as Mulheres do Governo Federal com relação a criação da SPM/RS?

3. Candidatura Tarso Genro

3.1 Quais estratégias foram utilizadas pelas integrantes dos movimentos de mulheres para apresentar a pauta de mulheres ao futuro governador Tarso Genro?

3.2 Como foi a relação entre movimentos de mulheres e candidatura Tarso Genro no período eleitoral?

3.3 E no período pós eleitoral?

3.4 As integrantes dos movimentos de mulheres conseguiram participar de alguma etapa da criação do plano de governo? Se positivo, como?

3.5 Houve alguma interferência ou influência do processo eleitoral nacional no estadual, considerando as eleições para presidente?

3.6 Quais questões foram favoráveis e desfavoráveis (impasses, conflitos) na relação movimento de mulheres x candidatura a governador?

3.7 Quais atores governamentais (coordenação da campanha Tarso Genro) as integrantes dos movimentos de mulheres mantinham contato para fins de construção da agenda?

ANEXO B – Roteiro de entrevista com Atores Governamentais

II. Atores Governamentais:

1. Organização da campanha

- 1.1 Quais os coordenadores da Campanha Tarso Genro?
- 1.2 Havia uma coordenação específica para tratar sobre a pauta das Políticas Públicas de Mulheres?
- 1.3 Havia uma coordenação específica para a elaboração do plano de governo?
- 1.4 Houve algum ato organizado pela coordenação de campanha sobre a pauta de gênero?
- 1.5 A organização da campanha dispunha de algum espaço físico específico para as mulheres?

2. Formação da Agenda

- 2.1 Quais avanços e retrocessos pós democratização você percebe no que se refere a pauta de gênero?
- 2.2 Qual a conjuntura com relação as questões de políticas públicas para as mulheres no ano de 2010 no RS? E no Brasil?
- 2.3 O Plano de Governo do candidato Tarso Genro contemplava demandas de gênero? Se positivo, quais as principais demandas apresentadas? Previa a criação da SPM/RS?
- 2.4 Você pode descrever a atuação dos movimentos de mulheres antes e depois das eleições em 2010?
- 2.5 Os movimentos de mulheres continuaram atuando ou demandando a partir da implementação da SPM?
- 2.6 Como você percebe a atuação dos governos anteriores do RS (Yeda, Rigotto e Olívio) na Institucionalização das políticas de gênero (OPM – organismos de políticas para as mulheres)?
- 2.7 Houve alguma interferência ou influência da SPM do governo federal com relação a criação da SPM/RS?

3. Relação com os movimentos de mulheres

- 3.1 Durante o período eleitoral que tipo de aproximação ocorreu entre a coordenação de campanha e as integrantes dos movimentos de mulheres? Algum ato ou evento foi organizado?

3.2 Após as eleições houve algum tipo de aproximação entre as integrantes dos movimentos de mulheres e o governo?

3.3 Na sua visão, quais atores não governamentais influenciaram na formação da agenda em Políticas Públicas para as mulheres?

ANEXO C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO****A Participação do Movimento de Mulheres na Formação da Agenda Governamental: Um Estudo do Processo de Criação da Secretaria de Política para as Mulheres - SPM/RS**

O objetivo desta pesquisa é analisar de que forma as integrantes dos movimentos de mulheres influenciaram o processo de formação da agenda governamental da gestão Tarso Genro no Governo do Estado do RS, possibilitando a implementação da Secretaria de Política para as Mulheres. Para tanto, buscaremos compreender as contribuições dos movimentos de mulheres, reconstruir a conjuntura política e identificar os atores governamentais e não governamentais que impulsionaram a pauta de gênero na formação da agenda governamental. A pesquisa oportunizará explicar a dinâmica entre agentes governamentais e não governamentais, especialmente os movimentos e organizações de mulheres, que impulsionaram a criação da inovadora Secretaria Estadual de políticas para as mulheres no RS. O trabalho contribuirá para que possamos perceber questões importantes que ocorrem na fase de formação da agenda governamental, revelando o protagonismo e o empoderamento feminino e ainda coletando subsídios que demonstrem para as mulheres seus limites e possibilidades na defesa das demandas de gênero junto ao Estado. Através das entrevistas buscaremos informações valiosas para explicar a conjuntura política e a forma como os entrevistados interagiram com a finalidade de incluir a questão de mulheres na agenda governamental, o que possibilitará investigar e responder questões particulares da formação da agenda em políticas públicas para as mulheres.

Pelo presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, declaro que autorizo a minha participação neste projeto de pesquisa, pois fui informado, de forma clara e detalhada, livre de qualquer forma de constrangimento e coerção, dos objetivos, da justificativa, dos procedimentos que serei submetido. Ademais, declaro que, quando for o caso, autorizo a utilização de minha imagem e voz de forma gratuita pelo pesquisador, em quaisquer meios de comunicação, para fins de publicação e divulgação da pesquisa, desde que eu não possa ser identificado através desses instrumentos (imagem e voz).

Fui, igualmente, informado:

- a) Da garantia de receber resposta a qualquer pergunta ou esclarecimento a qualquer dúvida acerca dos procedimentos, riscos, benefícios e outros assuntos relacionados com a pesquisa;
- b) Da liberdade de retirar meu consentimento, a qualquer momento, e deixar de participar do estudo, sem que isto traga prejuízo à continuação de meu cuidado e tratamento;
- c) Da garantia de que não serei identificado quando da divulgação dos resultados e que as informações obtidas serão utilizadas apenas para fins científicos vinculados ao presente projeto de pesquisa;
- d) Do compromisso de proporcionar informação atualizada obtida durante o estudo, ainda que esta possa afetar a minha vontade em continuar participando;

O Pesquisador Responsável por este Projeto de Pesquisa é Maria Emília Guerreiro Oliveira, email emiliaquerreiro@yahoo.com.br, e a professora orientadora responsável é Dra. Sílvia Virginia Coutinho Areosa, email sareosa@unisc.br. O presente documento foi assinado em duas vias de igual teor, ficando uma com o voluntário da pesquisa ou seu representante legal e outra com o pesquisador responsável

Data __ / __ / ____

Nome e assinatura do(a) entrevistado(a)

Nome e assinatura do responsável pela obtenção do presente consentimento