



Escola Nacional de Administração Pública

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E**  
**MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**AVALIAÇÃO AXIOLÓGICA DO PLANO NACIONAL DE**  
**ENFRENTAMENTO AO FEMINICÍDIO**  
**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**PEDRO HENRIQUE DE PINA CABRAL VIANA**

BRASÍLIA – DF

2023

# **AVALIAÇÃO AXIOLÓGICA DO PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO FEMINICÍDIO**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Avaliação e Monitoramento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Aluno: Pedro Henrique de Pina Cabral Viana

Orientador: Rosana de Freitas Boullosa

Brasília - DF

2023

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

V614a Viana, Pedro Henrique de Pina Cabral  
Avaliação axiológica do plano nacional de enfrentamento ao feminicídio  
/ Pedro Henrique de Pina Cabral Viana. -- Brasília: Enap, 2023.  
194 f. : il.

Dissertação (Mestrado –Programa de Mestrado em Avaliação e  
Monitoramento de Políticas Públicas) -- Escola Nacional de  
Administração Pública, 2023.

Orientação: Profa. Dra. Rosana de Freitas Boullosa  
1. Feminicídio. 2. Violência contra as Mulheres. 3. Políticas  
Públicas. 4. Avaliação Axialógica. II. Título. II. Boullosa, Rosana de  
Freitas Boullosa orient.

CDD 362.88082

---

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

**PEDRO HENRIQUE DE PINA CABRAL VIANA**

# **AVALIAÇÃO AXIOLÓGICA DO PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO FEMINICÍDIO**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Avaliação e monitoramento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas

Defendida em XX de XXXX de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Rosana de Freitas Boullosa, Orientadora - ENAP

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Regina Luna Santos de Souza - ENAP

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Carla Bronzo Ladeira – Fundação João Pinheiro/MG

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Mariana Mazzini Marcondes – UFRN

BRASÍLIA

2023

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, à minha orientadora Rosana Boullosa pelo imenso cuidado e paciência durante todo esse período; por me ajudar a inaugurar um novo olhar sobre minha realidade. Trabalhar com Rosana foi uma grande oportunidade, pela qual sou imensamente grato. Tem gente que, sem perceber, nos proporciona grandes transformações.

Agradeço à minha companheira Luciana por estar comigo nesse momento. Quando se adentra em programa de mestrado, toda família se torna mestranda.

Agradeço à minha mãe, Solange, pois, além de todo o apoio emocional, também “colocou a mão na massa” nesta pesquisa.

Agradeço à minha irmã, Bruna, pois quando escrevo algo, sei que ela será sempre minha primeira leitora.

Agradeço ao meu terapeuta, Guilherme, por me ajudar, mais uma vez, a sair “do outro lado” como uma pessoa um pouco melhor.

Agradeço, à Grace por acreditar no meu trabalho e por proporcionar às condições materiais necessárias para esta pesquisa.

Agradeço a toda equipe do antigo Departamento de Enfrentamento à Violência da SNPM. Vocês sempre deixaram todas as portas abertas para mim.

Aprendi que um trabalho como este é algo que sempre é, em essência, coletivo.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>MMFDH</b>	- Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
<b>SNPM</b>	- Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres
<b>SPM</b>	- Secretaria de Políticas para Mulheres
<b>DEV/ SNPM</b>	- Departamento de Políticas de Enfrentamento à Violência
<b>PNEF</b>	- Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio
<b>PNPM</b>	- Plano Nacional de Políticas para Mulheres
<b>CNPM</b>	- Conferência Nacional de Políticas para Mulheres
<b>CNDM</b>	- Conselho Nacional de Direitos da Mulher
<b>OPM</b>	- Organismo de Políticas para Mulheres
<b>DEAM</b>	- Delegacia Especializada de Atendimento às Mulheres
<b>CEAM</b>	- Centro de Especializado de Atendimento às Mulheres

## **LISTA DE TABELAS**

**Tabela 1: Instrumentos de pesquisa.**

**Tabela 2: Estrutura da tabela de análise interpretativa dos textos das conferências nacionais de políticas para mulheres.**

**Tabela 3: Entrevistas realizadas ao longo da avaliação do PNEF.**

**Tabela 4: O quadro de valores das Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres.**

**Tabela 5: Síntese Avaliativa.**

## **LISTA DE FIGURAS**

**Figura 1 - Estratégia de Avaliação Axiológica do PNEF**



## **RESUMO**

**Trata-se de pesquisa avaliativa do Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio – PNEF, criado na Secretaria Nacional de Política para Mulheres, entre os anos de 2020 e de 2022. Buscamos compreender qual foi a natureza e as fronteiras dos atravessamentos valorativos entre o PNEF e as resoluções aprovadas no processo participativo, nos âmbitos das conferências de políticas para mulheres que aconteceram entre 2003 e 2016. Usamos, como metodologia de pesquisa, a avaliação axiológica, situada no campo de políticas públicas, mais especificamente, nos estudos críticos e trouxemos, ainda, contribuições do pensamento feminista a essa abordagem. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, análise interpretativa de documentos e observação como métodos. Após investigação do processo de implementação do PNEF e compreensão de suas dinâmicas relacionais entre seus atores e suas atrizes, concluímos que os atravessamentos valorativos entre o PNEF e as diretrizes das conferências nacionais de políticas para mulheres foram reduzidos. Este trabalho contribui em propor um diálogo entre a teoria feminista e os estudos críticos em políticas públicas.**

**Palavras Chaves: Estudos Críticos, Políticas Públicas, Mirada ao Revés, Avaliação Axiológica, Violência contra as Mulheres, Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres, Valores, Governo Bolsonaro.**

## **RESUMEN**

**Esta es una investigación evaluativa del Plan Nacional de Combate al Femicidio - PNEF, creado en la Secretaría Nacional de Políticas para las Mujeres del Brasil, entre los años 2020 y 2022. Buscamos comprender la naturaleza y los límites del cruce de valores entre el PNEF y las resoluciones aprobadas en el proceso participativo en el contexto de las conferencias de políticas para las mujeres que tuvieron lugar entre 2003 y 2016. Utilizamos, como metodología de investigación, la evaluación axiológica, situada en el campo de las políticas públicas, más específicamente, en los estudios críticos y también aportamos contribuciones del pensamiento feminista a este enfoque. Como método se realizaron entrevistas semiestructuradas, análisis interpretativa de documentos y observación. Tras investigar el proceso de implementación del PNEF y comprender su dinámica relacional entre sus actores y sus actrices, concluimos que los cruces valorativos entre el PNEF y las orientaciones de las conferencias nacionales sobre políticas de mujeres fueron limitados. Este trabajo contribuye a proponer un diálogo entre la teoría feminista y los estudios críticos en políticas públicas.**

**PALABRAS CLAVE:** Estudios Críticos, Políticas Públicas, Mirada ao Revés, Evaluación Axiológica, Violencia contra las Mujeres, Gobierno Bolsonaro, Conferencias Nacionales de Políticas para las Mujeres, Valores.



## **SUMÁRIO**

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>2 APRESENTAÇÃO DA PERGUNTA E DOS OBJETIVOS DE PESQUISA</b>	<b>16</b>
<b>3 CONSTRUINDO MINHA POSICIONALIDADE EPISTEMOLÓGICA</b>	<b>28</b>
<b>4 METODOLOGIA</b>	<b>44</b>
<b>5 RECONSTRUINDO A MATRIZ VALORATIVA DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS</b>	<b>60</b>
<b>6 AVALIANDO A PROPOSTA CONCEITUAL DO PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO FEMINICÍDIO – PNEF</b>	<b>100</b>
<b>7 INVESTIGANDO A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO FEMINICÍDIO</b>	<b>127</b>
<b>8 PROPONDO UM ARGUMENTO AVALIATIVO SOBRE O PNEF (SÍNTESE AVALIATIVA)</b>	<b>155</b>
<b>9 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>173</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>178</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho consiste em uma pesquisa avaliativa de natureza axiológica para ser apresentada como trabalho de conclusão do Mestrado Profissional de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública – Enap. Este curso é direcionado a servidores e empregados públicos federais, estaduais e municipais e do Distrito Federal e tem como objetivo formar profissionais com “competências técnicas específicas para realizar estudos avaliativos ou interagir com especialistas responsáveis por esses estudos”, bem como para incorporar o resultado de tais estudos em processos de políticas públicas (ENAP, 2022). O mestrado está organizado em duas linhas de pesquisa, “Métodos de avaliação e métodos de pesquisa” e “Governança de sistemas, modelos e práticas de avaliação”, e este trabalho insere-se na primeira delas, por buscar propor e realizar um novo caminho avaliativo para um instrumento de políticas públicas que é o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio – PNEF.

Este objeto de pesquisa avaliativa integra o tema mais geral da política de mulheres, com recorte político-temporal no governo Bolsonaro. Mais especificamente, buscou-se construir uma estratégia avaliativa e realizá-la sobre o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio - PNEF, desenvolvido a partir de 2020, no âmbito da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres do então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. O cerne desta avaliação foi compreender em que medida o PNEF carregava consigo, em seu funcionamento, necessárias interseções e atravessamentos com o quadro valorativo pactuado nas conferências nacionais de políticas para mulheres, por compreendê-las como o *locus* formador de valores para tal setor de políticas públicas.

As conferências nacionais de políticas para mulheres foram encontros públicos de caráter deliberativo, amplos, com a participação de milhares de mulheres da sociedade civil organizada, que tiveram como objetivo estabelecer as diretrizes da política de gênero do Governo Federal. Todavia, desde o golpe contra a ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016, esses encontros públicos não ocorreram mais. Por sua vez, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio foi criado por atrizes, no interior da SNPM, que queriam dar continuidade à política de enfrentamento desenvolvida nos anos anteriores à 2016. E, por

isso, em sua construção conceitual, o PNEF guardava semelhanças valorativas com alguns preceitos estabelecidos nas conferências nacionais. Pelo menos, em tese.

Contudo, diante do fato de que a implementação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio aconteceu em um contexto político-institucional de um governo de extrema-direita ultraconservador, emergiu a pergunta avaliativa que deu origem a este trabalho sobre como estas semelhanças, proximidades, atravessamentos, interseções valorativas se deram, na prática, no âmbito da execução do PNEF. Em que medida podemos encontrar tais proximidades valorativas entre o plano e as conferências nacionais? Mais ainda, como esses valores dialogam com a estrutura valorativa do governo Bolsonaro? E, por fim, embora vá muito além do escopo deste trabalho de mestrado profissional, o que podemos dizer sobre temáticas como disputa de valores e conflitos entre estruturas e práticas discursivas?

Para responder a essas questões, decidi me aproximar e realizar uma avaliação de matriz axiológica, por entender que meu principal material de trabalho eram os valores e os quadros valorativos que estruturavam, davam significado e justificavam meu objeto de estudo avaliativo. Posicionalmente, situei este meu estudo no campo científico das políticas públicas, ainda em relativa construção no Brasil, compreendendo que me situo dentro da chamada tradição pós-positivista (Frank FISCHER, 2016; Rosana BOULLOSA, Janaína PERES & Luiz Fernando BESSA, 2020). A avaliação axiológica propõe uma estrutura avaliativa comparativa entre diferentes matrizes de valores (BOULLOSA, 2021). E os valores são reconstruídos analiticamente a partir de textos e seus análogos (Charles TAYLOR, 1971), assumindo como intermediários as estruturas narrativas e principalmente os argumentos (FISCHER, 1980).

Assim, para o desenho e realização de uma avaliação axiológica, é importante que eu apresente o contexto valorativo do qual eu parti. Para começar, acredito que na política de gênero, o estudo da dimensão dos valores é central para compreender os principais conflitos existentes em suas arenas. A subida da direita ultraconservadora no Brasil teve como uma de suas principais frentes de embate a política de gênero construída nos governos anteriores, do Partido dos Trabalhadores (Entre 2003 e 2016). Esse conflito ideológico, materializado no Golpe de 2016, resultou no enfraquecimento dos instrumentos de políticas públicas para mulheres. Assim, compreende-se que outros métodos de avaliação, como avaliação de resultados ou de impacto, não permitiriam compreender o que vemos como o cerne da

questão nessa temática. Além disso, provavelmente, nesse campo, os instrumentos governativos nem estariam maduros o suficiente para a utilização de outras metodologias.

Quanto ao recorte temporal do nosso objeto de estudo, o PNEF, consideramos o período entre o início de 2020, quando ele começou a ser concebido, até novembro de 2022. Nesta pesquisa, trabalhou-se com a concepção de política pública enquanto multiatorialidade, rede de atores e atrizes, ativada em torno de uma determinada temática ou problema público (Boullosa, 2013; 2019). Logo, compreendemos que o PNEF é como uma multiatorialidade em conflito, ou seja, como uma arena onde seus atores e atrizes ora associam-se, ora entram em embates. Todavia, devido às limitações de recursos, focalizamos a investigação valorativa de maneira mais aprofundada apenas no núcleo de atrizes que concebeu o plano. A investigação dos demais quadros valores existentes nesse sistema/ arena só foi realizada via investigação dos embates valorativos que foram possíveis identificar por meio do estudo do processo de implementação. Em outras palavras, reforça-se que não foi possível investigar profundamente todo o sistema de atores e atrizes que compreendemos enquanto PNEF. Todavia, acreditamos que focalizamos em elementos que nos permitiram construir um argumento avaliativo da situação geral do nosso objeto de estudo.

Este esforço de construção de um argumento avaliativo foi realizado a partir de minha posicionalidade como um ator inserido nesse processo de construção do PNEF. Sou servidor da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, por cerca dez anos e, diante disso, estou consciente de que não tenho um olhar neutro sobre o objeto de pesquisa. Defendo uma política para mulheres que tenha como pilar inicial a participação da sociedade civil em todo seu processo de construção; que reconheça os valores pactuados pelo movimento de mulheres e feministas nas conferências nacionais de políticas para mulheres como diretrizes para a atuação do Estado; que seja direcionada para a emancipação das mulheres das opressões de gênero, raça e quais quaisquer outras que a impeça de atingir uma vida plena; que compreenda que a dimensão de gênero perpassa todas as políticas públicas, não existindo, por isso ações públicas que sejam neutras quanto à gênero. Assim, reconheço que minha experiência, crenças e interesses fizeram parte do trabalho desenvolvido. Da mesma forma, tenho a responsabilidade de reconhecer meu limitado local de fala enquanto homem branco, classe-média, gestor público e cisgênero, consciente dos privilégios que me são socialmente atribuídos, na discussão das políticas de mulheres no Brasil. O que me move é a adesão valorativa que tenho com esta questão, por compreendê-la como essencial na

construção de uma sociedade mais justa. Por fim, cientificamente, me posiciono no campo de estudos em políticas públicas, na tradição pós-positivista, mais precisamente na escola dos estudos críticos e na abordagem da mirada ao revés. E é a partir de tal posicionalidade, que tem suas complexidades e contradições, que construirei meu argumento avaliativo.

Esta avaliação foi apresentada em nove capítulos, contando com esta introdução. No segundo capítulo, posterior a este, apresentamos a pergunta de pesquisa, tentando trazer a problematização inicial que motivou este trabalho, a nossa compreensão da relevância da questão desenvolvida e de como dividimos em objetivos esse esforço avaliativo. No terceiro capítulo, buscamos desenvolver a matriz valorativa epistemológica de referência avaliativa, nosso “referencial teórico”. Assim, fizemos essa matriz por meio de uma investigação epistemológica direcionada aos estudos críticos em políticas públicas e ao pensamento feminista. No quarto capítulo, abordamos a metodologia de pesquisa, trazendo a estratégia avaliativa desenvolvida. No quinto capítulo, construímos nossa segunda matriz referencial, elaborando um quadro de valores que nos serviu como lentes cognitivas por meio das quais miramos nosso objeto de estudo. Esse esforço foi feito a partir da investigação do contexto de construção histórica da política de gênero e de documentos das conferências nacionais de políticas para mulheres. O sexto capítulo, por sua vez, adentramos na investigação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio. Buscamos compreender qual foi o quadro de valores de sua proposta inicial e quais foram suas semelhanças e diferenças com o quadro das conferências nacionais de políticas para mulheres. No sétimo capítulo, partimos para a investigação do processo de implementação do PNEF, buscando propor uma narrativa interpretativa-avaliativa de como foi o ciclo de existência do plano. No oitavo capítulo, por sua vez, propomos um esquema analítico explicativo que conseguisse compreender as dinâmicas de conflito valorativo do PNEF, para que, assim, construíssemos uma visão geral do que entendemos como o sistema/ arena/ rede/ políticas pública que chamamos de PNEF e como ele incorpora os valores das conferências nacionais de políticas para mulheres. O nono capítulo, por fim, trata-se das considerações finais, em que pensamos nas principais contribuições teóricas, práticas, bem como das limitações de nossa avaliação e pensamos, também, em possíveis caminhos de pesquisa que podem ser trilhados no futuro.



## **2 APRESENTAÇÃO DA PERGUNTA E DOS OBJETIVOS DE PESQUISA**

A política de gênero no Brasil, em seus primórdios, por volta da década de 1980, nasceu atrelada à luta de movimentos sociais feministas no contexto da redemocratização. O primeiro instrumento governamental de gestão nacional de ações e programas para mulheres, por exemplo, o Conselho Nacional de Políticas para Mulheres - CNDM, criado em 1985 (Marta FARAH, 2004), era um órgão colegiado composto por movimentos sociais organizados, sendo um misto entre órgão de governo e um foro de participação social institucionalizado (Sonia MONTAÑO, 2003).

Em paralelo à luta dos movimentos feministas, no âmbito interno brasileiro, no cenário internacional, por sua vez, como resultado de pressões de movimentos de mulheres ao redor do mundo, foram estabelecidos importantes marcos para concretização dos direitos das mulheres e das meninas. Entre esses marcos, pode-se citar a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW (1974), as conferências mundiais de mulheres, em 1975, 1980, 1985, e 1995, a Plataforma de Cairo em 1994, entre outras. Esses compromissos internacionais estabeleceram a igualdade de gênero como objetivo público internacional e, além disso, preocupados com a concretização prática de seus objetivos pactuados, estabeleceram em seus documentos modelos de instrumentos governamentais voltados para o alcance da igualdade de gênero. Assim, foi estabelecida a transversalidade de gênero como princípio norteador da atuação dos Estados nacionais e a formação organismos nacionais de políticas para mulheres como fomentadores e gestores da política de gênero. (FARAH, 2004).

Nesse contexto de organização e pressão de movimentos feministas brasileiros e de construção de marcos internacionais em prol da igualdade de gênero, foi criada em 2003 a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres - SPM, órgão gestor de políticas para mulheres, que substituiu a antiga Secretaria dos Direitos da Mulher – SEDIM, tendo, todavia, mais autonomia administrativa, e estava ligado diretamente à Presidência da República. A criação da SPM representou a estruturação da política pública de gênero no âmbito do governo federal de maneira transversal (MONTAÑO, 2003). Isto é, a política de gênero deixou de ser enxergada como um conjunto de ação segmentado e restrito de política pública no interior do estado, para ser pensada como uma perspectiva que deveria estar presente em

todas as ações do estado, seja na saúde, seja na educação, seja na economia, todos os setores deveriam ser sensíveis às questões de gênero.

Logo no início da existência da nova pasta, foi organizada a I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres. Esse evento reuniu movimentos de mulheres de todo o país com o objetivo de estabelecer diretrizes da nascente política nacional de gênero. A partir dos relatórios desse encontro, foi estabelecido o Plano Nacional de Políticas para Mulheres - PNPMM, que foi um plano estratégico plurianual e interministerial que estabelecia metas e objetivos da política de gênero para todo o governo federal e tinha a SPM como articuladora central.

Ao longo do tempo, os instrumentos governativos no âmbito da política de mulheres foram ganhando cada vez mais robustez. A SPM, adquiriu cada vez mais dotação orçamentária, ganhou status ministerial, teve uma expansão de seus quadros de funcionários. Em paralelo a isso, comitês de gênero foram implementados em outros ministérios para a incidência maior da perspectiva de gênero em suas políticas; foram feitas novas conferências e planos nacionais de políticas para mulheres, cada vez mais amplos, do ponto de vista temático e envolvendo um maior número de atores e atrizes (Mariana MARCONDES, Ana Paula DINIZ E FARAH, 2018). Além disso, importantes avanços foram conquistados, como a Lei Maria da Penha (Lei Nº 13.340), a PEC das Domésticas (Emenda Constitucional 72), entre outros. A política de gênero aumentou, também, de maneira considerável sua capilaridade em todo o país por meio da implementação de instrumentos governativos nas esferas municipais e estaduais, como secretarias e coordenações locais de políticas para mulheres, planos locais de políticas para mulheres, serviços como casas-abrigo, delegacias especializadas, entre outros.

Todavia, por volta de 2015, houve um processo de virada ideológica, com o crescimento de forças políticas conservadoras e ultraconservadoras no país, o que interrompeu o processo de institucionalização da política de gênero no âmbito do Governo Federal (Carolina TOKARSKI, 2021). Após o impeachment de Dilma Rousseff, houve o desmonte institucional dos instrumentos governativos, com uma drástica redução orçamentária e do quadro de funcionários da SPM (Joana MOSTAFA *ET AL*, 2019). A pasta sofreu descontinuidade de vários de seus programas, passando por 6 mudanças ministeriais, sendo alocada ora no Ministério da Justiça, ora no Ministério de Direitos Humanos. Os Instrumentos governativos para a transversalização de política, como os comitês de gênero

ministeriais, foram descontinuados. A IV Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, realizada em 2015, só teve seu relatório publicado por volta de 2019 e, com isso, nunca mais foi editado planos nacionais de políticas para mulheres, que teriam a função de nortear as pastas ministeriais para a política de gênero.

A Secretaria de Políticas para Mulheres passou-se a chamar Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres - SNPM, perdendo seu status ministerial. Institucionalmente, a secretaria integrou, em 2022, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, junto com a Secretaria Nacional da Família, a Secretaria Nacional dos Direitos das Crianças e Dos Adolescentes, Secretaria Nacional de Juventude, Secretaria Nacional de Proteção Global, Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa e Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

Apesar do desmonte dos instrumentos governativos de políticas para mulheres e a subida de governos com plataformas político-ideológicas que negavam a igualdade de gênero enquanto diretriz de ação, por volta de 2020, iniciou-se um processo de formação de novos programas e projetos de política para mulheres no âmbito da SNPM. Entre as iniciativas desenvolvidas desde então, uma delas em particular chamou a atenção deste avaliador. Trata-se do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio - PNEF. Isso porque essa iniciativa aparentava aproximar-se conceitualmente da Política Nacional Enfrentamento à Violência desenvolvida ao longo da gestão dos governos do Partido dos Trabalhadores (2005 a 2015). Essa semelhança poderia ser verificada tanto na forma de se conceber o fenômeno da violência quanto na forma de estruturação do programa. Todavia, para explicar melhor esse aspecto cabe fazer uma breve contextualização:

Quanto ao problema público da violência contra à mulher, segundo o Atlas da Violência de 2020, verificou-se um aumento de 12,2% na taxa nacional de homicídios de mulheres entre 2008 e 2018. Esse fenômeno, manifesta-se principalmente por meio de violência doméstica e familiar. De acordo com o Sistema de Informação de Agravos de Notificação - SINAM, em 2018, quase 70% dos casos de violência contra as mulheres ocorreram dentro de casa. Além disso, dados do Ligue 180, de 2019, indicam que mais de 86% dos relatos de violência tiveram como agressor o companheiro, ex-companheiro ou familiar. Na mesma linha, a Pesquisa Visível e Invisível (DATAFOLHA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019) aponta que 4,7 milhões de mulheres

foram vítimas de agressão física em 2018. E do total de vítimas de violência sexual, em 2019, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2020), 85,7% eram do sexo feminino; e 57,9% tinham até 13 anos. Cabe mencionar que uma característica marcante da violência contra mulher é a naturalização do fenômeno na sociedade. Alguns valores culturais encorajam sua ocorrência. Segundo a pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, “A Polícia precisa falar sobre estupro: percepção sobre violência sexual e atendimento a mulheres vítimas de estupro nas instituições policiais”, 43% dos homens entrevistados acreditavam que mulheres eram estupradas porque não se davam ao respeito.<sup>1</sup>

O fenômeno da violência contra a mulher começou a ser enfrentado de maneira mais estruturada pelo governo federal a partir da criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres - SPM, em 2003. No período anterior a isso, a política de enfrentamento à violência contra a mulher era limitada, não compreendia uma ação integrada entre prevenção, assistência, combate e garantia de direitos. A infraestrutura dos serviços era precária e não havia um funcionamento em rede. O enfrentamento era reduzido principalmente a ações emergenciais da atuação das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher - DEAM, e no encaminhamento às casas-abrigo. Depois da criação da SPM, estruturou-se uma política pública de enfrentamento à nível nacional, com articulação dos três níveis de governos e dos três poderes, com a instituição de marcos normativos, como a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06), com uma concepção ampliada de enfrentamento à violência, com a formação de novos serviços públicos, como os Centros de Referência de Atendimento à Mulher - CRAM, e com o estabelecimento de diretrizes de funcionamento para cada um dos serviços que compunham a rede. (Taís SILVA; BRASIL; 2022<sup>2</sup>)

Com relação a sua estruturação estratégica, foi criado, em 2005, a partir do Plano Nacional de Políticas para Mulheres, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Ele criou ações, princípios, diretrizes e conceitos para o governo na prevenção, combate, assistência e garantia de direitos à mulher em situação à violência. Foi o marco conceitual inicial da política de enfrentamento. Em 2007, foi criado o Pacto Nacional de Enfrentamento à violência contra as Mulheres que foi uma estratégia de gestão para

---

<sup>1</sup> Essa pesquisa de informações de diferentes fontes estatísticas foi realizada pela equipe do Departamento de Políticas de Enfrentamento à Violência Contra às Mulheres na ocasião da elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio.

<sup>2</sup> Trata-se de um documento interno ao Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos, cujo nome é *Coleção: Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres. VOLUME I – Rede de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres: conceito e composição*. Ainda não foi publicado pelo MMFDH.

integração dos diversos entes federativos. Por meio dele, estruturou-se repasses federais aos estados e municípios o que permitiu uma expansão da rede de serviços de enfrentamento à violência contra as mulheres. E por fim, em 2013, foi criado o Programa Mulher Viver Sem Violência, que estabeleceu algumas ações de integração de serviços como a Casa da Mulher Brasileira, que são unidades que concentram todos os serviços de atendimento às mulheres em um único local, e, também, Unidade Móveis de atendimento em localidades rurais. (SILVA; BRASIL, 2022).

Com o impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, houve um enfraquecimento da política de enfrentamento à violência contra as mulheres, com redução sensível de seu orçamento (Cecília SARDENBERG, 2018) (MOSTAFA ET AL, 2019). O Programa Mulher Viver Sem Violência torna-se Mulher Segura e Protegida, com um redesenho dos modelos das Casas da Mulher Brasileira para que houvesse sua implantação em municípios de menor porte. Todavia, apesar da continuidade na implementação desses serviços, há uma descontinuidade da política de enfrentamento à violência contra mulher como um todo, em especial das diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Enfrentamento à Violência, com a interrupção do papel da SNPM como articuladora da rede de enfrentamento à violência de gênero. O impacto disso sobre essa rede de serviços espalhados pelo território brasileiro ainda precisa ser estudado. Mas não é incomum na experiência profissional desse avaliador verificar que alguns Centros de Referência de Atendimento à Mulher - CRAMs, deixaram de existir ou de atender exclusivamente mulheres, sofrendo uma descaracterização, para adentrarem na rede do Sistema Único de Assistência Social, como uma forma de conseguir recursos para seu funcionamento<sup>3</sup>. Especula-se na SNPM, também, que houve uma diminuição no quantitativo de Organismos de Políticas para Mulheres (instituições similares à SPM nos entes federados)<sup>4</sup>. Soma-se a isso, o fato de alguns protocolos e diretrizes de atendimento ou de funcionamento de serviços, tornarem-se desatualizados ao longo desse período, sem uma devida atualização. Por fim, a situação da estrutura organizacional da SNPM, em particular, do Departamento de Políticas de Enfrentamento à Violência Contra as

---

<sup>3</sup>A pesquisa desenvolvida SANTOS e NASCIMENTO (2021) faz um estudo de caso dos impactos do Governo Bolsonaro no CRAM de Foz do Iguaçu. Seus achados estão em consonância com experiência profissional deste avaliador.

<sup>4</sup>O levantamento do quantitativo de OPMs era feito pela própria SPM, todavia, nos últimos anos, isso deixou de ser feito de forma estruturada. Esse levantamento é considerado como uma das ações básicas para a promoção nacional da política de gênero. Sua ausência, por si só, é reveladora do estado atual da política. Representa um rompimento do papel articulador e fomentador do governo federal. Esse fato é relevante na continuidade dessas instituições ao longo dos anos.

Mulheres - DEV/SNPM, foi bastante enfraquecida nos anos posteriores, com a evasão de praticamente todo seu quadro de funcionários do período pré-2016, e com o número ínfimo de servidores restantes. Esse retrato da situação do departamento em 2019 foi abordado em uma entrevista no Capítulo 7.

Nesse contexto, foi criado o Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio durante o Governo Bolsonaro. Seu objetivo foi:

Enfrentar todas as formas de feminicídio (com especial ênfase no feminicídio íntimo), a partir de ações integradas e intersetoriais, de forma a combater e prevenir as mortes violentas de mulheres em razão do sexo feminino e garantir os direitos e a assistência às mulheres e seus familiares. (BRASIL, 2022, p. 33)

Tratou-se de um plano composto por diversas ações sob responsabilidade de um conjunto de instituições, com a estrutura de governança comum proposta pelo Plano.

O que chamou atenção deste avaliador com relação ao PNEF e que, por isso, motivou a realização desta pesquisa avaliativa é, primeiro, a forma como o plano estruturou, em seu documento constituidor, o conceito de violência contra a mulher como um fenômeno social com raízes na desigualdade entre homens e mulheres<sup>5</sup>. Outro elemento foi como ele se respaldou nos marcos internacionais de enfrentamento à violência contra as mulheres assim como fez as políticas de enfrentamento anteriores. Com relação a sua direção de atuação, ele teve como diretriz o funcionamento em rede e o fortalecimento dessa rede de atores no enfrentamento à violência. E isso se reverteu, também, na busca de uma governança intersetorial para a execução do plano. Por fim, o plano teve como foco o fortalecimento da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres. Todos esses elementos mostraram uma possível aproximação valorativa com a política de enfrentamento à violência que era desenvolvida no período anterior a 2016 e um possível afastamento da ideologia bolsonarista antifeminista.

E esse afastamento ideológico da proposta conceitual inicial do PNEF da ideologia bolsonarista fica aparente quando analisamos falas de atores e atrizes desse núcleo ideológico, como a da Ministra Damare Alves, que ao contrário do PNEF, rechaça os

---

<sup>5</sup> Importante frisar que apesar de o PNEF trazer o fenômeno da violência contra a mulher como um fenômeno social com raízes na desigualdade entre homens e mulheres (o que afastaria da ideologia bolsonarista), ele não aborda expressamente o conceito de gênero (o que o afastaria de uma perspectiva feminista).

discursos de defesa da igualdade entre homens e mulheres. Para ela, essa igualdade gera a violência contra a mulher. O caminho seria reforçar a desigualdade e os papéis tradicionais de gênero<sup>6</sup>. O então Deputado Jair Bolsonaro, em 2016, também reforçou a desigualdade entre homens e mulheres com sua afirmação de que não empregaria uma mulher com o mesmo salário que um homem<sup>7</sup> (posição reafirmada em 2021, na ocasião do veto presidencial à PL que previa igualdade salarial entre homens e mulheres<sup>8</sup>). A fala da Deputada Estadual Ana Caroline Campagnolo (PSL-SC), “A maior parte das mulheres não sofrerá estupro ou agressão física”<sup>9</sup>, também é uma fala representativa de minimização da violência contra as mulheres. E também há falas que, inclusive, encorajam a violência contra as mulheres como a do então Deputado Federal Jair Bolsonaro, em 2003, “Não te estupro porque você não merece”<sup>10</sup> à então também Deputada Maria do Rosário.

De qualquer forma, é importante explicar que a política de gênero se institucionalizou no Brasil, em 2003, a partir de um outro paradigma de funcionamento do Estado. Esse paradigma tinha a participação da sociedade civil como central em todo o processo de política pública. Assim, de quatro em quatro anos, organizavam-se rodadas de encontros de movimentos sociais de mulheres que culminaram nas conferências nacionais de políticas para mulheres. Nessas ocasiões eram organizadas comissões temáticas que contavam com a participação de movimentos afetos àquele tema. Além disso, existia uma plenária central, com a participação de todas as pessoas, onde as discussões eram ampliadas. Nesses espaços eram deliberadas questões relevantes à política de gênero. As resoluções aprovadas nas conferências tornavam-se referências centrais, tanto no aspecto valorativo, como na proposição de diretrizes para a execução da política de gênero. A partir dos acordos estabelecidos nessas conferências, estruturava-se o Plano Nacional de Políticas para Mulheres

---

<sup>6</sup> “Homens e mulheres não são iguais”, diz futura ministra dos Direitos Humanos. Entrevista a Natália Portinari. O Globo, edição online, 6 de dezembro de 2018 [<https://oglobo.globo.com/brasil/homens-mulheres-nao-sao-iguais-diz-futura-ministra-de-direitos-humanos-23285553>] Acesso em Dez de 2022.

<sup>7</sup> Bolsonaro diz que não pagaria a mulheres o mesmo salário dos homens. Super Pop. Rede Tv Publicado em 15 de fev de 2016. Link: <https://www.redetv.uol.com.br/superpop/videos/ultimos-programas/bolsonaro-diz-que-nao-pagaria-a-mulheres-o-mesmo-salario-dos-homens>. Acessado em 22/12/2022.

<sup>8</sup> Bolsonaro diz que emprego para mulher pode ficar “quase impossível” se sancionar projeto. Gazeta do Povo. 24 de maio de 2021. Link: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/breves/bolsonaro-emprego-mulher-quase-impossivel-sancao-projeto/>. Acesso em 22/12/2022.

<sup>9</sup> Sob bênção de Damares, deputada prega sobre 'armadilhas do feminismo' no Ministério da Mulher. Folha de São Paulo. 27 de mar. de 2019. Link: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/03/sob-bencao-de-damares-deputada-prega-sobre-armadilhas-do-feminismo-no-ministerio-da-mulher.shtml> ultimo acesso em: 28 de dezembro de 2022.

<sup>10</sup> “Não estupro porque você não merece”, diz Bolsonaro a Maria do Rosário. RevistaISTOÉ. Youtube. Link: <https://www.youtube.com/watch?v=LD8-b4wvIjc>. Último Acesso em 22/12/2022

- PNPM, que deveria, então, ser executado pelo governo federal. E a partir do PNPM foram criados programas temáticos, não só na SPM como em outros ministérios. A Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres é um exemplo de iniciativa que surgiu a partir do PNPM.

Logo, essa possível aproximação entre o PNEF e as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres anteriores à 2016 levantou a questão sobre até que ponto haveria atravessamentos valorativos entre ele e o núcleo de valores primordiais da política de gênero construída no Brasil que foi materializado nos documentos das conferências nacionais.

Cabe pontuar que essa questão foi levantada a partir de dois pressupostos. O primeiro é que o que emergiu dos processos participativos das conferências nacionais não se trata apenas de um projeto político de um governo específico. Mesmo que organizadas durante o Governo do PT, as conferências nacionais reuniram milhares de mulheres em todo o país e deram continuidade às discussões levantadas nas várias conferências locais. Entende-se aqui que a formação valorativa das políticas de gênero no Brasil, que se cristalizou por meio das Conferências Nacionais, é resultado de décadas de construção coletiva de movimentos sociais feministas, em diálogo com a sociedade brasileira e expressam, por meio de um processo democraticamente construído, os valores que estruturam toda a rede de atrizes e atores que compõem a política de gênero. É um processo histórico com raízes desde a década de 70.

Logo, esse primeiro pressuposto explica porque nesta pesquisa assumimos os valores das conferências nacionais de políticas para mulheres como referências valorativas por meio da qual miramos as iniciativas construídas no tempo presente. Acreditamos que elas possuem legitimidade democrática que se estende e transpassa os diferentes governos. Elas são a expressão de uma política pública histórica e mais ampla que o próprio Estado. E isso nos leva ao segundo pressuposto de pesquisa.

O segundo pressuposto é que esta avaliação toma para si a concepção proposta por Rosana Boullosa (2013) de pensar a política pública enquanto uma rede de atores ativadas em torno de uma determinada temática, problema público ou bem público. Assim, uma dada política pública envolve em sua formação não apenas o núcleo gerencial, o quadro técnico e os recursos administrativos de um determinado órgão do governo federal. Ela também envolve a burocracia de nível de rua nos estados e municípios, movimentos sociais ativados em torno da temática, instituições parceiras no âmbito do Estado, organismos internacionais, instituições privadas, parlamentares, especialistas, partidos políticos, etc. A política pública,

nessa perspectiva é um fluxo de ação de diversos atores, é um processo de coprodução social, seja ela espontânea ou forçada, que pode ocorrer dentro ou fora do Estado. Ela pode ter diversos graus de complexidade, de recursos que mobiliza e de atores que assume enquanto partes de sua estrutura. Logo, a política de gênero não foi apenas a SPM e os órgãos mobilizados, ela foi e é toda a rede de atrizes ativadas em torno dessa temática em nossa sociedade. Da mesma forma, o PNEF, mesmo se tratando de um instrumento governativo de menor amplitude, deve ser olhado enquanto sistema de atrizes e atores, ainda quando essa análise é focalizada no âmbito estatal.

Esse segundo pressuposto transforma profundamente o questionamento se haveriam atravessamentos valorativos entre o PNEF e as resoluções pactuadas nas conferências nacionais de políticas para mulheres. Pois ao compreender o PNEF enquanto um conjunto de atores, enquanto arena de deliberação e fluxo de valores, percebemos que esses valores não são estáticos. Eles estão em mudança em virtude dos arranjos e rearranjos sociais dos atores e atrizes em um processo de disputa e acomodação. Logo, para compreender o quadro valorativo do Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio não bastaria apenas investigar, por meio de técnicas como análise de discurso, os documentos que constituíram o plano, elaborados por sua equipe técnica gestora, no momento de sua concepção. Seria necessário analisar o processo de implementação e compreender como esse quadro de valores proposto inicialmente é digerido, transformado, repellido e reconstruído por outros atores ativados em torno dessa arena-política pública. A compreensão desses atravessamentos valorativos deve ter em perspectiva toda essa rede PNEF, que apesar de sua diversidade interna, compõe um fluxo que se atoriza enquanto entidade em si mesma. Isto é, deixa de ser apenas um emaranhado de atores e atrizes para comportar-se enquanto ator. E para captação valorativa da política pública enquanto sistema é necessário investigar seu contínuo de existência. O tempo de vida dessa instituição social é um ingrediente fundamental para a análise. O foco está no processo.

Mais concretamente, para responder à questão, é necessário investigar os atravessamentos valorativos entre a proposta de concepção do PNEF, construída pela equipe técnica da SNPM que o idealizou, e o que foi pactuado nas conferências nacionais. Em seguida, deve-se compreender qual a natureza desses atravessamentos: como os valores foram apropriados e transformados. Considerando que esta avaliação entenda, a partir do processo investigativo, que de fato existem atravessamentos valorativos na proposta inicial do PNEF,

aí seria necessário pesquisar como esse quadro de valores é recebido pelos demais atores ativados na política pública. Isso serviria para compreender até que ponto esse quadro de valores é preponderante nesse sistema. E, para tal, dirigiria-se o olhar para o processo de diálogo valorativo travado ao longo da implementação. Assim, seria preciso responder perguntas sobre até que ponto os altos escalões do governo federal apoiaram politicamente e materialmente o PNEF; em quais aspectos do plano foram destinados apoios, omissões ou resistências e como outros parceiros e parceiras da SNPM aderiram ou não à proposta de trabalho. A partir dessas respostas seria possível construir uma avaliação do atravessamento valorativo das conferências nacionais de políticas para mulheres e o PNEF.

Diante das considerações acima, cabe, enfim, propomos o formato final da pergunta de pesquisa que norteou esta avaliação: **Qual a natureza e as fronteiras dos atravessamentos valorativos entre o Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio - PNEF, desenvolvido pela SNPM a partir de 2020, e as resoluções aprovadas no processo participativo, nos âmbitos das conferências de políticas para mulheres que aconteceram nos anos anteriores?**

Com relação à pergunta proposta cabe ressaltarmos mais uma vez como a dimensão valorativa nos pareceu a mais adequada para abordarmos nosso objeto de estudos que é o Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio. Acreditamos que é nesse âmbito (dos valores) a principal luta travada na temática de política de gênero e de mulheres na sociedade brasileira. E essa dimensão de luta é reconhecida tanto pela extrema direita, empossada em 2019<sup>11</sup>, quanto pela esquerda. De qualquer forma, nos valores que está, em nossa concepção, o núcleo primordial de onde ascendem os conceitos, diretrizes, metas, objetivos, processos, etc. Ter uma clareza dos posicionamentos e dos embates travados nessa dimensão nos permitiria ter uma base de conhecimento para discutir as ideias e os conceitos que emergem a partir dos valores. A compreensão de que todos os construtos sociais, entre eles, as políticas públicas, emergem de um quadro de valores é o que guia este esforço avaliativo. E negamos nesse sentido, que existam estruturas técnicas, neutras onde o princípio da eficiência impera imune das “contaminações ideológicas”. Compreendemos o mundo social como um constructo valorativo.

---

<sup>11</sup> No vídeo gravado com o então Deputado Silas, da Bancada Evangélica no Congresso Federal, a então Ministra Damare Alves, em 2019, afirma que o seu projeto era realizar uma “contrarrevolução cultural”: <https://noticias.gospelmais.com.br/missao-contrarrevolucao-cultural-brasil-damare-alves-118546.html>

E para construir um argumento avaliativo do PNEF que tenha os valores no centro da avaliação, a abordagem axiológica de avaliação nos pareceu o caminho mais apropriado. Essa abordagem está posicionada no campo de políticas públicas, na vertente dos estudos críticos. A abordaremos com mais detalhes no capítulo de metodologia deste trabalho.

Todavia, cabe trazer aqui de maneira resumida como pensamos o caminho de nosso trabalho investigativo. Será necessário primeiramente construir um argumento interpretativo que compreendemos como a referência valorativa de nosso trabalho – a lente por meio da qual avaliaremos o PNEF. Esse instrumento analítico é as resoluções que foram aprovadas no processo de conferência. Proporemos um quadro valorativo das conferências nacionais de políticas para mulheres, buscando interpretar e mapear seus valores fundamentais e, a partir desse quadro, construiremos um outro quadro valorativo crítico da proposta conceitual inicial do PNEF, buscando compreender semelhanças e diferenças entre essas duas construções. Com esses dois quadros, analisaremos o processo de implementação do PNEF para compreendermos como foi o processo de atravessamento valorativo das conferências nessa política.

## 2.1 Objetivos de Pesquisa

O Objetivo Geral deste trabalho é a produção crítica de um argumento avaliativo, de natureza axiológica, do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, à luz dos valores produzidos no âmbito das conferências de Políticas para Mulheres ocorridas entre os anos de 2003 e 2015.

Como objetivos específicos pode-se levantar os seguintes:

1. Problematizar as interfaces e contaminações teóricas, epistemológicas e de método entre os estudos críticos em políticas públicas e os estudos feministas
2. Propor e desenvolver uma estratégia avaliativa de matriz axiológica que leve em consideração a centralidade dos valores em políticas públicas, sobretudo no que concerne seus processos de permanência e resistência.
3. Reconstruir a trama valorativa das conferências nacionais de políticas para mulheres no país e seu processo de construção.
4. Analisar os documentos constituidores do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio e mapear, criticamente, seus atuais quadros valorativos à luz dos valores das conferências Nacionais de Políticas para Mulheres
5. Analisar o processo de implementação do PNEF e construir uma avaliação dos atravessamentos valorativos entre os quadros de valores das conferências nacionais e do plano.

### **3 CONSTRUINDO MINHA POSICIONALIDADE EPISTEMOLÓGICA**

Este capítulo teve por objetivo construir o domínio teórico-epistemológico para a avaliação axiológica realizada, o que é chamada de matriz valorativa de referência. Como apresentaremos no quarto capítulo, sobre metodologia, compreendemos que esta avaliação construiu duas matrizes referenciais, uma epistemológica e outra pautada em valores firmados em processos participativos no âmbito das políticas de gênero no Brasil.

Para a construção de nossa matriz epistemológica, pensamos a estruturação deste capítulo em duas sessões. A primeira delas, a 3.1, consistiu em três movimentos de pesquisa: o primeiro deles foi a posicionalidade desta pesquisa avaliativa dentro do campo de estudos em políticas públicas (e não em outro campo, como poderia ser o da sociologia ou da ciência política); o segundo foi o reconhecimento da natureza e dos limites dos estudos críticos em políticas públicas; e o terceiro foram as interfaces entre estudos críticos e estudos feministas pela capacidade destes últimos de ajudar a expandir os primeiros. A segunda seção, a 3.2, consistiu em construção teórica a partir dos textos de Frank Fischer sobre o que compreendemos como a categoria valor neste trabalho desenvolvido.

#### **3.1 Os estudos Críticos em Políticas públicas e os Estudos Feministas**

O campo de estudo em políticas públicas, lugar onde se insere este esforço avaliativo, emergiu nos Estados Unidos, entre os anos 1940 e 1950 pelas mãos de Harold Lasswell e parceiros. Com o livro *The Policy Science*, organizado por Lasswell e Daniel Lerner, a proposta de uma nova ciência ganhou um público mais amplo. Não obstante, muitos dos capítulos contassem com autores muito renomados da época, é o primeiro deles, assinado

somente por Lasswell, o mais importante. Nele é apresentado tanto os contornos principais desta nova ciência, como também a abordagem única que haviam pensado para ela, a *policy orientation*.

De Policy Orientation para cá, Boullosa *et al* (2021), explicou o processo de desenvolvimento e complexificação do campo de políticas públicas em três imagens: a primeira delas é monocêntrica, e é pensada a partir da proposição de concepção do campo feita por Lasswell. A segunda imagem é tricêntrica, e emerge da situação deste campo na década de 80, momento em que, enquanto uma das linhas científicas em políticas públicas seguia os princípios lasswellianos, de uma abordagem mais racionalista, analítica, empiricista, pautada na separação entre fato e valor, outras duas linhas de estudos rompiam com esse racionalismo. A primeira delas, a partir da crítica do racionalismo científico no processo de concepção da política pública e problema público, passa a ter uma compreensão mais normativa desse processo e compreender os limites da racionalidade científica. Entre os autores dessa linha, destacam-se, segundo Boullosa *et al* (2021): Dahl & Lindblom, 1953; Easton, 1965; Lindblom, 1959; Wildavsky, 1979. A terceira linha que emerge nessa segunda imagem do campo de políticas públicas caracteriza-se por críticas ainda mais contundentes à racionalidade científica proposta a partir de Policy Orientation e a defender a reinserção do debate político em torno da produção científica no campo de políticas públicas. A construção de conhecimento, nessa lógica, é essencialmente normativa, não há neutralidade de valores, e, por isso, esses autores acreditam que a finalidade das políticas públicas e da produção de conhecimento em políticas públicas é o aprofundamento democrático. Entre os principais nomes dessa vertente, Boullosa *et al* destacam: Bernstein, 1971, 1976; Dye, 1972; Hecl, 1972; Lindblom, 1979; Rein & Schön, 1977; Tribe, 1972; Weiss, 1972.

A terceira imagem do campo de políticas públicas é o seu estado atual de desenvolvimento. Caracteriza-se por uma complexidade ainda maior, quando comparamos com a segunda imagem da década de 80. Para desenhar essa imagem, Boullosa *et al* (2021), resgata a classificação de escolas proposta por Gloria Regonini (2001), em que esta autora prevê a existência de ao menos cinco escolas científicas no campo de políticas públicas. Dentre elas, quatro escolas são de uma tradição mais racionalista: a escola racional (rational policy analysis), a dos ciclos (policy making studies), a da escolha pública (public choice) e a da investigação de políticas públicas (policy inquiry). E outras abordagens que nascem em

negação à tradição racionalista que ela identifica como pós-positivista, pragmatista e argumentativa.

Frank Fischer (2016), por sua vez, a partir da criticidade promovida por Habermas contra o racionalismo científico, faz uma separação dessas escolas acima, do campo de políticas públicas, em duas tradições de pensamento: a positivista e a pós-positivista. As escolas da vertente positivista possuem distinções entre si, todavia, é possível verificar algumas características comuns mais ou menos presentes dependendo de cada uma delas. Um desses traços em comum é a crença na racionalidade da formuladora ou da pesquisadora em policy em tomar decisões públicas no âmbito do Estado. Outro ponto que aparece em quase todo o pensamento positivista, de maneira mais ou menos intensa, é a crença na possibilidade de quantificação das evidências para a tomada de decisão. Dessa forma, busca-se aquela solução idealmente científica, isto é, inquestionável frente aos fatores de cálculo daquela decisão. Para tal, utiliza-se, predominantemente, análises ex-post de avaliações de impacto e de resultado, por meio de experimentos randomizados de pequena escala. Nessas abordagens, tem-se como ideal a aproximação das ciências sociais das ciências exatas, como a física clássica. Busca-se a objetividade científica, onde o ato investigativo e de produção de conhecimento se dissocia dos valores do pesquisador. Os resultados assim obtidos, nessa linha de pensamento, seriam puros, neutros, universais, independentes e replicáveis em quaisquer que sejam as circunstâncias, desde que se siga os parâmetros estabelecidos e utilize-se do método científico racional. Os fatos científicos a serem estudados, assim como o ato científico, existem à revelia de toda a estrutura valorativa do observador, é a “dicotomia entre fato e valor”.

A tradição pós-positivista em políticas públicas, por sua vez, caracteriza-se por se contrapor à ciência de bases positivistas e questiona, dessa forma, a dicotomia fato e valor. Segundo Fischer (2016), o mundo físico não existe no pós-positivismo enquanto entidade estável e fixa, o mundo físico é uma narrativa construída a partir de um ponto de vista e de pressupostos teóricos, cognitivos, valorativos, etc. Esse pressuposto defendido pelo autor modifica toda concepção do fazer ciência, uma vez que o método quantitativo-experimental deixa de assumir o papel de padrão-ouro na busca de verdades científicas universais. Na concepção pós-positivista, a verdade científica é um discurso amparado em uma comunidade de conhecimento em determinado tempo e espaço. Não existe um carácter neutro, objetivo e universal do conhecimento. Assim, o quantitativismo, enquanto racionalidade, deixa de ser

central e passa a ocupar o mesmo lugar de importância que outras linguagens e racionalidades no fazer científico. O método enquanto elemento também perde relevância dentro dessa vertente. Não que ele se torne irrelevante, porém os pressupostos e as premissas valorativas que antecedem o método assumem uma maior importância na análise científica

Quanto a seus matizes de expressão, a tradição pós-positivista, assim como a tradição positivista foi permeada por várias escolas de estudo (Boullosa, 2021 *idem*). Pode-se citar, por exemplo, o caminho da argumentação, de Fischer e John Forester, 1987, o caminho da interpretação, de Bruce Jennings, 1993, o caminho da mirada ao revés, de Boullosa, 2013, dentre outros. Por volta do início dos anos 2000, parte das pensadoras e dos pensadores que se identificavam dentro da tradição pós-positivista em políticas públicas, a partir do reconhecimento de características comuns a todas suas abordagens, passam a reconhecer-se como integrantes da escola de Estudos Críticos em Políticas Públicas.

Na escola de Estudos Críticos em Políticas Pública que nos posicionamos. E a partir de seus pressupostos ontológicos e epistemológicos que decidimos mirar nosso objeto de estudo.

A partir da leitura de textos como de Boullosa (2021) ou Fischer (2016), percebe-se que enquanto escola, algumas características podem ser observadas nos Estudos Críticos em Políticas Públicas. A primeira delas é a desnaturalização de processos. O que significa uma postura reflexiva por meio da qual coloca-se foco na construção normativa nos processos relativos às políticas públicas, seja em seus métodos de análise e avaliação, seja na compreensão do que é a política pública e o problema público, seja na formulação ou implementação. Nada é dado como garantido, como natural e inquestionável. Essa reflexividade implica em um olhar direcionado para si no processo de pesquisa no âmbito do campo de políticas públicas, com o objetivo de trazer questionamento sobre as premissas que fundamentam a construção de conhecimento.

Uma segunda característica da Escola Crítica em Políticas Públicas é tomar os valores que permeiam o processo de políticas públicas como o foco principal de análise científica. Isso porque os autores dessa vertente compreendem que as políticas públicas são constructos sociais valorativos. As estruturas sociais são moldadas pelos diversos fluxos de valores presentes na sociedade, incluindo os do próprio pesquisador. Assim esses valores assumem uma centralidade maior em detrimento de elementos valorizados pela vertente positivista como eficiência, eficácia e efetividade.

Uma terceira característica dos Estudos Críticos em Políticas Públicas, ainda considerando as reflexões de Boullosa (2021) e Fischer (2016), é negar, enquanto método, a empiria quantitativa como centro de validação do saber científico, como era comum na vertente positivista. A empiria continua tendo importância, porém como instrumento de análise dentro de um quadro de normatividade. Em outras palavras, a empiria, por si, não é capaz de construir evidências puras e objetivas. Isso porque qualquer evidência só faz sentido dentro de um contexto valorativo específico que a sustente enquanto tal. Além disso, um argumento científico não precisa ser necessariamente respaldado em dados quantitativos para ser válido cientificamente.

Por fim, a quarta característica que pode ser levantada é a negação da separação entre fato e valor. Nessa lógica, questiona-se a existência do mundo real factual objetivo desprovido de qualquer subjetividade. Não é possível, nessa lógica, um fato livre de vieses. Não existe, por exemplo, uma definição objetiva, universal e pura do que seja um determinado problema público em um dado contexto específico. Inúmeras definições podem ser feitas dependendo da perspectiva a partir do qual é construída essa definição. Para os Estudos Críticos em Políticas Públicas o que existe são interpretações e discursos desse mundo real. E como toda interpretação, são construídas a partir dos valores de quem elabora o discurso interpretativo.

Apresentadas as características básicas pelas quais é possível identificar o campo dos estudos críticos em políticas públicas, onde se situa esse trabalho, é importante trazer outros elementos que servirão aqui como referencial teórico desta pesquisa proposta. Esses elementos serão fornecidos pelas discussões promovidas pelos estudos feministas. Para introduzir esse tópico, cabe trazer um trecho de um artigo escrito por Flávia Biroli (2013), em que a autora discorre sobre como o pensamento feminista ampliou a crítica e a percepção dos estudos críticos (neste caso, nas ciências sociais em geral e não apenas em políticas públicas) em seu questionamento sobre o que ela chama de valores universais. Valores esses que são os valores totalizantes de uma sociedade que desconsidera outras racionalidades, outras perspectivas que não a dominante:

A crítica aos valores universais ultrapassa, no entanto, o próprio feminismo. É justamente a radicalidade dessa crítica que coloca a teoria política feminista em posição de destaque na teoria crítica contemporânea. O fato de que uma dada ordem social produza, ao mesmo tempo, normas, instituições, comportamentos e

identidades não é um problema novo para a teoria política, pelo contrário. Mas o reconhecimento de que formas efetivas de opressão convivem com direitos universais, restringindo as experiências e escolhas de parte dos indivíduos, é elevado, pela teoria política feminista, a problema prioritário para as teorias críticas. E um dos desafios colocados pelas abordagens aqui apresentadas é que a crítica deve enfrentar, simultaneamente, o problema da exclusão das perspectivas desses indivíduos sob os véus fundidos da universalidade (como norma) e da opressão (como realidade, muitas vezes velada, mas produtiva) e o problema de que os próprios indivíduos que são por ela colocados em posição de desvantagem colaborem para a reprodução de uma ordem opressiva.” (BIROLI, 2013, p 100)

Assim percebe-se que a reflexividade, que já era um elemento essencial nos estudos críticos, toma um caráter mais profundo nas discussões trazidas pelos pensamentos feministas. Esse olhar voltado para si no ato de fazer ciência, colocando o foco nas premissas e pressupostos valorativos que servem como base para as reflexões do pesquisador, bem como nos processos e valores científicos, tidos como universais, são problematizados de uma forma mais contundente, principalmente quando os feminismos trazem para o debate o conceito de posicionalidade.

A ideia de posicionalidade, por sua vez, está intimamente relacionada a outras duas dimensões que são a interseccionalidade e a opressão. Os sistemas de opressões são influxos que moldam as percepções dos indivíduos e são capazes de influenciar interesses e preferências por meio de mobilização de valores que acabam por se relacionar com a própria identidade da pessoa naquele ambiente social (BIROLI, 2013). Dessa forma, as desigualdades sociais, os sistemas de poder e dominação sejam de gênero, sejam de raça, sejam de classe social, restringem a autonomia e as escolhas dos indivíduos, moldando as identidades dos mesmos diante das estruturas de opressão social. Essas estruturas de constrangimento, ainda segundo Birolli, cristalizam-se em sistemas de hierarquia levantando vantagens e desvantagens, dependendo da posição de uma pessoa naquele sistema. Em outras palavras, não há estruturas neutras frente a esses sistemas de dominação.

Como afirma Birolli, no trecho de seu artigo recortado anteriormente, a posicionalidade nos sistemas de opressão determina os influxos de constrangimentos que moldarão suas percepções e valores. Logo, não existe uma visão neutra e universal diante de uma determinada questão política. Por esse motivo, há a necessidade, levantada pela autora, de incluir no debate as múltiplas visões e perspectivas sociais de formas que os constructos sociais não reproduzam os sistemas de opressões. Nas palavras de Birolli “as localizações sociais diversas são, assim, a base para que seja possível uma visão mais alargada da

sociedade” (BIROLI, 2013, p 91). É claro que a autora fala a partir do campo da ciência política, todavia, suas reflexões podem ser transpostas para análise de política pública ao compreender as políticas públicas como constructos sociais que são parte desses sistemas de opressão. Lourdes Bandeira (2005), em um texto importante para a formação das políticas de gênero no Brasil, afirma que:

Em relação, especificamente, aos órgãos governamentais deve ficar claro, a partir de tais estudos, o fato de que as políticas não são neutras para gênero e têm impactos diferenciados em homens e mulheres. Enquanto esse elemento não for levado em conta desde a formulação das políticas públicas, não se está efetivando, de fato, a promoção da igualdade de gênero. (BANDEIRA, 2005, p. 43)

Além de compreender como os sistemas de opressão constroem a construção de valores e as escolhas das pessoas na sociedade, é importante compreender, também, como as múltiplas formas de opressão interagem entre si e impactam, por conseguinte, na vida de indivíduos. E para trabalhar essa dinâmica, o pensamento feminista utilizou o conceito de interseccionalidade. Esse termo foi utilizado primeiramente por Kimberlé Crenshaw, em 1991, e segundo a autora:

A associação de sistemas múltiplos de subordinação tem sido descrita de vários modos: discriminação composta, cargas múltiplas, ou com dupla ou tripla discriminação. A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento (CRENSHAW, 2002, p.177).

Nessa lógica, existem diversos fluxos de opressão na sociedade. Esses fluxos se entrelaçam em determinadas situações sociais, em algumas intersecções. Os “eixos” de opressão que se encontram reforçam-se a si mesmos, gerando uma multiplicação de seus efeitos. Dessa forma, uma mulher negra, em diversas situações, sofre os constrangimentos do racismo e do machismo estrutural, concomitantemente. Segundo Crenshaw, todavia, os fluxos de opressão, dependendo do contexto, podem ser mais intensos em uma via de subordinação

que em outra, o que reforça o carácter contextual da opressão e da dominação. Reflexão que nos remete novamente ao conceito de posicionalidade, que segundo Cecília Sadenberg (2015), representa o conjunto de vantagens e desvantagens que uma dada pessoa recebe como resultado dos fluxos de opressão que se interseccionam em uma determinada ocasião.

Mas as nossas identidades não são fixas: elas mudam no tempo e espaço, portanto, nossa posicionalidade também muda de acordo. Dado que a posicionalidade não é uma categoria fixa, ela depende do contexto; logo, é sempre historicamente determinada, variando também a depender da fase de vida da pessoa (SADENBERG, 2015, p. 83)

Assim, por meio das reflexões feministas, acima tratadas, sobre posicionalidade, podemos aqui aprofundar a criticidade proposta pela escola dos estudos críticos em políticas públicas, trazendo novas dimensões de análise a esse trabalho. Além disso, cabe mencionar que Mary Hawkesworth (1994), a partir de uma posicionalidade na vertente pós-positivista no campo de políticas públicas, buscou conectar as discussões promovidas entre os estudos feministas com os estudos em policy. Seu objetivo foi introduzir uma perspectiva feminista no campo e remodelar os paradigmas dominantes de forma a erodir os vieses de gênero.

Segundo a autora, o viés androcêntrico permeia todas as crenças, os conceitos, os argumentos, as teorias, os métodos, as leis, as políticas e as instituições. Um programa que se considera neutro em termos de gênero provavelmente privilegia os homens, pois as mulheres são geralmente as que têm mais dificuldades de acesso aos resultados das ações e que, na maioria das vezes, são as mais afetadas pelas vulnerabilidades sociais. Adotar gênero enquanto variável de análise, segundo a autora, é desnudar também o androcentrismo das abordagens tradicionais no campo de estudos de política pública.

Por fim, é importante trazer um elemento teórico desenvolvido por pensadoras feministas quando adentraram nas discussões sobre políticas públicas e que, por isso, torna-se um dos conceitos centrais para se trabalhar políticas de gênero; a “transversalidade”. Este conceito também foi abordado frontalmente por Hawkesworth (2016, 2018) e trabalhado por feministas no Brasil, principalmente no início dos anos 2000, quando se institucionalizou as políticas públicas de gênero no país em seu formato mais contemporâneo. Farah, Marcondes,

Diniz, Youssef e Silva (2018) apontam, por exemplo, as discussões sobre transversalidade como um possível embrião de um subcampo de políticas públicas e gênero.

Segundo Papa (2012), a escassa literatura sobre transversalidade (“gender mainstreaming”) aponta que o termo surgiu na Europa Ocidental por volta do final dos anos 90 e foi amplamente conhecido a partir da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1995, que resultou na Plataforma de Pequim. Este documento recomendou a transversalidade de gênero como estratégia de Estado para o aprimoramento da qualidade de vida, alcance de direitos e igualdade entre homens e mulheres em todas as dimensões; econômica, política, educacional etc. Segundo Bandeira (2005), para além de recomendar a criação de órgãos específicos para a promoção de direitos das mulheres, a Plataforma de Pequim preconizou a mudança de toda estrutura do Estado ao conceber a perspectiva de gênero como um olhar que deveria estar presente em todas as políticas públicas.

Lourdes Bandeira (2005) define transversalidade de gênero como:

Por transversalidade de gênero nas políticas públicas entende-se a idéia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres. (BANDEIRA, 2005, p.5)

As discussões conceituais em torno da transversalidade não são uníssonas e carregam em si um processo conflituoso entre as diferentes visões. Todavia, um aspecto interessante abordado por Albert Serra (2005) é que a transversalidade não é simplesmente pensar em termos de interdisciplinaridade, isto é, não é construir ações horizontais em detrimento de políticas verticais. O olhar transversal concebe uma realidade que é em essência multidimensional, complexa e multifacetada. Por isso, para reverter a desigualdade de gênero a ação do Estado necessita ser igualmente complexa, algo que a interdisciplinaridade ou a verticalidade típica de institucionalidades tradicionais não seriam capazes de apreender.

Assim, com o que foi apresentado nesta seção compreendemos os contornos da posicionalidade epistemológica que decidimos assumir neste trabalho. Ao fazer esse movimento, nos alinhamos, desde já, com um quadro de valores que irá condicionar a forma

por meio da qual miramos o Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio. Por um lado, partimos dos Estudos Críticos em Políticas Públicas, por outro trazemos a criticidade do pensamento feminista, incorporando os conceitos de opressão, dominação, interseccionalidade e posicionalidade para nosso esforço analítico.

### 3.2 O que compreendemos como “valor” nesta pesquisa avaliativa

Por que refletir sobre “valor”? Se em correntes positivistas busca-se um saber neutro, imparcial, desprovido da normatividade do pesquisador; em correntes pós-positivistas, por sua vez, essa neutralidade simplesmente não existe, os valores e a posicionalidade do pesquisador fazem parte do conhecimento científico construído. Mais que isso, ao reconhecer os valores como parte intrínseca do mundo social, em abordagens críticas, eles passam, também, a ganhar centralidade como objeto de estudo. Esse é caso da avaliação que construímos aqui, uma avaliação axiológica de políticas públicas, método onde os valores são os principais elementos de análise ao se investigar uma determinada política pública.

Todavia, se neste esforço avaliativo os valores serão o principal elemento analítico de investigação, o que, afinal, entendemos como a categoria “valor”?

Um valor é definido como um ideal abstrato e generalizado por meio do qual membros de um grupo sentem-se fortemente comprometidos emocionalmente e que provém um padrão para o julgamento de atos e objetivos. (Fischer, 2019. Pg 66, Tradução nossa)

No livro *“Politics, Values and Public Policy”* (1980), Frank Fischer põe as bases para a discussão sobre valores que viria a marcar a escola dos estudos críticos em políticas públicas. Para o autor, os valores são a fonte da qual derivam todos os outros elementos nos processos de políticas públicas. Ele posiciona “valor” frente a outras categorias como “normas”, “ideais”, “objetivos”, “metas”. Por meio de uma breve conceitualização de cada um deles, estabelece uma gradação que vai desde valor, que seria um tronco central, de carácter mais generalista, passando por normas, princípios e objetivos e chegando até as metas que seriam seus galhos mais externos, concretos e específicos.

Em *“Reframing Public Policy”* (2003), Fischer já apresenta uma versão mais sofisticada da ideia de valor, explorando dois aspectos muito importantes de tal construção: como os valores são construídos e como eles são ‘transmitidos’ entre os diferentes elementos que circulam e modelizam os processos de políticas públicas. E faz isto a partir do conceito de “social meaning”, que representa o conjunto dos valores, das crenças, dos sentimentos, dos motivos, das intenções, dos objetivos e das ideias<sup>12</sup>.

Assim, percebe-se que, para Fischer, nessa obra, não há mais preocupação em separar rigidamente o conceito de valor de outros conceitos como ideias, objetivos, etc, pois importa mais como os valores transitam. Neste segundo momento, ele discute com maior ênfase a construção de sentido para indivíduos e grupos, o qual se dá no âmbito dos valores e crenças. Assim, ao usar a categoria *social meaning*, ele concebe que ideias, valores, objetivos, todos eles, podem compor esse tecido que constrói a visão de mundo de um determinado grupo.

Como pontuado no parágrafo anterior, os valores e o *social meaning*, aqui traduzido como sentido social, é o que diferencia, segundo Fischer, o mundo físico do mundo social. Se no primeiro não há nenhum sentido social intrínseco atribuído, o segundo, por sua vez, é puramente sentido. São os sentidos sociais que modelam o mundo social, todas suas instituições, práticas e comportamentos sociais são constituídas por sentido social, que é construído e reconstruído socialmente via práticas discursivas. Por meio do “*social meaning*” que são estruturadas as visões de mundo - suas lentes cognitivas por meio das quais os indivíduos organizam e enxergam a realidade à sua volta. Essas ideias estão presentes nas duas obras de Fischer:

As categorias por meio das quais a experiência é organizada, também conhecidas como canons de verdade e validade, refletem valores e interesses de diferentes grupos de diferentes tempos na história”. (FISCHER, 2019. Pg. 25, Tradução livre)

Enquanto a ciência social empiricista tem, em grande medida, tratado os sentidos discursivos como “a cobertura psicológica no bolo do comportamento social”, a abordagem discursiva compreende esses sentidos sociais como constituidores e intrínsecos ao comportamento social (Gibbons 1987a: 140). Isso quer dizer que sentidos intersubjetivos amplamente aceitos estão embutidos nas instituições e práticas da sociedade, e sem eles, essas instituições e práticas seriam completamente diferentes, se é que de fato existiriam. Em resumo, essas entidades sociais não podem ser discutidas independente dos sentidos sociais. Estes não podem ser abstraídos e tratados como uma das muitas variáveis que explicam instituições”. (FISCHER, 2003. Pg.44, Tradução livre)

---

<sup>12</sup> Em alguns trechos do livro *Reframing Public Policy*, Fischer dá a entender que a ideia de valor está contida no conceito de “social meaning”. Em alguns desses trechos Fischer apresenta orações explicativas do que seria “social meaning”:

- Pg 49 - “Based on social meanings—motives, intentions, goals, purposes, values, and so forth—social action is constructed through language and, as such...”
- Pg 141 - “...analysts have to immerse themselves in the beliefs (ideas, values, feelings, and meanings) of both the participants..”
- Pg 141 - “...to the expression of social meanings (based on ideal values, beliefs, and feelings)”
- Pg 149 - “... symbolically represent the meanings (values, beliefs, and feelings) that the policy issue in question holds for various policy-relevant interpretive communities”

Os sentidos sociais, os valores, são, segundo Fischer, embutidos nas inúmeras práticas sociais do dia a dia e, na maioria das vezes, aceitos como naturais e dados pelas pessoas. Elas, geralmente, não problematizam as ideias e entendimentos sociais que sedimentam o mundo à sua volta. Por meio da socialização, esses sentidos são transmitidos e tornam-se a *realidade* de cada indivíduo. E a partir dessa perspectiva, o autor nega a abordagem racional em que indivíduos agem baseado em interesses individuais. O que baliza a ação dos indivíduos, nessa lógica, são os valores e os sentidos sociais.

E em *Reframing Public Policy* a construção e transmissão de sentido para Fischer se dá por meio do discurso e da linguagem. Ele se contrapõe a uma perspectiva de pesquisa orientada a ideias, como principal variável explicativa para o mundo social. Concentra-se, por sua vez, na linguagem enquanto construtora dos núcleos de sentidos por meio dos quais são formadas as ideias.

Discurso, como Howarth (2002: 9) escreve, se refere a 'sistemas de sentido historicamente específicos que formam as identidades dos sujeitos e objetos'. Teoria do Discurso, como tal, começa do pressuposto que todas as ações, objetos e práticas são socialmente importantes, cheias de sentido e que esses sentidos são moldados pela luta social e política em períodos históricos específicos. (FISCHER, 2003. Pg 73, Tradução livre)

Na Página 103, segundo parágrafo, de *Reframing Public Policy* (2003) propõe o que ele chama de "Discourse coalition", em contraposição ao Advocacy Coalition. Frank defende que as pessoas (na maioria das vezes, pois há exceções) não escolhem conscientemente entre quadros de valores, crenças ou ideias. Elas não têm preferências estruturadas pré-estabelecidas sobre estruturas ideológicas e valorativas. Não são os valores, nem muito menos as ideias, que geram adesão ou associação entre as pessoas. São as linhas narrativas que, segundo Fischer, condensam os valores e pressupostos normativos com informações factuais, criando, assim, sentido social que sedimenta interpretativamente o mundo.

Assim, para Fischer, em "*Reframing Public Policy*" (2003) a concepção de associação é muito mais emocional que racional. As pessoas se conectam e se orientam politicamente por fatores emocionais gerados por uma narrativa, mais do que a uma escolha consciente,

coerente, racional, baseada em fatos e conhecimento, e ideias abstratas sobre um quadro de valores. A adesão de uma pessoa a um discurso se dá pela capacidade desse discurso de tocar e mover de alguma forma o indivíduo. E em cada uma das linhas narrativas que são construídas e aderidas estão embutidos valores estruturantes. Nessa lógica, a adesão a esses valores é consequência de uma adesão primeira a um discurso, ou narrativa, ou “storytelling”. Consequentemente, como as pessoas aderem, primeiramente, a discursos, e não possuem, na maioria das vezes, um corpo ideológico ou quadro de preferências de valores pré-estabelecidos, por vezes, elas podem assumir narrativas para si que possuem valores que são contraditórios entre uma e outra.

Diante da concepção que o sentido social é construído e reconstruído por meio de narrativas, emerge daí, o caráter dinâmico e situado dos sentidos sociais. Segundo Fischer, a compreensão do mundo social por indivíduos e grupos sempre está potencialmente aberta a mudanças. Por meio da comunicação, da reflexão, as percepções, as expectativas vão sofrendo mudanças ao longo do tempo. Assim, os valores e o sentido social não são categorias estanques e refletem as mudanças sociais e vice-versa. Logo, não há interpretação universal possível, o contexto social deve ser considerado. A ideia de dinamismo está presente desde a obra *Politics, Values and Public Policy*, em que Fischer pesa o impacto dessa característica na metodologia científica. E trazendo para as discussões de políticas públicas compreendemos como os sentidos sociais atribuídos a uma intervenção pública também são mutáveis. Eles se transformam com as interações sociais, a ponto de a percepção de uma determinada intervenção ou problema público ser transformado completamente. Um exemplo, seria a mudança do enfoque da questão do uso abusivo de drogas enquanto problema de justiça e segurança pública, para um problema de saúde pública.

Posições de valores em políticas públicas raramente provam ser concepções estáticas que se mantêm fixas e imutáveis. Elas mudam interativamente enquanto o analista se move pelas fases de coleta de dados, análise e interpretação. Novos dados e conhecimento frequentemente têm impacto direto no conteúdo e adequabilidade de objetivos normativos em políticas públicas. (FISCHER, 2019. p. 46, Tradução livre)

O caráter dinâmico e comunicacional da construção dos sentidos sociais revela por sua vez a característica política desse processo. Ora, se a construção de sentido em torno de

uma política pública se dá por meio das interações sociais e o contexto de onde é construído um discurso é um elemento que transforma toda essa construção de narrativa, a disputa de narrativas torna-se algo central na construção de políticas públicas. Discursos nascidos em diferentes contextos vão tentar sobressair como entendimento social dominante. Desde *Politics, Values and Public Policy*, Fisher desenha o campo dos valores como um campo em disputa em que grupos lutam para garantir que seu sistema de valores prevaleça frente aos demais e que exclua outras crenças sociais do processo decisório. Não existem critérios objetivos universais que resolvam conflitos entre sistemas distintos. Esse processo se dá por meio de dominação, pressão política e força física. A luta pelo quadro de valores dominantes, é a luta pelos critérios por meio dos quais se organizará o processo decisório, e por meio do qual se definirá os objetivos de uma dada ordem social.

Em *Reframing Public Policy*, Fischer reforça que a construção de sentido é por meio da interação entre os atores sociais:

(...) política é sobre sentido social. É sobre políticos, grupos de interesses e cidadãos que guardam múltiplos e variáveis sentidos sociais sobre ações políticas e eventos que ocorrem no mundo em que operam. Assim, a criação de sentido é dimensão crucial na manobra política para consecução de vantagem: a construção de crenças sobre eventos, políticas públicas, líderes, problemas e crises que racionaliza ou desafia as desigualdades existentes. (FISCHER, 2003. p. 55, Tradução livre)

Na citação trazida na página anterior, de um trecho de *Reframing Public Policy*, Fischer ressalta que “esses sentidos são moldados pela luta social e política em períodos históricos específicos” (FISCHER, 2003, p. 73). E isso nos faz refletir como essa construção de sentido é mais intensa em períodos de tensionamento social, quando uma determinada questão está mais viva no debate nacional ou quando ela está na vanguarda da construção coletiva. E essa percepção é útil para refletir o processo de construção da política de gênero nas últimas décadas. Principalmente, pensando a mobilização dos movimentos sociais feministas na reconstrução de narrativas, repensando o papel da mulher na sociedade, construindo a noção de autonomia e emancipação da mulher, seja dos seus corpos, seja no âmbito da autonomia econômica, seja no âmbito da autonomia política. Os movimentos de mulheres foram responsáveis por repensar a função do Estado, ajudando até mesmo a construir o conceito de estado social na década de 80 e colocando a participação direta da sociedade civil como elemento fundamental para a existência democrática. Da mesma forma,

o período de acirramento do debate público, a partir de 2015, com a ascensão de ideologias conservadoras e ultra-conservadoras, voltou a trazer transformações radicais em sentidos sociais em torno de políticas públicas sociais.

Nesse aspecto, Fischer coloca o papel dos símbolos, enquanto linguagem providas de visões de mundo e ideologias, como fonte de realidade política e de formação de sentido. Os símbolos, segundo o autor, carregam uma diversa gama de sentidos muitas vezes conflitivos sobre uma situações sociais.

Maynard-Moody and Kelly (1993: 71) descrevem o processo político como uma luta sobre os símbolos que evocamos e sobre as categorias dentro das quais situamos diferentes problemas e soluções porque, em último caso, esses símbolos e categorias vão determinar a ação que tomamos. Nessa perspectiva, uma comunidade política é composta por cidadãos que vivem numa rede de associações independentes fundidas por meio de símbolos compartilhados. Nesse tipo de comunidade pessoas compartilham ideias sobre o que é uma boa sociedade e lutam por seus interesses compartilhados, bem como também lutam por seus interesses pessoais (Stone 1988). (Fischer, 2003. p. 59, Tradução livre)

Assim, os valores que estruturam as políticas públicas estão refletidos em seu conjunto simbólico.

Percebe-se então, a partir da análise das obras de Frank Fischer, a função dos valores como estrutura basilar por meio do qual se constrói uma percepção de realidade social, de problema e de solução pública. Ao se analisar o valor de uma dada política pública busca-se compreender o seu núcleo essencial de construção de sentido. A conjugação da categoria de valor ao conceito de *storyline* (linha narrativa) e *social meaning* (sentido social) é uma boa solução teórica que será seguida neste esforço avaliativo.

Diante das considerações conceituais abordadas nesta avaliação, buscou-se utilizar o conceito de valor como sinônimo de “social meaning” abordado por Frank Fischer, assim, ao invés de buscar no material de pesquisa separar valores, em um sentido mais restrito da palavra, de outras categorias como metas, ideias, objetivos etc. Buscou-se encontrar nesses textos as linhas narrativas e seus sentidos sociais construídos que formaram os quadros de valores estudados.

Todos esses elementos apresentados neste capítulo compõem o que compreendemos como a matriz valorativa referência epistemológica que iremos carregar ao longo desta avaliação. Ela nos serve como lente cognitiva pelas quais iremos mirar e interpretar o objeto de estudo. Como demonstramos, essa lente cognitiva é fincada na criticidade e reflexividade

promovida pelos estudos críticos em políticas públicas. Todavia, essa criticidade precisou ser aprofundada pelas discussões trazidas pelo feminismo, em especial pelo feminismo negro. Nele compreendemos, primeiramente, acima de tudo, que a construção do conhecimento científico, das instituições sociais e das escolhas possíveis disponíveis a um indivíduo são derivadas por uma série de constrangimentos e restrições resultantes de influxos de opressão de gênero, de raça, de classe, de etnia, etc que se interseccionam e multiplicam seus efeitos. E esses influxos são, muitas vezes, interiorizados pelas pessoas em nossa sociedade. A partir dessa compreensão, nos lançamos em direção à investigação do objeto aqui proposto, tendo em mente que a posicionalidade dos atores, que a nossa posicionalidade é responsável pela construção de um conhecimento que é acima de tudo uma perspectiva particular.

## 4 METODOLOGIA

Como expressamos na introdução deste trabalho, esta avaliação trata-se de uma avaliação axiológica, estruturada a partir dos estudos críticos em políticas públicas. Essa vertente do campo de políticas públicas tem como um de seus pilares epistemológicos a reflexividade do saber científico. Isto é, para além de um olhar direcionado para o objeto de estudo, é necessário um foco voltado para si no processo de construção do conhecimento, para as lentes por meio das quais decidimos mirar a realidade. É preciso gerar reflexão sobre essas lentes, problematizá-las e acima de tudo, desnaturalizá-las. O pesquisador, em seu percurso avaliativo, também está sob investigação.

E isso respalda-se na ideia, dessa vertente de políticas públicas, que nem um método é tido como natural, como neutro. Os métodos utilizados emergem de quadros valorativos e epistêmicos particulares, resultados da posicionalidade da pesquisadora ou do pesquisador. O conhecimento nunca é universal, mas é construído a partir de uma perspectiva inserida em um tempo e espaço em um contexto político e social.

Assim, este capítulo está dividido em duas partes: A seção 4.1, em que apresentamos brevemente avaliação axiológica com suas premissas epistemológicas; e a seção 4.2, em que apresentamos nossa estratégia metodológica pela qual trilhamos nossa jornada de investigação do objeto de pesquisa; e, por fim, a seção 4.3, onde apresentamos a posicionalidade do avaliador enquanto indivíduo social.

#### 4.1 A avaliação axiológica, os valores no processo avaliativo

A abordagem avaliativa axiológica caracteriza-se por posicionar-se no próprio campo de estudos das políticas públicas, em contraste com outras abordagens, que, por vezes, posicionam-se em outros campos científicos, como a economia, a administração, a antropologia, entre outros. Essa abordagem vai além de um método específico de avaliação e está intimamente relacionada com a Escola dos Estudos Críticos em Políticas Públicas. Trata-se de uma construção epistemológica de pesquisa em que os valores são os principais materiais da investigação. Nessa lógica, o processo avaliativo consiste em levantar a matriz de valores em torno de um objeto, por meio de seus textos e análogos de texto (considerando seus argumentos), o qual pode também ser um instrumento de políticas públicas governativas, como um programa, projeto ou ação, como é o caso do objeto de estudos desta pesquisa.

A caracterização da abordagem axiológica enquanto epistemologia situa-se dentro da chamada macro escola construtivista-interpretativista. Seus principais compromissos são a não-naturalização dos seus objetivos de estudo, o reconhecimento da não neutralidade no fazer científico, a indissociabilidade entre valor e fato, bem como entre o objeto e o observador. Com o reforço da escola crítica, assume-se também o compromisso de ver a si mesma como mais um argumento avaliativo produzido no âmbito de uma arena discursiva mais ampla sobre o tema/objeto tratado/estudado. Contrasta-se com abordagens positivistas de ciência, onde o fato científico é tido como dado e o método assume uma centralidade e rigidez. Nesse aspecto, a abordagem axiológica se ancora no interpretativismo, onde as percepções sobre um dado fato assumem a centralidade e a produção de conhecimento tem a característica de ser implicada e reflexiva. Por isto, ela passa a ser multi-método, uma vez que concebe que cada objeto de estudos possui uma natureza própria, e, por isso, demandaria uma lógica de pesquisa específica com suas dinâmicas avaliativas.

Suas raízes remetem à definição de Michael Scriven (1967), para quem o ato de avaliar era “atribuir valor ou mérito a uma entidade”. A utilização do termo “entidade”, neste caso, explica-se em virtude de que para o autor não existe a separação entre fato e valor, isto é, não existe o objeto em si, mas sim, a ideia construída daquele objeto. Em outras palavras, o objeto também é um constructo valorativo, pois carrega consigo alguma subjetividade. A

definição de Scriven contrasta com uma concepção de neutralidade da pesquisa avaliativa em que caberia ao avaliador apenas fornecer informações ao tomador de decisões sem atribuir valor (BOULLOSA e RODRIGUES, 2014).

O rompimento com a lógica da neutralidade avaliativa segue por outros autores. Carol Weiss também trabalha com a noção de avaliação atrelada à ideia de atribuição de valor. A autora, por exemplo, defende que, para avaliar um determinado programa, é necessário, primeiro, construir sua teoria de intervenção ou teoria do programa. Assim, percebemos que, para autora, não avaliamos o objeto em si, mas uma construção conceitual que elaboramos de um fenômeno de política pública. Outro aspecto interessante que Weiss (1993) levanta é a necessidade de trazer o contexto político no qual está inserido um determinado programa e buscar compreender, também, como a avaliação se insere nesse contexto, uma vez que ela não é neutra nesse ambiente. Segundo a autora, a avaliação também tem sua instância política. Boullosa e Araújo (2009) afirmam, todavia, que Weiss dá maior ênfase aos aspectos processuais da dinâmica avaliativa, bem como dos usos da avaliação:

“Análise sistemática do processo e ou do resultado de um programa ou de uma política, comparado a um conjunto de valores (standard) implícito ou explícito, a fim de contribuir para melhoramento do programa ou da política” (WEISS, 1998, p.4)

Frank Fischer (2016), por sua vez, reforça o caráter normativo da avaliação. Resgata a concepção lasswelliana (1951) do papel do avaliador ou da avaliadora no aprofundamento dos valores democráticos, todavia, ele cria uma grande diferença ao refutar o papel iluminador do avaliador defendido por Laswell. Fischer defende a avaliação como uma oportunidade de deliberação pública. Para ele, o conhecimento avaliativo que importa não é aquele produzido por quem avalia, mas sim, por uma comunidade mais ampla que deveria ser ativada (por quem avalia) em um processo de deliberação pública, no qual o que é deliberado é justamente o juízo produzido por aquele coletivo. É uma forma diferente de compreender deliberação, muito característica dos estudos críticos. Isso porque, para o autor, a política pública é um emaranhado de argumentos valorativos, provindo de seus diversos atores e atrizes e, nessa visão, a avaliação é mais um desses argumentos, construído a partir da posicionalidade da analista. Assim, para Fischer o papel da analista é identificar todo o

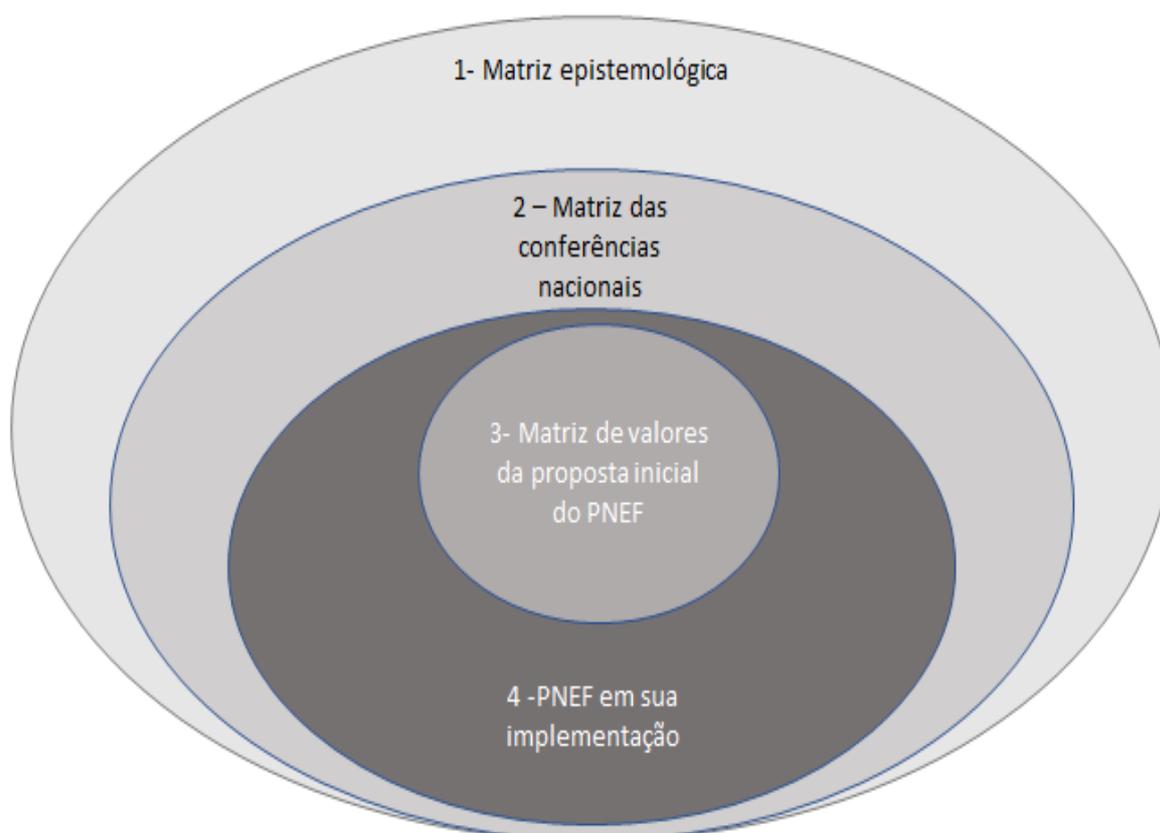
conjunto de interpretações argumentativas existentes, que criam narrativas sobre o que são os problemas públicos, bem como sobre o que é a política pública e, assim, trazer à tona os conflitos normativos que permeiam aquele constructo social. Ao fazer isso, reconhece-se as diversas interpretações sobre aquela política, ao mesmo tempo em que se enfatiza uma solução contextual em detrimento de soluções universalizantes e neutras de uma perspectiva positivista. Nesse sentido, as ações desejáveis em determinado contexto são aquelas arranjadas a partir do consenso e diálogo entre os atores e atrizes. Para tal, Fischer ressalta a necessidade de metodologias avaliativas que promovam um ambiente participativo e uma dinâmica de colaboração com o cidadão-participante. O analista, assim, atuaria como um facilitador da aprendizagem pública e do empoderamento.

No Brasil, Boullosa (2013; 2019) propõe uma abordagem avaliativa axiológica para o campo de estudos em políticas públicas, a *Mirada ao Revés*, que dá continuidade a vários elementos da criticidade proposta por Fischer, trazendo, porém, três novas ênfases: a natureza multiatorial das políticas públicas, que significa pensá-la como um terceiro ator coletivo, além das pessoas e instituições que a compõem. Isto é, ao invés de pensar a política pública como uma ação de governo, reforça-se que ela é composta pela miríade de atores e atrizes que ela ativa na sociedade, bem como pelas suas interpretações e visões sobre o que é o problema público, o que é a política pública e quais, nas suas visões, são as fronteiras desse constructo social. Ressalta-se que o conjunto de pessoas e instituições ativadas compõem, entre eles, uma multiatorialidade, com características próprias, que se modifica com o tempo, com a composição, com as articulações e com as disputas. A política pública, nesse sentido, se *atoriza*, possuindo, em si mesma, sentido, valores e objetivos particulares, não sendo, assim, um mero conceito analítico.

## 4.2 A estratégia avaliativa

A estratégia de avaliação adotada nesta pesquisa dividiu-se em quatro partes ou momentos (Figura 1). Como buscamos demonstrar na representação gráfica abaixo, algumas dessas partes se arrastam de maneira contínua ao longo do trabalho, isto é, esses momentos não necessariamente se encerram para o início do momento subsequente. Como podemos verificar, as partes 1 e 2 englobam as demais. A ideia é que nessas duas primeiras partes construímos referenciais valorativos que carregamos como lentes cognitivas para a análise das partes 3 e 4.

**FIGURA 1 - Estratégia de Avaliação Axiológica do PNEF**



Fonte: elaboração própria, 2023

Compreendemos que ao longo do processo avaliativo construímos interpretativamente, 3 matrizes valorativas, como demonstra a **Figura 1**; uma na primeira fase (epistemológica), uma na segunda fase (valores das conferências) e a última na terceira fase (valores da proposta inicial do PNEF). Cabe salientar que apenas as duas primeiras matrizes valorativas, construídas na primeira e na segunda fase, são matrizes de referência valorativa para a construção de nosso argumento avaliativo. Desenvolvemos nosso trabalho nos respaldando nesses dois quadros de valores. Quanto à terceira matriz avaliativa, sua função é mais instrumental e analítica. A forma como esse quadro de valores se relaciona no âmbito da implementação do PNEF, nos permite, por tabela, refletir sobre o atravessamento de valores das conferências nesse sistema de política pública. Ela serviria, metaforicamente, como uma espécie de sonda por meio da qual investigamos o ambiente social do PNEF. Por isso que, no Capítulo 6, analisamos a matriz de valores da proposta do PNEF à luz do quadro de valores das conferências. Como uma forma de fazer um espelhamento crítico e compreender os limites e potencialidades do uso da terceira matriz enquanto “sonda”.

Antes de passar para a descrição das fases, explico, brevemente, os instrumentos de pesquisa utilizados:

**Tabela 1 - Instrumentos de pesquisa**

Fase		Etapas	Instrumentos
1	Matriz epistemológica	1	Análise bibliográfica/ Snow ball
2	Matriz das conferências nacionais	1	Análise bibliográfica/ Snow ball
		2	Análise documental/ análise do significado
3	Matriz Proposta Inicial PNEF	1	Entrevistas semi-estruturadas/ Análise do significado
		2	Análise documental/ análise do significado
4	Avaliação da Implementação do PNEF	1	Análise do significado das entrevistas realizada na fase 3
		2 e 3	Análise documental/ análise do significado
		2 e 3	Observação simples/participante
		3	Entrevistas semiestruturadas/ Análise do significado

Fonte: Elaboração Própria

- a) Análise bibliográfica “bola de neve” (snowball sampling). Análise bibliográfica é a pesquisa de produção de conhecimento em determinada temática. Com relação a amostragem Bola de Neve:

O tipo de amostragem nomeado como bola de neve é uma forma de amostra não probabilística, que utiliza cadeias de referência. Ou seja, a partir desse tipo específico de amostragem não é possível determinar a probabilidade de seleção de cada participante na pesquisa, mas torna-se útil para estudar determinados grupos difíceis de serem acessados. A execução da amostragem em bola de neve se constrói da seguinte maneira: para o pontapé inicial, lança-se mão de documentos e/ou informantes-chaves, nomeados como sementes, a fim de localizar algumas pessoas com o perfil necessário para a pesquisa, dentro da população geral. (VINUTO, 2014, p. 203)

b) Análise documental

A análise documental consiste em identificar, verificar e apreciar os documentos com uma finalidade específica e, nesse caso, preconiza-se a utilização de uma fonte paralela e simultânea de informação para complementar os dados e permitir a contextualização das informações contidas nos documentos. A análise documental deve extrair um reflexo objetivo da fonte original, permitir a localização, identificação, organização e avaliação das informações contidas no documento, além da contextualização dos fatos em determinados momentos (MOREIRA 2005). (De Souza *et al*, 2011, p. 223)

- c) Análise de Significado é a interpretação dos sentidos de um discurso, textos e análogos de texto. Pressupõe a reconstrução, a partir da posicionalidade e de um olhar reflexivo da pesquisadora, dos sentidos implícitos e explícitos que sustentam e emergem de discursos de atores e atrizes em um determinado contexto. Insere-se no paradigma interpretativo tal qual abordado por YANOW, D. & SCHWARTZ-SHEA, P. (2014), na obra *Interpretation and method: empirical research methods and the interpretive turn*.

d) Entrevista semiestruturadas.

Para Queiroz (1988), a entrevista semi-estruturada é uma técnica de coleta de dados que supõe uma conversação contínua entre informante e pesquisador e que deve ser dirigida por este de acordo com seus objetivos. Desse modo, da vida do informante só interessa aquilo que vem se inserir diretamente no domínio da pesquisa. (Duarte, 2002, p. 147)

Observação Simples/Participante. Trata-se de uma observação que não é pré-estruturada e que há uma imersão do observador na comunidade estudada. No caso desta avaliação, o observador é natural, não se inseriu no contexto estudado apenas para fins da investigação.

A fase/momento 1 ocorreu antes de iniciarmos a investigação direta do objeto desta avaliação. Consistiu em uma construção de cunho epistemológico que nos servisse como referência teórica para a realização da avaliação axiológica do PNEF. Foi a primeira matriz valorativa estabelecida. E, para tal, nos ancoramos nos estudos críticos em políticas públicas e, a partir do reconhecimento dos limites dessa abordagem epistêmica, trouxemos conceitos da discussão feminista que a ampliasse trazendo conceitos como posicionalidade, opressão, etc. Assim, por meio da identificação das interfaces entre as escolas feministas e a abordagem críticas em políticas públicas, construímos essa lente cognitiva, epistemológica e normativa que nos permitisse investigar um objeto de estudos que permeia tanto o campo das políticas públicas, quanto o campo dos estudos de gênero.

Quanto às demais fases/momentos da avaliação, cabe lembrar a nossa pergunta de pesquisa que foi definida como: Qual a natureza e as fronteiras dos atravessamentos valorativos entre o Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio - PNEF, desenvolvido pela SNPM a partir de 2020, e as resoluções aprovadas no processo participativo, nos âmbitos das conferências de políticas para mulheres que aconteceram nos anos anteriores?

Dessa forma, para verificar atravessamentos valorativos das conferências nacionais no PNEF, a segunda fase da avaliação seria, naturalmente, buscar construir o que entendemos como o quadro de valores pactuados pelo processo das conferências. Para isso, o trabalho consistiu em duas etapas. Na primeira etapa, foi feita uma pesquisa sobre a construção histórica e contextual da política de gênero no Brasil. Essa reconstrução histórica serviria para respaldar a segunda etapa dessa fase que consistiu em analisar os documentos das resoluções aprovadas em cada uma das conferências nacionais de políticas para mulheres e, a partir dessa análise, propor um quadro interpretativo dos valores basilares que respaldaram as resoluções propostas.

Com relação à primeira etapa, para a pesquisa histórica das políticas de gênero no Brasil, utilizou-se no levantamento bibliográfico a técnica “**bola de neve**” (*snowball sampling*), que permite a utilização de redes de referência, criando amostras não probabilísticas. Assim, encontramos, inicialmente, algumas poucas autoras que trabalharam a temática de gênero (Fernanda Papa, Marta Farah, Mariana Marcondes) por meio da busca no Google Acadêmico, com o uso de palavras chaves “transversalidade”, “política pública”, “gênero”. A partir de seus trabalhos, buscamos outras autoras que foram sendo referenciadas em suas obras, até chegarmos ao “ponto de saturação”, que acontece quando as referências

passam a se referir a outras já trabalhadas, num círculo de progressiva falta de novidade. Chegado a tal ponto, reunimos cerca de 80 autoras e autores, que, juntos, realizaram cerca de 63 trabalhos. A maioria destes trabalhos, todavia, não fizemos um uso direto nesta avaliação. Na avaliação, referenciamos 26 autoras/es que consideramos mais relevantes na temática. Elas escreveram, ao todo, 23 obras que auxiliam na compreensão do processo histórico da política de gênero no Brasil. Desses, 9 foram publicados entre os anos de 2015 para cima; 8 entre 2003 e 2004 e 6, antes de 2003. Assim, ao final, acreditamos que cobrimos a maior parte dos principais textos que trabalharam a história das políticas públicas de gênero no país. Em seguida, fizemos um esforço de síntese textual desse processo histórico.

Quanto à segunda fase/momento, tivemos um grande desafio. Foram realizadas quatro conferências nacionais de políticas para mulheres, a I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, a II Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, a III Conferência Nacional de Políticas para Mulheres e a IV Conferência nacional de Políticas para mulheres, realizadas em Brasília, nos anos de 2004, 2007, 2011 e 2016. Cada uma das quatro conferências possuía cerca de duzentas resoluções aprovadas. A maior parte dos textos estavam numerados por resolução ou parágrafo, à semelhança de documentos internacionais. A estratégia escolhida foi buscar um agrupamento das resoluções em categoria de valores construídas por meio da interpretação dos textos das resoluções. As resoluções poderiam pertencer a mais de uma categoria, caso em seu conteúdo fosse identificado mais de um dos valores categorizados. Com o passar do tempo as categorias valorativas foram sendo apuradas até chegarmos ao formato final em que se encontra hoje. Uma vez organizadas todas as resoluções em categorias de valores, elaboramos o texto interpretativo analítico sobre cada um dos valores trabalhados.

Cabe salientar que esta categorização de valores no âmbito dos documentos das conferências não foi conduzida por meio de softwares. Foi um processo “artesanal”; manual.

Mais detalhadamente, o processo ocorreu da seguinte forma: a partir da primeira leitura dos documentos aprovados nas conferências, foram listados todos os valores que emergiram da interpretação de cada uma das resoluções. A intenção era registrar de forma mais exaustiva com o objetivo de fazer um levantamento amplo. No segundo momento, a partir de uma nova leitura (mais seletiva), por sua vez, foi necessário organizar o extenso rol de valores interpretativamente levantados. Assim, foi construída uma grande tabela de excel onde cada categoria de valor ocupava uma linha específica dentro da primeira coluna da

tabela. A frente da coluna de valores foi construída uma segunda coluna onde foi inserida sub categorias de valores que qualificaram ou especificaram a categoria dos “grandes valores”. A coluna seguinte abrigou alguns insights interpretativos sobre as categorias propostas. Por fim, as colunas 4, 5, 6 e 7 indicavam quais eram as resoluções ou parágrafos dos textos aprovados em cada uma das quatro conferências que remetiam às categorias propostas. Para melhor visualização pelo leitor, construí a Tabela 2, como uma espécie de “maquete” para compreensão da estrutura que foi construída.

**Tabela 2 – Estrutura da tabela de análise interpretativa dos textos das conferências nacionais de políticas para mulheres.**

valores		explicação (um breve texto com insights e interpretações sobre a categoria proposta)	1ª Conferência	2ª Conferência	3ª Conferência	4ª Conferência
Categoria valorativas	Subcategorias					
Valor interpretado (exe: universalismo ou singularizado)	Geral	Texto com insights interpretativos	Indicação dos parágrafos e resoluções de onde emergem esta categoria interpretativa	Indicação dos parágrafos e resoluções de onde emergem esta categoria interpretativa	Indicação dos parágrafos e resoluções de onde emergem esta categoria interpretativa	Indicação dos parágrafos e resoluções de onde emergem esta categoria interpretativa
	Subcategoria (exe: direcionado para mulheres indígenas)	Texto com insights interpretativos	Indicação dos parágrafos e resoluções de onde emergem esta categoria interpretativa	(...)	(...)	(...)
	Sub categoria (exe: direcionada para mulheres egressas do	Texto com insights interpretativos	(...)	(...)	(...)	(...)

	sistema prisional					
	Sub categoria (exe: foco no atendimento integral da mulher em situação de violência)	Texto com insights interpretativos	(...)	(...)	(...)	(...)

Fonte: Elaboração própria.

Ao todo, considerando as subcategorias de valores, foram propostos quase quarenta grupos, sendo que, desse universo, 23 eram grandes categorias valorativas.

Em seguida, em um processo dialógico com a orientadora dessa pesquisa, Rosana Boulosa, foi realizado um esforço de reflexão em cima das categorias propostas. O resultado desse processo foi um processo de aglutinação de algumas categorias e a reconsideração de seus escopos e conceitos.

Por fim, iniciou-se o processo de escrita da interpretação desse quadro de valores, que sofreram algumas modificações incrementais partir de mais uma leitura e análise dos textos das conferências. Como resultado do esforço acima descrito, foram propostos 13 valores, ou categorias avaliativas, que busquei abordar no capítulo cinco, trazendo alguns textos adicionais da literatura, quando isso foi necessário para melhor discutir os conceitos levantados.

O quadro de valores resultante da segunda fase foi uma referência valorativa por meio da qual olhamos o Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio – PNEF. Assim, buscamos julgar os valores do PNEF a partir do prisma construído com as conferências nacionais de políticas para mulheres, identificando pontos de semelhança e diferença entre os dois quadros valorativos. Seria a nossa segunda matriz de valores. A primeira, como foi dito, tratou-se da matriz epistemológica.

A terceira fase/momento da avaliação consistiu em um esforço interpretativo de construir o quadro de valores presente nos documentos que constituíram o PNEF. O objetivo era buscar compreender o que foi proposto inicialmente como o plano, quais foram os valores que sustentaram essa proposta inicial e como eles se relacionam com os valores das conferências nacionais de políticas para mulheres. Esse momento foi dividido em duas etapas.

Assim, a primeira etapa foi a realização de uma primeira rodada de entrevistas. Elas foram realizadas com um membro da equipe técnica da Diretoria do Departamento de Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres – DEV/SNPM, responsável pela elaboração conceitual do PNEF; com a Diretora do DEV/SNPM e com um membro do Comitê Gestor do PNEF, órgão composto por representantes de outros ministérios com ações para a execução no plano. Essas entrevistas forneceram material de análise tanto para o terceiro momento da avaliação, sobre a construção da matriz da proposta inicial do PNEF; quanto do quarto momento, da avaliação da implementação do plano.

Com relação às entrevistas realizadas nesse primeiro momento, utilizamos como métodos entrevistas semiestruturadas. Apenas uma das pessoas membros do Comitê Gestor do PNEF nos concedeu entrevista, as outras integrantes negaram nossa solicitação. Ao todo foram, uma entrevista com a Diretora do DEV/SNPM, uma entrevista com um membro do Comitê Gestor do PNEF e uma entrevista realizada com a equipe técnica do DEV/SNPM.

Na segunda etapa do terceiro momento/fase foram analisados dois documentos constituidores do PNEF, o Decreto 10.906, que o instituiu, e o documento que estabeleceu seus marcos conceituais, cujo nome é Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio. Da mesma forma que foi feito com os documentos das conferências nacionais de políticas para mulheres, buscou-se interpretativamente separar trechos textuais desses documentos em categorias de valores. Após essa separação em categorias, elaborou-se um texto analítico buscando construir o quadro de valores da proposta do PNEF. Esse texto é construído criticamente, levando em consideração também a segunda matriz de valores referentes às conferências nacionais de políticas para mulheres, buscando apreender pontos de convergência e de divergência.

Então, na terceira fase desta avaliação, constituiu-se uma terceira matriz de valores, referentes, neste caso, à proposta inicial do Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio.

Constituídas as três matrizes de valores de nossa avaliação, foi iniciada a quarta fase da pesquisa. Ela consistiu em investigar a dinâmica valorativa do PNEF por meio do seu processo de funcionamento; sua implementação. O objetivo era compreender como a terceira matriz de valores, da proposta inicial, era respaldada, incorporada, rechaçada e transformada pelos atores ativados em torno da política. Por meio dessa análise, seria possível, por fim, levantar todos os elementos que nos permitissem verificar os atravessamentos valorativos entre as conferências nacionais de políticas para mulheres e o PNEF.

**Tabela 3 - Entrevistas realizadas ao longo da avaliação do PNEF.**

<b>Entrevistadas/os</b>	<b>Nível Hierárquico</b>	<b>Data</b>
Diretora do DEV/ SNPM.	Estratégico	out/22
Integrante da Equipe Técnica do DEV/ SNPM.	Intermediário	nov/22
Integrante de nível técnico do Comitê Gestor do PNEF, de outra pasta ministerial	Técnico	out/22
Membro da Assessoria Internacional do MMFDH	Intermediário	dez/22
Ex-servidor da equipe do DEV/SNPM	Técnico	dez/22

Fonte: Elaboração própria.

A primeira etapa do quarto momento/ fase do trabalho foi, por meio de análise de discurso das entrevistas realizadas na terceira fase, aprofundar o conhecimento do plano, para além de seus dois documentos constituidores. Por meio delas, buscamos compreender como essas pessoas concebiam quais foram as principais ações do PNEF; como elas enxergavam os demais atores que compunham a rede em torno do plano; quais foram os principais avanços e pontos fortes; quais foram as principais dificuldades, falhas e desafios no processo de implementação; além de, claro, buscar entender melhor como foi o processo de construção conceitual do PNEF.

Com relação a esse último ponto é importante ter em vista que o principal objetivo deste trabalho foi levantar a trama de valores em torno do PNEF e, também, que o enxergamos como um sistema vivo e dinâmico, uma arena composta por atores e atrizes. Logo, olhamos o processo de implementação como uma forma de desnudar o complexo arranjo de valores em torno do que compreendemos enquanto PNEF. Porém, prestamos uma atenção especial em processos que podiam revelar conflitos valorativos entre as pessoas envolvidas no plano. E isso por dois motivos: o primeiro, pela capacidade dos conflitos sociais em trazer à tona narrativas e valores em torno de um determinado assunto e, o segundo, pela própria limitação de recursos que dispusemos para realizar a pesquisa avaliativa.

Sabemos que para o levantamento interpretativo de valores em torno do PNEF, o ideal teria sido entrevistar e investigar valores de outros setores da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, do Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos, de setores de outras pastas ministeriais, de parceiros locais dos municípios e dos estado, além da equipe técnica responsável por gestar o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, de modo a escrutinar todos os atores que compõem o sistema-arena-política pública. Todavia, não dispusemos dos recursos necessários para tal. Tal empreitada demandaria demasiado tempo e, após algumas conversas informais com membros da equipe, constatamos que não havia clima organizacional e político para aprofundamentos. Tentamos inclusive realizar outras entrevistas, mas não havia disposição das pessoas de nos conceder tempo. Assim, optamos por aprofundar o nosso conhecimento em um núcleo valorativo inicial no PNEF, que foi o núcleo da equipe que gestou o plano. A partir desse núcleo inicial, tentamos identificar interações sociais que nos revelassem outros quadros valorativos.

Metaforicamente, fizemos como um astrônomo que investiga um buraco negro ou um exoplaneta. Esses corpos, no geral, não emitem luz própria, por isso o cientista não os mira diretamente. Para conhecer suas propriedades e sua localização, o físico precisa mirar as interações que eles fazem em corpos observáveis. Assim, para saber a localização ou propriedade de um exoplaneta ou buraco negro, o astrônomo investiga perturbações gravitacionais ou de emissão de luz em uma estrela observável próxima a eles. Da mesma forma, no nosso objeto de estudo, não investigamos diretamente todos os quadros de valores presentes no PNEF. Mas, a partir das interações com o núcleo valorativo inicial, durante a implementação do plano, buscamos levantar outros valores presentes no Plano Nacional de Políticas para Mulheres.

Concluída a análise de discurso das entrevistas, iniciou-se a segunda etapa da quarta fase de nossa avaliação, que consistiu em investigar as informações levantadas no processo de entrevistas e em consulta a outras pessoas da equipe da SNPM. Assim, foram investigados o Painel de Monitoramento do PNEF, painel gerido pela DEV/SNPM, que constava informações como os recursos, previstos e executados, o estado de implementação de cada uma das metas, levantamento de dificuldades encontradas no processo de execução, etc. Foi investigado o andamento processual na plataforma SEI/MMFDH<sup>13</sup> de algumas ações previstas

---

<sup>13</sup> “O Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), é uma ferramenta de gestão de documentos e processos eletrônicos, e tem como objetivo promover a eficiência administrativa. O SEI integra o Processo Eletrônico Nacional (PEN), uma iniciativa conjunta de

no PNEF com o objetivo de compreender seu histórico de tramitação e identificar possíveis gargalos ou conflitos. Além de outros documentos como planilhas internas fornecidas pela equipe técnica da SNPM.

A partir das informações levantadas, começou-se a construir uma narrativa analítica explicativa para as interações valorativas no âmbito do PNEF.

A terceira etapa e última da quarta fase da avaliação foi a elaboração do texto analítico sobre a implementação, com uma proposta de teoria explicativa para a dinâmica de interações valorativa no interior do PNEF e com um argumento avaliativo sobre a natureza dos atravessamentos valorativos das conferências nacionais em relação ao Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio. Nesse momento, foram realizadas mais duas entrevistas, uma com um dos membros da assessoria internacional do MMFDH e outra com uma servidora que esteve em atuação na SNPM no período de 2019. Ambas as entrevistas foram semiestruturadas e tiveram como objetivo fechar algumas lacunas de informações que não haviam sido encontradas por meio do SEI.

#### 4.4 A posicionalidade do pesquisador implicado

Compreender quem sou eu neste processo de pesquisa, bem como a contribuição que eu poderia dar a este debate sempre foi um motivo de preocupação para mim. Neste percurso, comecei a me encontrar a partir dos ensinamentos de Patrícia Hill Collins (1990), para quem “a parcialidade – não a universalidade – é a condição necessária para se fazer ouvir; indivíduos e grupos que fazem reivindicações de conhecimento sem reconhecer sua posição são considerados menos confiáveis” (Collins, 2019, p. 569). Seguindo ainda com esta mesma autora, todos teríamos a contribuir com o debate, sobretudo quando posicionalizado, pois, do ponto de vista das pessoas negras, rejeita-se que “...um ponto de vista pessoal de um indivíduo foge do escopo da discussão. Ao contrário, acreditam que todas as opiniões expressas e todas as medidas tomadas derivam de um conjunto central de crenças fundamentais que só podem ser pessoais...” (Collins, 2019, p.574). Por fim, ela lembra que “Ninguém que se dedica à produção acadêmica passa ao largo de ideias culturais e de sua localização nas opressões interseccionais de raça, gênero, classe, sexualidade e nação” (Collins, 2019, p.537).

Diante das afirmações de Collins, que propõe a construção de uma epistemologia que integra a subjetividade como parte da linguagem de construção de conhecimento, resta a mim, autor deste percurso de pesquisa, buscar desenvolver uma postura auto reflexiva ao me posicionar frente ao campo temático estudado. Campo esse construído a partir da reflexão e do diálogo de inúmeras mulheres que sofrem a opressão da desigualdade de gênero em seus corpos.

Primeiramente, parto de uma perspectiva de um homem branco, cisgênero. Minha relação com a temática aqui tratada se intensificou a partir de 2013 quando comecei a trabalhar na Secretaria de Políticas para Mulheres. Boa parte do meu tempo como servidor do órgão consistiu em prover estudos de análises socioeconômicas das mulheres no Brasil. Atualmente, atuo em um setor responsável por fortalecer nacionalmente serviços de atendimento a mulheres em situação de violência.

Enquanto pesquisador em avaliação, alinho-me a Fischer (2016) e a Boullosa (2021) e posiciono-me como parte da escola dos estudos críticos, o qual se situa dentro da tradição

pós-positivista no amplo campo de estudos em políticas públicas. Em decorrência disso, parto de uma visão que nega a separação entre fato e valor, entre objeto e sujeito que o interpreta, que desnaturaliza processos, que nega a empiria quantitativista como racionalidade única para validação de conhecimento científico e que enxerga os valores e argumentos como os principais elementos de análise em políticas públicas.

Além disso, também busco um diálogo com as autoras Kimberlé Crenshaw (1991) e novamente Patricil Hill Collins (2019), assumindo que as estruturas sociais são permeadas por sistemas de opressão que se interrelacionam de maneira interseccional e levantam uma série de vantagens e desvantagens, constringendo a ação de pessoas, considerando suas posicionalidades frente a esses fluxos de dominação. Nessa perspectiva, adoto a visão de Lourdes Bandeira (2004) e Mary Hawkesworth (1994) ao considerar que não existe política pública neutra em relação à gênero. Ou ela reforça os padrões de dominação raciais e patriarcais ou elas subvertem esses fluxos de dominação gerando autonomia, emancipação e equidade.

Acredito no papel do avaliador enquanto fomentador da democracia (Fischer 2016). Parto, todavia, da ideia de que as políticas públicas são constructos sociais que extrapolam a ação do Estado, consistindo, também, em todo o conjunto de atores e atrizes ativados na sociedade em torno daquele problema ou bem público (Boullosa, 2013). Por isso, além dos valores democráticos e sociais erigidos em nossa carta magna, as políticas públicas devem ter como fonte de legitimidade os valores construídos historicamente por meio do debate e do diálogo social entre esses atores e atrizes mobilizados, o que constitui o aprofundamento da democracia participativa em nossa sociedade.

Por fim, reconheço, assim como Carla Bronzo (2020), que é imperioso a redução das desigualdades sociais, entre elas, a desigualdade interseccionais de gênero e raça para o enfrentamento dos desafios que nos são reservados enquanto humanidade nos próximos anos.

## 5 RECONSTRUINDO A MATRIZ VALORATIVA DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

Neste capítulo, construímos a segunda matriz valorativa referencial desta avaliação. Como já foi descrito anteriormente, esse processo foi feito a partir da interpretação dos textos aprovados, de maneira participativa e democrática, pelos movimentos feministas e de mulheres na ocasião das conferências nacionais de políticas para mulheres.

Todavia, para uma análise adequada dos documentos das conferências nacionais de políticas para mulheres, primeiramente, foi necessário o esforço de reconstrução do contexto histórico e político de onde emergiram esses valores. Essa reconstrução foi feita a partir do estudo da literatura especializada em sua abordagem do período. O trabalho, então, consistiu em um esforço de síntese dessa literatura com o objetivo de construir uma narrativa dos acontecimentos. Essa narrativa é importante para situar a análise dos documentos das conferências, tornando-a o mais coerente possível com o debate histórico promovido pelos movimentos sociais.

Dessa forma, este capítulo foi subdividido em três partes: as seções 5.1 e 5.2, onde fizemos o esforço de reconstrução histórica a partir do estudo da literatura especializada; e a seção 5.2, onde apresentamos nossa análise dos documentos das conferências Nacionais de Políticas para mulheres.

Quanto à análise dos documentos das conferências nacionais de políticas para mulheres, o objetivo foi a construção de uma matriz dos principais valores que estruturam esses documentos e que foram validados nesses processos participativos. Acreditamos que além de pactuar caminhos, objetivos, princípios, metas, os encontros das conferências pactuaram formalmente, entre as atrizes ativadas em torno da política de gênero, valores fundamentais que deveriam respaldar toda a ação do Estado Brasileiro.

Assim, o que enxergamos como produto de nosso esforço analítico é uma lista **interpretativa**, cabe realçar, do que enxergamos como os principais valores que estruturam os documentos aprovados nos processos participativos. Então, na seção 5.2, apresentaremos cada um dos valores escolhidos nesta pesquisa, explicando, referenciando e problematizando cada um deles.

Tenho a compreensão que, como o quadro de valores é uma construção interpretativa, um outro esforço semelhante, realizado por outra pesquisadora chegaria a resultados, provavelmente, diferentes do que chegamos. Todavia, por meio do nosso estudo do processo histórico conceitual e da construção de nossa matriz valorativa epistemológica, esperamos que a nossa matriz valorativa das conferências seja coerente com a luta dos movimentos feministas.

## 5.1 Compreendendo o contexto histórico de criação das conferências nacionais

Ao se estudar a literatura especializada em políticas de gênero no Brasil, autoras como Sônia Alvarez (2000), Elisabeth Souza-Lobo (1991), Leila Barsted (1994), Bandeira (2005), Papa (2012) Farah (2002, 2004a, 2004b), Jacqueline Pitanguy (2003) e Maria Godinho Delgado (2007), concordam que seu surgimento, amadurecimento e fortalecimento se deu de maneira indissociável das lutas dos movimentos feministas. A percepção que emerge desses textos é que os marcos formais das conquistas das mulheres parecem como resultado desse processo dialógico conduzido por esses movimentos.

Em particular, Farah (2004) aponta que, desde a década de 70, a problemática de gênero esteve presente nos debates de movimentos sociais no Brasil. Naquele momento, houve a inclusão de uma diversidade de outros atores e principalmente atrizes no debate público brasileiro. Segundo a autora, a década de 70 caracteriza-se pela construção do sujeito coletivo das mulheres, o que representa o momento quando elas transcendem as esferas privadas e passam a construir discursos nas esferas públicas. O debate girava em torno da democratização como um todo do processo político, com inclusão de pautas relativas a questões que afetavam as classes mais baixas da sociedade brasileira, como inexistência de infraestrutura urbana, acesso à saúde integral, à educação.

Ainda de acordo com Farah, apenas em um segundo momento do ingresso das mulheres nas arenas públicas que houve, progressivamente, um direcionamento dos movimentos feministas a pautas voltadas mais diretamente a questões de gênero, como direitos sexuais e reprodutivos, violência contra as mulheres, entre outros.

Farah argumenta, também, que, na década de 80, sob a luz das discussões promovidas pelos movimentos feministas, começam a surgir as primeiras formas de instituições de políticas públicas de gênero no Brasil, tanto em nível nacional quanto subnacional. Esse é um processo interessante pois, se em um primeiro momento, esses movimentos sociais formaram-se a partir de uma lógica de separação e autonomia em relação ao Estado, posteriormente, começa a surgir a ideia da necessidade de ativistas ocuparem lócus importantes na esfera estatal como forma de promover uma agenda de inserção da perspectiva de gênero nas políticas.

Todavia, esse influxo foi motivo de conflito e dissenso no interior dos movimentos sociais. Afinal, até pouco tempo, antes desse período relatado, essas organizações eram criminalizadas pelos governos ditatoriais brasileiros. Assim, uma relação com o Estado era vista com desconfiança pelas atrizes que compunham esses movimentos de mulheres da sociedade civil.

A partir disso, houve uma fragmentação dos movimentos sociais favoráveis à inserção nas arenas dos Estados. Eles assumiram o formato de organizações não-governamentais e especializaram sua atuação em torno de políticas públicas específicas como saúde, educação e enfrentamento à violência. Progressivamente, essas organizações passaram a desenvolver diretrizes para a formação de programas e ações governamentais.

Farah (2004) relata, também, que esse processo de inserção das mulheres e dos movimentos feministas nas arenas públicas de disputa decorre tanto do amplo processo de democratização no Brasil e da construção de práxis políticas mais inclusivas, quanto, também, como reflexo de uma guinada internacional de inclusão das pautas feministas nas políticas públicas. Maria Amélia Teles (1999) relata, por exemplo, como a declaração da ONU sobre 1975 como sendo o “Ano Internacional da Mulher”, resultado da I Conferência Mundial da Mulher, teve grande impacto histórico na inclusão das mulheres nos debates públicos no Brasil. Além de 1975, pode-se citar outros grandes marcos internacionais de grande relevância nacional como a Convenção de todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher em 1979 (CEDAW), a Conferência de Nairobi, a Conferência sobre População e Desenvolvimento de Cairo e a Conferência de Beijing.

Foi, então, no contexto acima descrito que nascem as primeiras instituições de políticas de gênero no Brasil. Na década de 80, foi instituído o primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina, em 1983, e a primeira delegacia da mulher, em 1985, ambas no Estado de São Paulo. Em nível nacional, por sua vez, foram criados o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher - PAISM, em 1983, e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, em 1985.

O CNDM foi criado, em parte, devido aos resultados da Conferência de Nairobi (1983), que recomendava a criação de organismos nacionais de políticas para mulheres, mas também devido ao contexto interno da redemocratização no país, com a inclusão de atores e atrizes nas arenas públicas e da decisão de parte dos movimentos sociais feministas de ocuparem posições estratégicas frente ao Estado. Sonia Montañó (2003), por exemplo,

discorreu sobre como a instituição diferia de outros organismos de mulheres de outros países. Pois, enquanto no resto do mundo esses organismos eram majoritariamente instituições voltadas para o alcance de governabilidade, o caso brasileiro representava mais uma busca por inserir as mulheres nos processos de transição democrática.

Quanto ao seu formato, (PITANGUY, 2003) o CNDM foi abrigado no interior do Ministério da Justiça, todavia, na prática, comunicava-se diretamente com a Presidência da República. Possuía relativa autonomia financeira e administrativa e era composto por um conselho deliberativo formado por organizações de movimentos feministas. Seu caráter deliberativo foi uma inovação em 1985 no âmbito da organização de políticas públicas no Brasil e foi incorporado, alguns anos depois, por outros conselhos, como, por exemplo, os da área da saúde.

O que é curioso quanto ao formato estabelecido para o CNDM, conforme expresso por Motaño (2003), é que ele reflete que além da importância atribuída às formas institucionais, os movimentos de mulheres consideravam fundamental a participação de lideranças políticas capazes de conduzir políticas de gênero. E, além disso, essa formação é sintomática do contexto político daquele momento histórico em que as feministas olhavam com muita desconfiança o Estado, pois a legalidade dessas organizações sociais ainda era novidade naquele momento. Assim, a autonomia era um elemento essencial a ser preservado por aquelas mulheres. O medo de ser cooptada pelo aparato estatal era presente. Assim, a criação de conselhos era uma forma de incidir no Estado, participar diretamente da condução das políticas públicas, sem, contudo, compor a estrutura estatal. Tinha um caráter ambíguo, segundo Montañó.

Quanto às suas funções, Pitanguy relata, em entrevista a Papa (2012), que o CNDM, em seus primórdios, tinha atribuições muito semelhantes com as desempenhadas pela Secretaria de Políticas para Mulheres, anos mais tarde. De acordo com Montañó (2003), o órgão era responsável por estabelecer diretrizes da política, assessorar o Poder Executivo, acompanhar a temática nos três níveis de governo, propor projetos de leis, realizar intercâmbios e convênios com entidades internacionais, nacionais e subnacionais, entre outras coisas.

Todavia, o CNDM sofreu retrocessos no processo de institucionalização que estava em curso (MOTAÑO, 2003). O primeiro episódio que marcou o fim do equilíbrio construído entre sociedade civil e Estado foi quando Sarney se opôs a defesa de direitos sexuais e

reprodutivos ou a ligação do conselho à luta antirracista. Tal fato resultou na saída da então presidente do colegiado, Jacqueline Pitanguy e representou o fim da inserção do movimento de mulheres na institucionalidade. Em seguida, no Governo Collor, sob a pauta da redução do aparelho do Estado, foram promovidas reformas que reduziram drasticamente a autonomia administrativa e financeira do CNDM e, conseqüentemente, sua capacidade de estabelecer diretrizes para os instrumentos governamentais de gênero.

O CNDM, como já apresentado acima, tinha um formato caracterizado pela inserção direta dos movimentos sociais na estrutura do Estado, de uma maneira autônoma e ambígua, uma espécie de movimentismo, nas palavras de Motaño (2003). O conselho foi um marco na América Latina enquanto organização institucional. Principalmente em relação ao seu caráter participativo. Todavia, com as dificuldades enfrentadas por esse modelo em contornar os revezes da década de 90, começaram a emergir novas formas de institucionalidade inspiradas no modelo espanhol (MONTAÑO, 2003). Entre elas, pode-se citar o exemplo do Chile e da Costa Rica que estabeleceram organismos de políticas para mulheres que privilegiavam mais a perspectiva da gestão e da transversalização da política de gênero no interior do Estado do que a dimensão participativa, como o caso brasileiro.

Apesar do revés sofrido no CNDM, no âmbito internacional, por sua vez, houve conquistas muito relevantes para a pauta de igualdade de gênero. Mary Hawkwesworth, 2018, discorre sobre o grande marco que foi a Plataforma de Ação de Beijing, em 1995. Naquela ocasião, foi pactuado como compromisso internacional a formação de mecanismos de gêneros nacionais, que seriam institucionalidades responsáveis pela condução das políticas para mulheres nos estados partes. Esses organismos estatais deveriam ter capacidade de governança para incidir na estrutura estatal. Quanto a essa inserção, foi nesse encontro internacional que foi firmado a transversalidade da perspectiva de gênero como princípio fundante de políticas públicas. Em outras palavras, naquele momento, pactuou-se que a atuação dos Estados deve ser sempre norteada pela redução das desigualdades de gênero. Essa dimensão, não se reduziria exclusivamente a instrumentos governamentais para mulheres, mas deveria extravasar para todas as ações da entidade estatal.

Com o fortalecimento da temática de gênero no âmbito internacional, o modelo espanhol ganhou força na América Latina e, em 2002, último ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, o presidente editou uma medida provisória que criou a Secretaria dos Direitos da Mulher – SEDIM, vinculada ao Ministério da Justiça. Segundo Montaño (2003), o

movimento de mulheres compreendeu a medida como um avanço institucional para as políticas de gênero no país, apesar das críticas quanto a sua demora em ser elaborada. De qualquer forma, a mudança do CNDM como órgão central de construção de políticas de gênero para a SEDIM representou, ainda segundo a autora, uma mudança na relação entre os movimentos feministas e o Estado. Esses movimentos tiveram que reconhecer outras redes de atores, aceitar novas regras de funcionamento estatal para a formação de políticas públicas e fazer concessões em um período em que a equidade de gênero não era uma pauta central no país. Assim, essa nova institucionalidade foi resultado de um processo de acordo e negociação entre os movimentos de mulheres e os outros sujeitos no âmbito do Estado.

Segundo Maria Fernanda Ribas (2019), todavia, a SEDIM teve sua esfera de ação bem limitada, tanto por estar vinculada ao Ministério da Justiça, quanto pelo motivo de que a medida provisória que a criou não definiu claramente suas atribuições e sua estrutura administrativa.

Com o fim do governo Fernando Henrique Cardoso, o seu sucessor, Luiz Inácio Lula da Silva, transformou, em 2003, a SEDIM na Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – SPM. A SPM foi retirada do Ministério da Justiça e vinculada diretamente à Presidência da República, ganhando, assim, uma maior centralidade na gestão, um quadro administrativo mais robusto e o triplo do orçamento anterior (PAPA, 2012). Montañó (2003) argumenta que isso foi resultado de um processo de aumento da percepção geral da importância política e eleitoral das mulheres no país. Neiva Furlin (2020) e Débora Gonzalez (2017), por sua vez, apontam para o processo de interlocução realizado pelo movimento feminista no interior do Partido dos Trabalhadores – PT do presidente eleito. Furlin (2020) ressalta, por exemplo, que uma das primeiras ações da recém criada SPM foi incorporar o CNDM no interior da secretaria como uma forma de institucionalizar a participação da sociedade civil no novo ciclo de gestão da política de gênero.

## **5.2 A estruturação da Secretaria de Políticas para Mulheres e as Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres**

A criação da SPM foi o “pontapé inicial” para a organização das conferências nacionais. A análise histórica da SPM, principalmente em seus primórdios, já mostrava um forte comprometimento do corpo técnico com a pauta feminista de igualdade de gênero e uma certa permeabilidade entre os movimentos sociais e o quadro de agentes públicos. A burocracia da SPM esteve longe de uma racionalidade burocrática weberiana clássica e mais próxima de um ativismo institucional. Papa (2012), por exemplo, trabalha com o termo “coalizões advocatórias” para explicar a forma como as gestoras da SPM, na defesa da temática de gênero no âmbito do governo federal, relacionavam-se entre si e com outros atores e atrizes de outras agências públicas no sentido de influenciar decisões políticas em prol da pauta de mulheres.

Assim, logo no início da institucionalização da SPM, já havia a ideia de realização de conferências nacionais de políticas para mulheres. À semelhança de conferências em outras áreas temáticas, foram organizadas uma série de reuniões municipais e regionais programadas com setores organizados da sociedade civil. Eles construiriam, por camadas de fóruns deliberativos, os conteúdos a serem discutidos e deliberados em uma grande plenária nacional, a ser realizada em Brasília com participação de milhares de mulheres.

A realização do processo de conferência, logo no primeiro ano de existência da secretaria, tem um grande valor simbólico em demonstrar de onde a pasta buscou extrair legitimidade e diretrizes para a construção de suas políticas públicas. Ao mesmo tempo, a realização desses foros serviu como estratégia para fortalecer a pauta de mulheres no interior do próprio governo federal e do Estado brasileiro, contribuindo, assim, para a consolidação da transversalidade de gênero (PAPA, 2012).

A I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres – I CNPM deu origem ao Primeiro Plano Nacional de Políticas para Mulheres – I PNPM. Este foi composto por 199 ações que perpassavam 4 eixos: Educação, saúde, autonomia econômica e violência. Além disso, destinava uma sessão do plano apenas para o monitoramento, gestão e governança. Assim, buscou-se, também, a formação de uma estrutura de governança de execução do plano com a formação de um comitê interministerial de acompanhamento. Fortaleceu-se, também, o

papel do CNDM como instância de participação da sociedade civil e de acompanhamento da política. O conselho tornava-se, assim, um típico conselho consultivo tal qual em outras políticas. (MARCONDES *et al*, 2018).

O processo de institucionalização da política de gênero não foi um processo fácil e contínuo. O desenvolvimento da política não concebia apenas a estruturação de um órgão com poder executivo no âmbito federal. A política de gênero preconizava toda a transformação de uma lógica de funcionamento do Estado, a começar pelo rompimento da estrita compartimentalização temática, para a construção de uma ideia que incorporasse conceitos complexos como transversalidade e interseccionalidade. Por isso, resistências por parte da burocracia tradicional foram recorrentes. Todavia, ao longo dos anos foram construídos arranjos e articulações que permitiram avanços da pauta em diversos âmbitos (PAPA, 2012).

Em 2007, a II Conferência Nacional de Políticas para Mulheres ocorreu com a ampliação do número de participantes e de conferências locais. Durante as reuniões, foi feito um balanço analítico no sentido de fazer uma avaliação participativa do atingimento dos objetivos do I PNPM. Esse processo deu origem ao II PNPM, que contou com a adição de novos eixos temáticos, e de novas ações. Outros atores estatais foram envolvidos no processo de execução do plano (MARCONDES, DINIZ, e FARAH, 2018).

A III Conferência Nacional de Políticas para Mulheres buscou aprofundar verticalmente as políticas de gênero. Foi dada bastante ênfase às conferências municipais e estaduais, processo semelhante ao que ocorria em outras políticas. A conferência nacional seria uma assembleia que se debruçava nas discussões iniciadas no âmbito local. Ao mesmo tempo, intensificava-se o apoio da SPM aos organismos locais de políticas para mulheres (OPMs) com o estímulo à formação e expansão dessas estruturas no Brasil (MARCONDES, DINIZ, e FARAH, 2018)

Esta busca por uma maior capilaridade da política foi seguida por uma expansão e aprofundamento da rede horizontal de atores participantes. O Comitê expandiu a participação de Ministérios, contando com 33 órgãos governamentais. Concomitantemente a isso, estruturou-se a organização dos mecanismos de gênero nos ministérios. Estes seriam instituições que funcionaram como pontos focais especializados no acompanhamento da execução do PNPM em cada pasta. Seria uma forma de institucionalizar ainda mais a política de gênero; uma solução aos desafios impostos pela transversalidade, aumentando o poder de

ingerência da SPM como coordenadora central de atores e firmando a responsabilidade dos ministérios em executar e participar da política (MARCONDES, DINIZ, e FARAH, 2018)

Esta maior estruturação das políticas de gênero foi acompanhada por um crescimento do papel da SNPM como executora direta de programas. Além, claro, da sua função de coordenadora da rede de execução do PNPM. O orçamento da pasta expandiu consideravelmente e programas mais vultosos começaram a se desenvolver sob responsabilidade do órgão, principalmente na temática de prevenção e combate à violência contra as mulheres (MARCONDES, DINIZ, e FARAH, 2018)

Em 2015, foi feito o último processo de Conferência. Nele, verificou-se uma preocupação menor em constituir uma novo PNPM com a elaboração de centenas de ações como as conferências anteriores. O IV PNPM, então vigente, reafirmou as ações do III PNPM, com acréscimos pontuais. A preocupação da conferência de 2015, por sua vez, que já tinha como horizonte a instabilidade política que culminou no impeachment, foi a de consolidar os avanços institucionais conquistados até então (MARCONDES, DINIZ, e FARAH, 2018). Buscava-se fortalecer ainda mais os OPMs locais e a formação de um Sistema Nacional de Políticas para Mulheres.

E esse foi o processo de formação inicial da política de gênero no país e da estruturação das conferências nacionais de políticas para mulheres. Para além de repensar as relações de gênero no âmbito de nossa sociedade, essa história conta a construção de um novo paradigma de políticas públicas. Paradigma que compreende a opressão de gênero como uma força social estruturante das ações do Estado. O rompimento da opressão, passa a ser prioridade, entendida como uma luta que se estende por todas as temáticas da sociedade. Em segundo, que repensa o conceito de participação social em política pública em detrimento de um viés estadocêntrico e gerencialista. A participação social passa a ser a principal prática para a formação de legitimidade, para a formulação, avaliação e monitoramento de políticas públicas.

### **5.3 Interpretando o quadro valorativo dos textos das conferências**

Esta seção tem como objetivo a reconstrução interpretativa do quadro valorativo das conferências nacionais de políticas para mulheres. Esse esforço resultará na segunda matriz de referência, em conjunto com a matriz epistemológica, que pautará esta avaliação axiológica. Os materiais de pesquisa, como explicado, no capítulo do método, foram os textos finais resultantes da I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, da II Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, da III Conferência Nacional de Políticas para Mulheres e da IV Conferência nacional de Políticas para mulheres, realizadas em Brasília, nos anos de 2004, 2007, 2011 e 2016.

As conferências nacionais de políticas para mulheres não tiveram um formato fixo ao longo das quatro edições; houve mudanças. Todavia, de maneira geral, em cada uma das edições foi aprovado um regimento que estruturou a organização nacional do processo de conferências, estabelecendo a criação de órgãos e competências para o funcionamento dos processos deliberativos. As conferências eram divididas em etapas, a municipal, a estadual e a nacional. Os parâmetros gerais também já foram definidos no regimento nacional, aprovado previamente em cada uma dessas quatro ocasiões, assim como o temário a ser trabalhado. As etapas municipais e estaduais tinham a função, além de qualificar e prover de subsídios a etapa nacional, elas elegeram delegadas para representar os municípios e estados na conferência nacional. A composição de participação nas conferências nacionais mudou ao longo do tempo. Elas tiveram algo em torno de 1600 a 2500 participantes, com representantes do Conselho Nacional de Direitos das Mulheres, com representantes dos estados, dos municípios, do governo federal e da sociedade civil.

Quanto às metodologias para a construção dos relatórios durante as conferências nacionais, elas não foram determinadas via regimento. A metodologia ficou a cargo da comissão organizadora. Mas, como ilustração, na I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres foram criados 20 grupos divididos por 5 eixos temáticos, cada um com quatro grupos. Todos esses grupos discutiram uma parte geral, sobre diretrizes e princípios além de sua respectiva temática. As diretrizes e resoluções aprovadas pela maioria de cada grupo foram destacadas para levar ao plenário. As propostas que foram aprovadas, nos grupos, sem emendas ou com emendas de redação foram levadas ao plenário só para referendo. Todavia,

as propostas que sofreram alteração de sentido foram a plenário para serem discutidas pelas delegadas.

Os documentos resultantes das conferências podem ser formados, além dos próprios conteúdos, por transcrições de discursos de personalidades, feitos na ocasião, moções e manifestações sobre assuntos diversos, aprovadas em plenária, além das resoluções aprovadas. Este trabalho, no entanto, concentrou seus esforços exclusivamente nas diretrizes aprovadas nas ocasiões das conferências (na Primeira Conferência Nacional de Políticas para Mulheres foram aprovadas, por exemplo, 239 diretrizes), que foram resultado de um amplo processo de participação democrática. Por meio de análise do sentido, buscou-se levantar e categorizar os principais valores que fundamentaram as resoluções construídas.

Importante salientar que o processo de reconstrução de valores é um esforço interpretativo a partir da perspectiva deste pesquisador para os fins desta avaliação, não sendo, assim, uma apreensão neutra a um fenômeno objetivo, como expliquei no capítulo do método e também no referencial teórico-epistemológico. Logicamente, a partir da interpretação de outra pesquisadora o resultado seria diferente. Todavia, para a interpretação aqui realizada considere a literatura de políticas de gênero, em interface com a dos estudos críticos em políticas públicas, trabalhada nesta pesquisa, bem como outros documentos, entre eles, os planos nacionais de políticas para mulheres. Tudo isso, como um esforço de buscar coerência com o pensamento que teceu aqueles encontros.

É claro que no campo axiológico, os valores se entremeiam, se misturam e se comportam, por vezes, de forma bastante simbiótica, sendo difícil, por isso, estabelecer fronteiras entre eles. Esta pesquisa não buscou, portanto, estabelecer marcos rígidos entre os valores na prática interpretativa de cada uma das diretrizes. Buscou apontar nas diretrizes as categorias de valores construídas durante a análise.

Como resultado do esforço interpretativo descrito no capítulo anterior, foram propostos 13 valores, ou categorias avaliativas. E a partir sintetizados no quadro abaixo e posteriormente descritos e discutidos.

**Tabela 3 – O quadro de valores das Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres**

<b>Síntese descritiva dos valores defendidos</b>	<b>Categorias avaliativas</b>
--------------------------------------------------	-------------------------------

<p>Crença e defesa da igualdade e do acesso universal aos recursos da sociedade a todas as pessoas, considerando, contudo, as especificidades de cada uma delas.</p>	<p>Universalismo Singularizado</p>
<p>Compreensão de que existem fluxos de dominação e opressão na sociedade sejam em suas instituições, em seus símbolos culturais, em sua organização social, que relega as mulheres a posições subalternizadas em relação aos homens.</p>	<p>Dimensão social e política da violência contra as mulheres</p>
<p>Reconhecimento da não-neutralidade do Estado (com a perpetuação do patriarcado), ao mesmo tempo em que se busca uma nova não neutralidade, mas desta vez reparadora nas questões de gênero, com políticas públicas de emancipação e autonomia das mulheres.</p>	<p>Reconhecimento da Não- Neutralidade do Estado.</p>
<p>Assunção da transversalidade como paradigma para ação dos governos. A superação das desigualdades de gênero passar a ser uma perspectiva a ser incorporada em todas as ações do Estado.</p>	<p>Transversalidade</p>
<p>Crença de que somente estruturas institucionais do Estado fortalecidas, capilarizadas e ativas podem produzir efetivas políticas de gênero.</p>	<p>Institucionalização e priorização das políticas de gênero no interior do Estado.</p>
<p>Defesa da participação social como novo paradigma para as políticas públicas</p>	<p>Participação social como parte fundamental do processo de política pública no Estado.</p>
<p>Crença na integridade corporal das mulheres, em sua autonomia em fazer escolhas no que tange às questões</p>	<p>Garantia dos direitos sexuais e reprodutivos</p>

sexuais e reprodutivas e na promoção da igualdade no acesso aos insumos que permitem o usufruto dessa autonomia, considerando, para isso, as mulheres em toda sua diversidade.	
Crença na expressão da autonomia da mulher em sua dimensão material, com inclusão produtiva da mulher do campo e floresta e das empreendedoras urbanas; com a ampliação e fortalecimento da participação das mulheres no mercado formal de trabalho, com o provimento da economia do cuidado pelo Estado. Com reestruturação da divisão sexual do trabalho.	Autonomia Econômica.
Crença no empoderamento da mulher enquanto agente político é a expressão da autonomia da mulher frente às estruturas de dominação social, na dimensão política de sua vida.	Emancipação política das mulheres.
Crença na garantia do acesso das mulheres à educação de qualidade e o acesso à cultura.	Educação e cultura enquanto direito.

Fonte: Elaboração própria

#### a) Universalismo Singularizado

O universalismo singularizado é uma categoria avaliativa que reúne um conjunto de argumentos que defendem o respeito às diferenças mesmo dentro de uma busca pela universalização dos serviços e das políticas públicas. Ele foi construído a partir do conceito de singularidade individual de Patrícia Hill Collins. A singularidade individual é explicada por Patricia Hill Collins como a concepção que “cada indivíduo é visto como uma expressão única de um espírito comum, poder ou energia inerente a toda vida” (Collins, 2018). Da mesma forma, o Universalismo Singularizado é um valor que tem como princípio a igualdade

e o acesso universal aos recursos da sociedade a todas as pessoas, considerando, contudo, as especificidades de cada uma delas. O universalismo singularizado tem como dimensões o respeito à diversidade, às singularidades e ao pluralismo. Ele aparece em minha interpretação como um dos valores básicos que transitam nos textos aprovados nas conferências, embora ele não seja expressamente referido nos documentos.

Para começar, a *universalidade* foi um valor estabelecido já na I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres como um dos princípios fundantes da nova ordem de política pública proposta por aquelas mulheres.

UNIVERSALIDADE. A luta pela universalização das políticas públicas permanentes tem sido uma marca da luta das mulheres pelo acesso aos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais para todas as mulheres, rurais e urbanas, em sua diversidade de raça e etnia, de situações e experiências. É necessário que o Estado implemente ações neste sentido e garanta que elas se cumpram na sua integralidade. (I CNPM, 2004, Diretriz 15, p. 106)

EQÜIDADE. Princípio que garante o acesso aos direitos universais, através de ações específicas e afirmativas a grupos historicamente discriminados. Tratar desigualmente os desiguais requer o pleno reconhecimento das subordinações e necessidades específicas dos diferentes grupos de mulheres, e é compreendida como fundamento das ações afirmativas e como instrumentos necessários no alcance ao pleno uso-fruto por mulheres e homens, de todos os direitos humanos. (I CNPM, 2004, Diretriz 20, p. 107)

À universalidade, a dimensão da diversidade e especificidade foi se somando em seguida. Logo nas aberturas dos documentos, ela é estabelecida expressamente como um valor fundamental. Na quarta conferência, afirma-se que pelo termo “mulheres” compreende-se uma coletividade composta por diversos grupos, que foram listados no documento, entre eles: negras, indígenas, quilombolas, lésbicas, ribeirinhas, mulheres com deficiência, transexuais, entre vários outros. Há uma preocupação, desde o início, de nominar todas as possíveis identidades que as mulheres possam assumir como uma forma de evitar com que elas sejam invisibilizadas por um coletivo de “mulheres” que não seja representativo de cada uma de suas partes.

Além disso, é evidente a negação de uma imagem coletiva de “mulheres” que possa totalizar opressivamente as diversas identidades. Esse valor determina que as políticas para mulheres sejam implementadas, considerando as especificidades das condições de cada um dos grupos sociais de mulheres. A política generalista, nessa lógica, reproduz desigualdades. Assim, muitas vezes, ao longo dos textos das conferências, esse valor é expresso tanto de maneira genérica, alertando o Estado a prestar atenção à diversidade de mulheres na

construção de políticas públicas, quanto de maneira mais específica, com resoluções direcionadas a sanar problemas de determinados grupos de mulheres. Nesse sentido, a função do Estado é promover a igualdade e a inclusão política de cada uma das mulheres, considerando suas especificidades.

Dentre os grupos de mulheres que possuem resoluções mais específicas voltadas a eles ao longo dos documentos das conferências, podemos citar: as mulheres indígenas, mulheres do campo e de comunidades tradicionais, mulheres transexuais, lésbicas, e bissexuais, mulheres com deficiência e mulheres encarceradas e egressas do sistema prisional.

O trecho abaixo é um exemplo de quando o princípio da diversidade é defendido em si mesmo enquanto valor, de uma forma mais geral:

Incorporar as perspectivas étnico-raciais, geracionais, de orientação sexual e de pessoas com deficiência à proteção de direitos das mulheres em situação de violência, proporcionando ações intersetoriais e integradas para a prevenção e o enfrentamento da violência. (III CNPM, 2011, Diretriz 30, p. 7)

Os dois trechos seguintes, por sua vez, representam quando a diversidade, enquanto valor, se manifesta de maneira mais aplicada e específica a algum grupo determinado de mulheres no sentido de ressaltar que a ação estatal deve estar atenta a uma determinada especificidade:

Adequar a Lei Maria da Penha e a Lei do Feminicídio para a inclusão de proteção às mulheres transexuais. (IV CNPM, 2016, Diretriz 9, p. 28)

Garantir a igualdade de oportunidades para a população afro-descendente e indígena nos cargos do Poder. (II CNPM, 2007, Diretriz 6.12, p. 98)

Outra representação do valor universalismo singularizado emerge na integralidade na prestação de serviços públicos. A integralidade, por si só, poderia ser classificada como um valor independente. Todavia, aqui neste trabalho a abordaremos como um elemento integrante do universalismo singularizado, sem, contudo, desprezar a integralidade como uma característica fundamental vislumbrada pelos movimentos feministas e de mulheres. A

integralidade, apesar de mencionada diversas vezes nos documentos das conferências, não recebeu uma definição expressa neles. O artigo de Souza et al (2012) “Integralidade na atenção à Saúde: um olhar da Equipe de Saúde da Família sobre a fisioterapia” pode ser útil para inspirar uma definição de integralidade para além do contexto da saúde. Adaptando a definição dos autores, entendemos que integralidade é garantir ao indivíduo uma assistência holística que contemple o indivíduo em todos os níveis de atenção e considere o sujeito inserido em um contexto social, familiar e cultural. Assim, percebe-se que o princípio da integralidade é uma espécie de materialização na prática de política pública do valor universalismo singularizado. A singularização da política pública sob um olhar que contemple diversidades e especificidades é a partir de uma abordagem holística que considere e dê visibilidade às identidades e às necessidades das mulheres.

O princípio da universalidade deve ser traduzido em políticas permanentes nas três esferas governamentais caracterizadas por sua indivisibilidade, integralidade e inter setorialidade dos direitos, combinadas às políticas públicas de ações afirmativas, percebidas como transição necessária em busca da efetiva igualdade e equidade de gênero que considera a diversidade de raça e etnia. (I CNPM, 2004, p. 106)

A discussão presente na temática de saúde sobre **universalismo singularizado** e integralidade é resgatado pelos movimentos de mulheres nas discussões das conferências nacionais e buscam traduzir a aplicabilidade desses valores sob a perspectiva feminista para todas as políticas do Estado. Quando entramos nas especificidades do enfrentamento à violência, por exemplo, os movimentos feminista e de mulheres buscam uma abordagem integral, que não se reduzem apenas a uma abordagem punitivista de segurança pública, mas consideram o fenômeno da violência como multidimensional. Ao longo dos documentos, percebe-se que o enfrentamento a violência passa pela prevenção, combate, acesso à justiça, e garantia de direitos. Tudo isso dentro de uma lógica transversal e intersetorial com outras temáticas como autonomia econômica, saúde, educação.

Capacitar periodicamente todos/as profissionais das áreas de segurança pública, saúde, educação justiça, operadores do direito delegados, delegadas, juízes, promotores (as), defensores(as) públicos(as) e assistência psicossocial para o atendimento humanizado das mulheres em situação de violência na temática da violência de gênero considerando as dimensões étnico-racial, geracional, orientação sexual e de classe. (II CNPM, 2007, Diretriz 4.8, p. 95)

O valor universalismo singularizado, interpretado nesta pesquisa, está nessa lógica, em consonância com os valores que construímos em nossa matriz valorativa epistemológica. Por trás da incorporação desse valor, o movimento de mulheres, que participou do processo de conferência, parece enxergar um mundo construído em ordem social permeada por fluxos de opressão, seja de gênero, de raça, etnia, capacitista, etc. E que a posicionalidade ocupada por cada uma das mulheres, em toda sua diversidade, implica em fluxos de opressão que se interseccionam de maneiras diferentes. Por isso, a ação do Estado no sentido de romper esses fluxos, em prol de uma ordem de equidade, precisa considerar as especificidades de cada uma das mulheres.

#### b) Dimensão social e política da violência contra as mulheres

Pelo valor “Reconhecimento da violência social contra as mulheres” compreendo como o reconhecimento político de que existem fluxos de dominação e opressão na sociedade sejam em suas instituições, em seus símbolos culturais, em sua organização social, que relega as mulheres a posições subalternizadas em relação aos homens. Esses fluxos de opressão de gênero se interseccionam com outros fluxos de opressão, sejam raciais, de classe, étnicos, religiosos, entre outros. Esse valor interpretado já foi trabalhado no Capítulo 3 em que construímos nossa matriz epistemológica e refletimos sobre como se estrutura a ideia de opressão e dominação, interseccionalidade e posicionalidade no pensamento feminista.

Nos textos das conferências nacionais, emergiu, em nosso esforço interpretativo, diversas representações desse valor. Entre elas, algumas nos parecem ser mais centrais e são as seguintes: i) o caráter sistêmico e estrutural da violência e discriminação contra as mulheres na sociedade; ii) a interseccionalidade com a desigualdade; iii) a necessidade de construção de políticas pública compreensivas no sentido de reverter a violência estrutural e;

iv) a necessidade do enfrentamento à violência contra a mulher em um sentido mais estrito da percepção do fenômeno da violência.

Quanto ao caráter sistêmico da violência, é o entendimento de que a opressão contra as mulheres se trata de um fenômeno social com raízes profundas em nossa sociedade, que estrutura todas as suas relações e que, portanto, irradia pelos diversos âmbitos das vidas das mulheres. Essa interpretação emerge do seguinte trecho da I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres:

Reconhecer a violência de gênero e raça/etnia como violência estrutural e histórica que expressa a opressão das mulheres e como questão de saúde pública. Isto exige responder às demandas que pressionam o cotidiano das mulheres, em particular a violência doméstica e sexual de que são vítimas, implementando e garantindo políticas permanentes de enfrentamento, assistência e prevenção. (I CNPM, 2004, Diretriz 25, p. 108.)

Assim, a discriminação e a violência contra as mulheres não se tratam de fenômenos isolados de segurança pública, sendo, contudo, expressões dessa estrutura social.

Reconhecer, nas distintas ações, programas e projetos que a violência contra a mulher é uma questão de saúde pública, segurança, educação e justiça. Uma violação de direitos humanos que se manifesta nas relações desiguais de poder, construídas historicamente. (I CNPM, 2004, Diretriz 94, p. 117)

A segunda representação do valor do reconhecimento da violência social contra as mulheres, que, em nosso processo interpretativo, chamou nossa atenção, foi a questão da interseccionalidade das desigualdades, a qual estão sujeitas as mulheres, em suas múltiplas identidades. Nos documentos das conferências, emergiu a necessidade de visibilizar os diferentes fluxos de opressão aos quais estão submetidas as mulheres, em suas diferentes personalidades. Como exemplo dessa representação, podemos fazer o seguinte destaque:

A busca da igualdade efetiva entre mulheres e homens, incidindo sobre as desigualdades sociais em todos os âmbitos;  
O respeito à diversidade e combate a todas as formas de discriminação com medidas efetivas para tratar as desigualdades em suas especificidades; (III CNPM, 2011, Princípios, p. 2)

As duas primeiras manifestações acima desse valor são relativas ao reconhecimento da existência da opressão e suas dinâmicas interseccionais. A terceira representação, por sua vez, é que, uma vez constatada a violência social contra a mulher, é necessário a construção de políticas públicas sensíveis, que rompam os fluxos de opressão, em prol de uma sociedade igualitária.

Promover relações de trabalho não-discriminatórias, anti-homofóbica, anti-racista, por razão de idade ou por deficiência, com equidade salarial e de acesso a cargos de direção. (II CNPM, 2007, Diretriz 1.3, p. 89)

Percebe-se que, a desigualdade e a discriminação contra as mulheres, nos documentos das conferências, é um fenômeno social que estrutura as relações sociais em toda a nossa sociedade e que, isso, é uma dinâmica violenta por si só. Todavia, a última dimensão que destacamos do valor “reconhecimento da violência social contra as mulheres” é a sua manifestação no sentido mais estrito dessa violência social, que é a violência tal qual definida em nosso corpo legal. Como exemplo, podemos destacar a abordagem da Lei Maria da Penha, que, apesar de focar na definição da violência doméstica mais especificamente, estabelece uma definição de violência contra mulher que parametriza a caracterização desse fenômeno para o sistema jurídico brasileiro. Assim, ela conceitua a violência física, patrimonial, sexual, psicológica e moral. Hoje em dia, também se reconhece outras manifestações da violência contra as mulheres, como a violência política, por exemplo.

Em todas as conferências, a preocupação com a estruturação da ação estatal para o rompimento com o fenômeno da violência, em estrito senso, tem um lugar especial de destaque. Isso ocorre em virtude, primeiro, da gravidade do fenômeno da violência contra as mulheres no Brasil, que conta com indicadores alarmantes. Além disso, como vimos na seção anterior, as primeiras instituições de políticas para mulheres criadas no Brasil estavam no âmbito desta temática, como a instituição da primeira DEAM no estado de São Paulo, na década de 80.

Essa dimensão caracteriza-se por ser mais propositiva em termos de política pública, considerando o enfrentamento à violência numa perspectiva integral, onde a mulher é

percebida em todas suas necessidades, como foi abordado no valor Universalismo Singularizado:

Aprimorar a proteção às mulheres em situação de violência e os mecanismos de rede que garantam e efetivem a aplicação da lei Maria da Penha, em especial o inciso III do artigo 12, quanto à concessão de medidas protetivas de urgência e seu efetivo cumprimento, fortalecendo a fiscalização pelo sistema de segurança e justiça, inclusive por meio de ferramentas como patrulha Maria da Penha, Botão do pânico, por meio de ações com Polícia Militar, Polícia Civil, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Centro de Referência Especializado, contemplando a prisão automática nos casos de descumprimento de medida protetiva, atendimento multidisciplinar da vítima já no primeiro atendimento na delegacia de polícia, exigindo da(o) Delegada(o) de Polícia a solicitação da decretação de medidas protetivas de urgência, que serão enviadas em 24h, para conhecimento do Judiciário. (IV CNPM, 2016, Políticas Pública temáticas, Resolução 2, p. 27)

Percebe-se, assim, que, na dimensão do enfrentamento à violência em sentido estrito, trabalhado nas conferências nacionais, propõe-se ações práticas de estruturação do Estado no sentido da mitigação desse problema público.

#### c) Reconhecimento da Não- Neutralidade do Estado.

Para interpretar este valor, utilizamos as categorias epistemológicas feministas trabalhadas no Capítulo 3. Assim, naquela ocasião, pensamos na neutralidade do Estado por meio das reflexões de Bandeira (2005) e Hawkesworth (1994). Segundo as autoras, o viés androcêntrico domina todas as instituições da sociedade, assim, não existe uma ação do estado que seja neutra em relação a gênero. Ou ela adota a perspectiva de gênero e subverte o viés androcêntrico e a desigualdade entre homens e mulheres ou a política atuará no sentido de privilegiar os homens em detrimento das mulheres.

Em nosso processo interpretativo, esse valor emergiu fortemente nos documentos das conferências. E claro, a não-neutralidade também se relacionada com a questão da

interseccionalidade, pensando na diversidade das mulheres. Na I CNPM, é onde esse valor foi encontrado de uma maneira mais expressa, em uma de suas primeiras diretrizes:

O desafio a ser enfrentado na implementação de políticas públicas é desmistificar a neutralidade do Estado como proponente e articulador de uma ação política. Cabe ao poder público garantir a universalidade, alterando as desigualdades sociais. Esta alteração precisa ser também considerada do ponto de vista das relações de gênero, raça e etnia, de geração, da diversidade de orientações sexuais e das necessidades específicas de pessoas com deficiência, modificando relações de poder e acesso a direitos em sua dimensão social, política, econômica e cultural. Possibilitando, assim, o rompimento da visão corrente e assumindo o pressuposto de que a definição de masculino e feminino é uma construção histórica, política, cultural e um componente estrutural das relações sociais e econômicas. (I CNPM, 2004, Diretriz 2, p.104)

Este valor tem uma relação simbiótica com o valor “reconhecimento da violência social contra as mulheres”. Se a sociedade estrutura fluxos de opressão e dominação que perpetuam desigualdades, o Estado não é imune a isso, e, como principal locus de poder e decisões sociais, cria instituições que cristalizam um sistema patriarcal, racista, etc. Da mesma forma, na lógica dos documentos aprovados nas conferências, cabe ao Estado remodelar as estruturas de poder da sociedade em prol de uma igualdade que considere a multiplicidade das mulheres, a partir, é claro, do reconhecimento que, sem a perspectiva de gênero inserida em suas dinâmicas, o Estado torna-se um instrumento de perpetuação de desigualdades.

O caráter laico do Estado como um princípio rigoroso de que as políticas públicas não podem se mover por definições religiosas. (III CNPM, 2011, Princípios Orientadores. p. 2)

Como pode ser verificado na citação acima, uma outra representação interessante a ser mencionado dentro do escopo considerado como parte do valor “reconhecimento da não-neutralidade do Estado”, aqui trabalhado, é a reivindicação dos movimentos de mulheres e feministas pela laicidade do Estado como característica fundamental a ser alcançada para a garantia dos direitos das mulheres. Na III CNPM, por exemplo, a laicidade do Estado é colocada como um dos princípios fundamentais de todas as diretrizes de políticas para mulheres propostas.

#### d) Transversalidade

A transversalidade é uma categoria de valor que foi abordada em nossa matriz epistemológica no Capítulo 3. Nesse sentido, cabe retomar a definição de transversalidade elaborada por Bandeira (2005), que define transversalidade de gênero como:

Por transversalidade de gênero nas políticas públicas entende-se a idéia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres. (BANDEIRA, 2005, p.5)

Como abordado ao longo deste trabalho, a transversalidade é um valor considerado basilar por parte da literatura brasileira que estudou políticas de gênero no Brasil. Todavia, ele não é mencionado com frequência ao longo dos documentos aprovados nas conferências, com exceção de algumas menções expressas em resoluções aprovadas durante a II CNPM. De qualquer forma, é um valor que irradia por todos os documentos. Percebe-se que há a intenção dos movimentos feministas e de mulheres de incidirem, inserindo a perspectiva de gênero por todas as grandes políticas de Estado. O que é, por definição, a transversalização da política de gênero.

A transversalidade também está ligada à ideia da não-neutralidade do Estado e das políticas públicas. Assim, torna-se imperioso que a perspectiva de gênero seja incorporada por todas as políticas a fim de que não reproduzam e reforcem desigualdades.

#### AVANÇOS

Maior incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas;  
Crescimento da inserção da temática de gênero, raça e etnia no processo de

elaboração do orçamento e planejamento do governo; (II CNPM, 2007, Avanços, p. 85)

Apesar das raras menções expressas da transversalidade nas diretrizes aprovadas nas conferências, as principais representações desse valor vieram, basicamente, de duas formas: A primeira, foi na construção de diretrizes em áreas temáticas; como educação, cultura, saúde, política, economia, previdência e outras; no sentido de inserir a perspectiva de gênero por todo o Estado. A segunda, foi pensar em mecanismos institucionais que garantam a institucionalização da transversalidade. A seguir, seguem exemplos desses dois tipos de representações:

Ampliar e fortalecer os programas de capacitação para as mulheres do meio rural, com ênfase na agroecologia (IV CNPM, 2016, Diretriz 47, p. 32)

Criar comitês intersetoriais de monitoramento e avaliação de políticas para as mulheres nos estados, municípios e Distrito Federal, e fortalecer o comitê de articulação e monitoramento interministerial, garantindo o acompanhamento e a deliberação sobre o desempenho e a implementação das políticas com participação social. (III CNPM, 2011, Diretriz 85, p. 17)

Um aspecto interessante que optamos por trabalhar aqui dentro do valor da transversalidade é a não separação da dimensão econômica da dimensão social do Estado e, portanto, da inclusão da perspectiva de gênero nas políticas econômicas. A defesa pela não separação entre essas duas esferas foi expressamente defendida no âmbito do documento aprovado na II CNPM. Nele, as delegadas apontavam que a abordagem do então governo, que tratava os dois assuntos como independentes entre si, era um dos obstáculos para o desenvolvimento da política de gênero. Esse caso mostra que a política de mulheres deve se espalhar, enquanto diretriz e valores, por todas as áreas do Estado. As demais conferências aprovaram, nesse sentido, uma série de resoluções que inseriram a perspectiva de gênero dentro da política econômica.

As políticas do governo federal mantiveram uma separação entre o econômico e o social;

No campo econômico se mantém o superávit primário, delimitando o que são os gastos públicos e mantendo o pagamento da dívida externa e interna com juros extorsivos que privilegia os ganhos do setor financeiro. O direcionamento dos investimentos do setor produtivo reforçou uma divisão sexual e internacional do trabalho que mantém o país na condição de exportador de grãos e fornecedor de matéria-prima e mão de obra barata; privilegiando os interesses do setor agro-exportador, com a expansão das monoculturas de soja, cana, eucalipto, sobre territórios camponeses, indígenas, quilombolas e demais populações tradicionais, com o uso de tecnológicas nocivas ao meio-ambiente e à saúde dos segmentos populacionais citados, como são os transgênicos e os agrotóxicos. (II CNPM, 2007, Obstáculos - Cultura e Políticas, p. 88)

Rever os acordos com o Fundo Monetário Internacional buscando superar as políticas ortodoxas e restritivas por ele indicadas, objetivando assim o crescimento econômico e social com geração de renda e trabalho que permitam alterações estruturais na divisão sexual do trabalho. I CNPM, 2004, Diretriz 86, p. 116)

Emerge dos dois trechos acima, a compreensão de que, assim como outras políticas públicas, as políticas econômicas não são neutras em relação a gênero. Dessa forma, há um enfrentamento a uma concepção tecnicista no gerenciamento da economia, ao mesmo tempo em que se reivindica espaço de voz aos movimentos de mulheres, por meio das conferências nacionais de políticas para mulheres, para que eles influenciem as diretrizes de governo também nesse âmbito de discussão temático.

#### e) Institucionalização e priorização das políticas de gênero no interior do Estado.

A institucionalização e priorização das políticas de gênero no interior do Estado é um valor que o seu entendimento é quase auto explicativo. Mas para sua melhor compreensão, percebemos em nosso esforço interpretativo algumas representações que nos pareceram mais frequentes e que cabe trazermos aqui. A primeira delas é a institucionalização e fortalecimento de organismos no interior do Estado que sejam especializados em política de gênero e que façam esse papel de coordenar e promover a política. A Secretaria de Políticas para Mulheres é o organismo mais emblemático deles, assim como o Conselho Nacional de Políticas para Mulheres. Mas também existem suas contrapartes nos estados e municípios,

como secretarias e conselhos municipais e estaduais. A ideia é criar uma rede organismos de políticas para mulheres, integrando os três níveis de governo.

Definir e garantir critérios para integração de estados e municípios a SNPM a partir da:

- a. Constituição, por meio de lei, do Conselho dos Direitos da Mulher;
- b. Aprovação de Planos de Políticas para Mulheres, garantindo sua inserção na lei orçamentária dos entes federados;
- c. Adesão ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres;
- d. Criação, implantação e fortalecimento dos Organismos de Políticas para Mulheres (secretarias coordenadoras, diretorias e assessorias de políticas para as mulheres) que deverão apresentar os seus respectivos planos de políticas para as mulheres.
- e. Criação de observatórios para construção do índice nacional de diferenças de gênero e raça e monitorar/mapear o funcionamento destes. (IV CNPM, 2016, Diretriz 38, p. 23).

A segunda representação desse valor está na ideia de capilarizar a política de gênero por meio da implantação de serviços voltados para mulheres. Entre eles, estão a rede de serviços de enfrentamento à violência contra a mulher.

Implementar, fortalecer, ampliar e manter os Centros de Referência de Atendimento à Mulher, com equipamentos específicos e acessíveis, vinculados aos organismos de políticas públicas para as mulheres e à rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, garantindo que não sejam substituídos por outros equipamentos socioassistenciais, regionalizando os serviços e promovendo a capilaridade em relação aos municípios. (III CNPM, 2011, Diretriz 33, p.8)

A terceira representação da Institucionalização das políticas para mulheres está em garantir mecanismos de políticas públicas e recursos para seu funcionamento. Assim, organizou-se o Plano Nacional de Políticas para Mulheres como um plano de governança, de diretrizes e de garantia de recursos para a execução da política de gênero por todo o governo federal, pensando no conjunto das pastas ministeriais.

A 3ª Conferência Nacional posiciona-se pela manutenção, no nível federal, do Plano Nacional de Políticas para Mulheres, com todos os seus eixos, Plano que tem sido o principal instrumento de implementação da promoção da igualdade para mulheres

no nível federal e orienta que as resoluções aprovadas sejam incluídas nos respectivos eixos do Plano Nacional de Políticas para Mulheres, concretizando seu aprimoramento e atualização, conforme previsto no decreto da Presidenta Dilma Rousseff, de 15 de março de 2011, que convocou a esta conferência. (III CNPM, 2011, Resolução Geral “B”, p.2)

A quarta representação desse valor da institucionalização da política de gênero no interior do Estado emerge constantemente em todos os documentos das conferências nacionais de políticas para mulheres: é a sensibilização e capacitação dos agentes públicos com relação à perspectiva de gênero.

Promover e garantir a formação continuada das(os) profissionais de saúde para atendimento ético, respeitando os valores pessoais, a liberdade individual, a decisão informada, em especial no acolhimento e abordagem de profissionais do sexo, homossexuais, lésbicas e transgêneros, mulheres do sistema prisional, adolescentes, mulheres com deficiência, pessoas de religiões diversas e culturas diversas, pessoas vivendo com HIV/ Aids, mulheres com neoplasia de mama, doenças crônicas degenerativas e portadoras de doença do trabalho. (I CNPM, 2004, Diretriz 124, p. 123)

Como pôde ser percebido ao longo de suas representações, o valor da institucionalização das políticas de gênero no Estado está atrelado aos valores do reconhecimento da não-neutralidade das políticas públicas e da transversalidade. Enquanto o primeiro compreende que os fluxos de opressão de gênero entremeiam as estruturas do estado, o segundo concebe que a perspectiva de gênero deve estar presente em todas as ações públicas. Logo, a institucionalização da política de gênero no interior do estado é um valor que emerge desses dois primeiros.

A institucionalização necessária a uma política nacional para as mulheres que seja efetiva e que altere as condições de desigualdades entre as mulheres e homens exige a criação de organismos executivos de articulação e implementação de políticas, entendido como indispensáveis para a construção de uma coerência nas ações do Estado. A criação de secretarias de políticas para as mulheres no primeiro escalão de governo, nas esferas federal, estadual e municipal, com poder político, administrativo e orçamentário é estratégico para a

construção da igualdade. Para assegurar e garantir a construção de relações democráticas com o movimento feminista e de mulheres é importante a criação e fortalecimento de mecanismos institucionais que ampliem a participação popular e o controle social, como as conferências, os conselhos de direitos das mulheres e a participação das mulheres na elaboração do orçamento participativo, além de outros mecanismos existentes de participação popular, contemplando a representação das mulheres indígenas, negras, lésbicas, idosas, deficientes, jovens, ciganas e profissionais do sexo.

A institucionalização necessária a uma Política Nacional para as Mulheres, que seja efetiva e que altere as condições de desigualdades entre as mulheres e homens exige a criação de organismos executivos de articulação e implementação de políticas, indispensáveis para a construção de uma coerência nas ações do Estado. A criação de Secretarias de Políticas para as Mulheres, no primeiro escalão de governo nas esferas federal, estadual e municipal com poder político, administrativo e orçamentário é estratégica para a construção da igualdade. Para assegurar e garantir a construção de relações democráticas com o movimento feminista e de mulheres é importante a criação e fortalecimento de mecanismos institucionais que ampliem a participação popular e o controle social como as conferências, os conselhos de direitos das mulheres e a participação das mulheres na elaboração do orçamento participativo, além de outros mecanismos existentes de participação popular, contemplando a representação das mulheres indígenas, negras, lésbicas, idosas, deficientes, jovens, ciganas e profissionais do sexo. . (I CNPM, 2004, Diretriz 7, p. 105)

O trecho acima é um exemplo de como os documentos aprovados nas conferências criaram resoluções diversas com objetivos diferentes como: a formação e o fortalecimento de órgãos voltados à política de gênero, em especial a SNPM e as secretarias estaduais e municipais; a estruturação de uma governança interfederativa e entre os três poderes; formação de diretrizes e de serviços; criação de legislação e mecanismos para garantir a aplicabilidade das leis existentes; realização de pesquisas; produção e sistematização de dados; estruturação de programas voltados às mulheres e de instrumentos para garantir relevância orçamentária à temática.

f) Participação social como parte fundamental do processo de política pública no Estado.

**PARTICIPAÇÃO.** A Política Nacional para Mulheres, e quaisquer projetos, programas e planos governamentais dela decorrente, deve ter presente a necessidade de debater e elaborar com o segmento interessado que busca beneficiar, o que implica estabelecer um diálogo e uma parceria com os movimentos feministas e de mulheres, respeitando sua diversidade e ampliando a cidadania. (I CNPM, 2004, Princípios 18, p. 107)

A participação ativa das mulheres no diagnóstico da realidade social, formulação das políticas, implementação, controle social. (III CNPM, 2011, Diretrizes, p. 2)

Este é um valor interpretado que se trata de um rompimento com uma lógica tradicional de funcionamento do Estado em favor do aprofundamento democrático por meio da participação direta em todos os processos governamentais de formação de política pública. É uma nova compreensão de como é a formulação, o monitoramento e a avaliação de política pública. A sociedade civil interessada é parte integrante da política e sua participação é requisito para a validade da mesma. A I CNPM e a III CNPM, por exemplo, estabelecem, expressamente, a participação social enquanto um dos princípios norteadores da política nacional.

Ampliar a participação das mulheres em todos os conselhos setoriais considerando a representatividade das diversidades étnico-raciais, de orientação sexual, pessoas com deficiência, profissionais do sexo, geracionais e das mulheres rurais. (II CNPM, 2007, Diretriz 6.14, p. 98)

Garantir participação de representação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher no Conselho Monetário Nacional. (II CNPM, 2007, Diretriz 6.18, p. 98)

Acima, emerge a percepção que esse valor, além de refletir como o movimento feminista enxerga a participação social no funcionamento do Estado, tem como representação, também, a reivindicação de uma participação mais substancial das mulheres em outras instâncias de participação social no processo políticas públicas. Seria uma forma, inclusive, de transversalizar e institucionalizar a perspectiva de gênero no aparato dos poderes públicos.

### g) Garantia dos direitos sexuais e reprodutivos

O conceito de direitos sexuais e reprodutivos é complexo e daria, por si só, uma longa discussão. Todavia, para mantermos o foco deste trabalho, utiliza-se aqui a conceituação proposta por Sonia Corrêa e Rosalind Petchesky (1994) que negam a perspectiva mais legalista e individualista da abordagem de direitos. Elas o conceituam a partir do pensamento feminista, em que o acesso aos direitos na sociedade ocorre em meio a uma série de constrangimentos sociais e de opressão interseccional. Assim, para elas, direitos sexuais e reprodutivos passam por quatro princípios ou dimensões: integridade corporal, autonomia pessoal, igualdade e diversidade.

Fazendo um resumo que está longe de abordar toda complexidade do pensamento das autoras, entende-se por integridade corporal, por exemplo, o direito da mulher de não ser alienada de sua capacidade sexual e reprodutiva, o direito à integridade física, os direitos afirmativos para usufruir de seu potencial corporal. Por autonomia pessoal, entende-se o tratamento das mulheres como capazes para tomar decisões reprodutivas e sexuais. Por igualdade entende-se por repensar as relações entre homens e mulheres, em suas múltiplas posicionalidades. E por diversidade, compreende-se o respeito às mulheres em todas as suas especificidades, sejam religiosas, étnicas, raciais, sexuais, etc.

Utilizando esse conceito, percebemos que autonomia sexual e reprodutiva é um valor amplamente abordado ao longo dos documentos construídos nas conferências nacionais de políticas para mulheres. Sua representação emerge, frequentemente, atrelada à integralidade do direito à saúde das mulheres.

Garantir, efetivamente que o Estado cumpra os princípios e diretrizes da política nacional de atenção à saúde integral da mulher, conforme os princípios do Sistema Único de Saúde - SUS, introduzindo os conceitos dos direitos sexuais e direitos reprodutivos como direitos humanos das mulheres, que se traduzam no direito de

escolha e no respeito às diferenças nos aspectos da promoção à saúde, ampliação do acesso aos serviços, humanização e melhoria da qualidade da atenção e recuperação dos agravos e reabilitação, através das seguintes diretrizes (I CNPM, 2004, Diretriz 110, p. 120)

O valor da autonomia sexual e reprodutiva emerge a partir de uma variedade de representações. Uma delas, bastante comum ao longo dos textos das conferências, é a discussão em torno do abortamento. Mas mesmo essa discussão é conduzida com diferentes tônicas; uma delas é o aborto enquanto uma questão da integridade corporal da mulher:

Favorecer as condições do exercício dos direitos reprodutivos, dos direitos sexuais e a livre orientação sexual, descriminalizando o aborto, possibilitando autonomia e bem estar também neste campo, intervindo contra as distintas formas de apropriação mercantil do corpo e da vida das mulheres, tendo em vista também a exploração sexual, o tráfico de mulheres e o consumo de imagens da mulher”. (I CNPM, 2004, Diretriz 24, p. 108)

Um outra tônica é do aborto sob o prisma de saúde pública da mulher:

Ampliar o número de serviços e promover a assistência qualificada e humanizada nos casos de abortamento inseguro e de aborto legal, assegurando o cumprimento da norma técnica do Ministério da Saúde relativa à atenção humanizada ao abortamento nos serviços na rede de saúde pública, a fim de reduzir a mortalidade materna e garantir os direitos das mulheres. (III CNPM, 2011, Diretriz 57, p. 12)

Além disso, nas diretrizes sobre o aborto há uma perspectiva mais garantista, que pensa tanto na ampliação dos direitos das mulheres, como na ampliação dos serviços públicos para o exercício desses direitos:

Expandir a criação dos serviços de aborto legal. (II CNPM, 2007, Diretriz 4.5, p. 94)

Revisão do Código Penal que criminaliza o aborto, garantindo as mulheres o direito ao aborto seguro na rede pública, bem como o pronto atendimento aos casos previstos na legislação atual. (IV CNPM, Políticas temáticas - Diretriz 34, p. 30)

Além das discussões em relação ao aborto, o valor dos direitos sexuais e reprodutivos também emerge em diretrizes sobre autonomia pessoal, na lógica de pensar as mulheres como capazes de tomar suas decisões reprodutivas:

Estimular a implantação e implementação da assistência ao planejamento reprodutivo, para mulheres; adultas, jovens e adolescentes e seus parceiros garantindo a distribuição e o acesso a métodos reversíveis e irreversíveis em acordo com critérios e desejos das mulheres, com acesso a anticoncepcionais, inclusive a contracepção de emergência, e dos demais métodos, na rede pública de saúde e nas farmácias populares, assegurando também a autonomia sexual e reprodutiva das mulheres, no âmbito da atenção integral à saúde, respeitando os princípios dos direitos sexuais e direitos reprodutivos. (III CNPM, 2011, Diretriz 55, p. 12)

E essa autonomia pessoal também é pensada como algo a ser promovido pelo Estado, por meio de políticas pública de sensibilização e educação:

Ampliar os programas de educação sexual abordando os seguintes temas: relações de gênero, direitos sexuais e reprodutivos, autonomia sobre o corpo, sexualidade como um direito, prevenção da gravidez na adolescência, prevenção das DST/AIDS, aborto, violência doméstica e sexual e drogadição, assegurando a capacitação continuada de todas (os) as (os) educadoras (es) e demais profissionais da rede envolvidas (os) no programa. (I CNPM, 2004, Diretriz 201, p. 134)

A ideia de sensibilização e de educação é fortemente atrelada a mulheres adolescentes e jovens.

#### h) Autonomia Econômica

O valor da autonomia econômica é um conceito cuja discussão é tão complexa como a discussão sobre direitos sexuais e reprodutivos. Portanto, não poderemos, nesta ocasião, abordá-lo com a profundidade devida. Nossa compreensão desse valor interpretado coloca a autonomia econômica no conjunto da discussão sobre o empoderamento das mulheres. Retomamos assim, a discussão que construímos no Capítulo 3, de nossa matriz

epistemológica. O empoderamento e autonomia das mulheres é a reversão, por elas, das relações estruturais de opressão e dominação na sociedade, no sentido da conquista individual e coletiva de sua emancipação, do atingimento de suas potencialidades, do alcance da autodeterminação, seja no âmbito político, seja em seus corpos, por meio de relações pautadas na equidade. Nesse bojo, compreendemos a autonomia econômica como dimensão material desse empoderamento, pois as desigualdades de gênero e interseccionais se manifestam, também, no âmbito da economia. Autonomia econômica é garantir às mulheres condições materiais para o exercício desse direito de emancipação das relações de opressão de nossa sociedade.

Essa concepção acima, foi resgatada da discussão promovida por Maria de Lourdes N. Scheffler (2013), que fez a seguinte consideração sobre autonomia econômica:

A autonomia econômica dessas mulheres poderia significar, para além da melhoria de suas condições de vida, a possibilidade de a mulher passar a dispor de recursos sob seu controle pessoal, ampliando o poder de decisão sobre seu uso, a perspectiva de transformar as tradicionais estruturas de dominação, influenciando, inclusive, as manifestações de violência presentes nestes contextos. Neste caso, admite-se que a desigualdade econômica entre homens e mulheres constitui uma das fortes variáveis preditivas da prevalência da violência contra a mulher, visto que respalda, simbolicamente, o sentido de propriedade e de domínio que subjaz às relações de gênero no meio rural. (SCHEFLER, 2013, p. 16)

A I CNPM, por sua vez, definiu enquanto princípio, o seguinte conceito de autonomia econômica que balizou a construção das políticas pública de gênero no Estado Brasileiro:

**AUTONOMIA DAS MULHERES.** Implica na ampliação do poder de decisão das mulheres sobre suas vidas, seus corpos, sua comunidade e país, favorecendo o rompimento com o legado histórico, os ciclos e espaços de dependência, exploração, opressão e subordinação que constroem as suas vidas no plano pessoal e da sua autonomia econômica, política e social. (I CNPM, 2004, Princípio 13, p. 106)

Para demonstrar a amplitude do valor da autonomia econômica, vamos apresentar algumas de suas representações ao longo das conferências nacionais de políticas para mulheres. A primeira delas é a discussão da divisão sexual do trabalho, resultado da

desigualdade entre homens e mulheres. A discussão ao longo das conferências é no sentido de modificar a divisão sexual do trabalho; tanto no mercado formal, onde os homens brancos ocupam posições com mais prestígio social, enquanto as mulheres, em especial as mulheres negras, ocupam posições com menos prestígio; quanto na divisão desigual das atividades domésticas, onde as mulheres são sobrecarregadas com as atividades de cuidado e reprodutivas. Abaixo, seguem exemplos sobre essas duas dimensões:

O Estado tem a sua parte a cumprir na modificação da divisão sexual do trabalho: primeiro, reconhecendo a sua importância social e fundamental para as relações humanas e produção do viver; segundo, ampliando a oferta de equipamentos sociais e serviços correlatos; terceiro, contribuindo com a educação pública e construção social de novos valores que enfatizem a sua importância, e sensibilizando a todos, ao Estado, a mulheres e homens da necessidade de viabilizar novas formas de sua efetivação. (I CNPM, 2004, Diretriz 26, p. 108)

Promover uma cultura de compartilhamento do trabalho doméstico entre mulheres e homens, como a realização de campanhas, a ampliação de licença paternidade e o debate sobre a licença parental. (III CNPM, 2011, Diretriz 11, p. 22)

Ao mesmo tempo em que se percebe a defesa da mudança da divisão sexual do trabalho, os textos das conferências também se preocupam em garantir que o Estado desenvolva políticas públicas que incidam em atividades, que graças à estruturação do trabalho desigual na sociedade atual, afetam mais as mulheres. Assim, apesar de pavimentar um caminho para uma mudança estrutural de médio e longo prazo, pensa-se em políticas públicas que tragam transformação imediata da condição das mulheres. Uma delas é o provimento pelo Estado da economia do cuidado e a valorização do trabalho doméstico não remunerado. No que tange à economia do cuidado, as conferências reivindicaram o provimento, por exemplo, por parte do Estado, de creche e também de serviços de cuidado de pessoas idosas e daquelas com deficiências.

Garantir a economia do cuidado com a construção e ampliação de creches, berçários, áreas de lazer, restaurantes populares e esporte em bairros e comunidades. Garantir serviços públicos de cuidado para pessoas idosas e com deficiência. Cuidado especial no atendimento nas áreas periféricas dos centros urbanos e zonas rurais. (IV CNPM, 2016, Propostas Temáticas 39 e 40, p. 31)

Quanto ao trabalho doméstico não remunerado, as conferências defendem sua valorização enquanto atividade relevante economicamente e socialmente. O que incorre no provimento, por exemplo, de oferta de previdência para as mulheres que exercem atividades domésticas não remuneradas como única ocupação. Ou, então, a criação de serviços públicos, como lavanderias comunitárias. Além disso, um segundo elemento defendido nas conferências é a desconstrução da divisão sexual do trabalho com a promoção por parte do Estado de uma repartição igualitária dos afazeres domésticos entre homens e mulheres. Isso como condição necessária para o atingimento dos direitos econômicos e de bem estar das mulheres.

Implementar, garantir e ampliar a aposentadoria para as mulheres donas de casa, valorizando o trabalho doméstico não-remunerado. (III CNPM, 2011, Diretriz 24, p. 6)

Outra representação do valor da autonomia econômica está na inclusão produtiva da mulher do campo, floresta, águas, comunidades tradicionais e indígenas, com grande ênfase no acesso da mulher à terra, ao crédito, à água, à capacitação e a outros serviços públicos.

Garantir a efetividade das políticas de fortalecimento da agricultura familiar como o acesso ao crédito, assistência técnica, diversificação da produção e acesso aos mercados com igualdade de gênero, raça e etnia.  
Incentivar o acesso das mulheres à titularidade da terra nos assentamentos e programas de reforma agrária, garantindo à trabalhadora rural a inclusão de seu nome nas escrituras de propriedades, independente do seu estado civil, bem como garantir o direito da mulher de ter seu nome no bloco de notas de produtora rural. (I CNPM, 2004, Diretrizes 74 e 75, p. 115)

Além da mulher do campo e de comunidades tradicionais, que foram amplamente contempladas ao longo das resoluções aprovadas pelas conferências, houve, também, uma preocupação de garantir a inclusão produtiva das mulheres empreendedoras urbanas. Vale mencionar, todavia, uma ênfase maior numa economia de empreendimento solidário e cooperativo em detrimento de uma perspectiva mais individualista do trabalho.

Garantir o acesso ao crédito e à capacitação técnica e financeira de mulheres empreendedoras, urbanas e rurais, com especial atenção às micro e pequenas empreendedoras, individuais e coletivas, com garantia e acesso à previdência social como direito universal.

Aprovar e implementar a Lei Nacional de Economia Solidária, instituindo a Política Nacional de Economia Solidária, fortalecendo os empreendimentos de mulheres, por meio de acesso ao crédito, 5 assistências e assessoria técnica e apoio à autogestão, à produção e à comercialização, valorizando o associativismo, o cooperativismo e o desenvolvimento sustentável. (III CNPM, 2011, Diretrizes 12 e 13, p. 4)

Há, também, uma forte ênfase, ao longo dos documentos trabalhados, na ampliação e fortalecimento da participação das mulheres no mercado formal de trabalho.

Desenvolver políticas públicas que ampliem e valorizem a participação das mulheres no mundo do trabalho, em condições justas e igualitárias, com mecanismos que incentivem a sua contratação, aumento, escolarização, qualificação e capacitação profissional gratuitos, partindo de diagnóstico das necessidades do mercado de trabalho, das comunidades rurais e urbanas, com condições dignas de trabalho, garantindo a diversidade de raça e etnia, geração e orientação sexual. (I CNPM, 2004, Diretriz 60, p.113)

Entre os aspectos trazidos neste caso, cabe mencionar desde políticas macroeconômicas que garantam o acesso a emprego, a salário adequado e a previdência, quanto a condições de trabalho dignas, a isonomia salarial entre mulheres e homens, a garantia de direitos trabalhistas (principalmente no caso do trabalho doméstico); o fim do assédio sexual no ambiente de trabalho; a qualificação profissional; entre outras coisas. Enfim, o acesso e fortalecimento da mulher no mercado de trabalho é abordado de uma maneira integral enquanto valor ao longo das resoluções aprovadas nas conferências.

i) Emancipação política das mulheres.

Esse valor interpretado tem como conceito um princípio expresso logo no início do documento aprovado na I CNPM, que consiste em ter as mulheres como sujeitos de direito, como sujeitos políticos.

Esta Política estrutura diretrizes e princípios para intervenções governamentais, visando a inserção construtiva das mulheres nas ações do Estado, promovendo políticas concretas que efetivem a igualdade e equidade de gênero, raça e etnia e a livre orientação sexual, considerando as mulheres como sujeito e não apenas como apêndice da família ou recurso poupador de investimentos públicos. O reconhecimento das mulheres como sujeitos de direitos e como sujeitos políticos, previstos na Constituição Federal de 1988, também é próprio desta Política Nacional, posto que considera importante promover seu maior acesso e participação nos espaços de poder e se torna essencial para democratizar o Estado e a sociedade. ( I CNPM, 2004, Princípios 3 e 4, p. 104)

Esse valor, insere-se na discussão que trouxemos no Capítulo 3, e no tópico anterior sobre autonomia econômica. A emancipação política é mais uma dimensão da autonomia da mulher frente a uma estruturação social de dominação e desigualdade. Inclusive, na III CNPM, o termo “autonomia política” é usado como título de um dos eixos temáticos. Entre suas outras representações, estão as numerosas diretrizes voltadas para a sensibilização da sociedade e o empoderamento político das mulheres frente as questões de gênero e discriminação.

Uma dimensão desse empoderamento são as diretrizes voltadas para o fortalecimento e participação das mulheres nos cargos de poder e decisão na sociedade. O que é um dos principais eixos temáticos das conferências, juntamente com outros como educação, saúde e enfrentamento à violência. Assim, no âmbito dessa discussão existem diretrizes que tiveram como conteúdo desde o aumento da participação das mulheres em carreiras do Estado, no Legislativo, no Executivo e no Judiciário, como também em cargos eletivos, em organizações públicas, em partidos políticos e em cargos diretivos em empresas. E algumas dessas resoluções apontaram soluções bem específicas como a instituição de sistema de lista fechada para o parlamento.

Garantir a igualdade de oportunidades para a população afrodescendente e indígena nos cargos do Poder (II CNPM, 2007, Diretriz 6.12, p. 98)

Instituir, por meio da reforma eleitoral, o sistema de listas fechadas com alternância de gênero para a apresentação das candidaturas partidárias e de coligações, garantia de recursos específicos para as mulheres, cumprimento das cotas legais e paridade no uso dos horários eleitorais. (IV CNPM, 2016, Diretriz 30, p. 21)

Propor medidas no sentido da paridade entre mulheres e homens, contemplando a diversidade das mulheres, nos cargos comissionados e de decisão e poder da administração pública direta e indireta, nas três esferas de governo. (III CNPM, 2007, Diretriz 82, p. 16)

Uma outra representação comum do valor da autonomia política das mulheres que emerge dos textos das conferências são diretrizes com foco na educação como instrumento de emancipação, de promoção da igualdade de gênero e de enfrentamento à violência social à mulher.

Promover e garantir a formação inicial e continuada de estudantes e de profissionais da educação nos diversos níveis e redes de ensino para uma educação inclusiva, não-sexista, não-racista, não-lesbofóbica e não-transfóbica, incorporando instrumentos legais e garantindo a elaboração de materiais didático-pedagógicos que incorporem essas perspectivas. (III CNPM, 2007, Diretriz 60, p. 13)

Por fim, para fechar esse tópico, cabe discutir sobre o que consideramos ser mais uma representação do valor da emancipação ou autonomia política. Trata-se da reivindicação da Comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias.

Promover a democratização e a regulamentação dos meios de comunicação, mídia e publicidade, criando mecanismos legais que combatam a disseminação de estereótipos e a representação negativa da mulher, e assim contribuir para uma cultura pautada na equidade de gênero e na diversidade. (IV CNPM, 2016, Diretriz 26, p. 20)

Desenvolver debates e ações sobre a questão das mídias e meios de comunicação nos temas: a) democratização da mídia e do exercício do direito de antena, controle social da mídia e da representação da imagem da mulher nos diversos meios (mídia impressa, rádio, TV e redes sociais); b) orientação sobre o uso das redes sociais e riscos de exposição de seus dados pessoais e de sua imagem; c) ampliação da divulgação, especialmente em mídias sociais, acerca dos direitos humanos e sociais das mulheres; d) criar leis que garantam espaço gratuito nos meios de comunicação de massa para a divulgação dos direitos e denúncia da violência contra as mulheres.” IV CNPM, 2016, Diretriz 8, p. 16)

Essa é uma representação bastante relevante em todos documentos construídos nas conferências, constituído, inclusive, eixos temáticos específicos. As resoluções que entendemos como parte desse grupo propõe, entre outras coisas, algum tipo de estímulo ou regulação por parte do Estado nos meios de comunicação, de forma a romper estereótipos e preconceitos discriminatórios contra as mulheres e promover a igualdade de gênero. Além disso, elas também reivindicam a democratização dos meios de comunicação por meio da inclusão digital de mulheres e do fomento à produção de conteúdo comunicacional por mulheres, considerando toda sua diversidade.

#### j) Educação e cultura enquanto direito.

Por esse valor compreende-se a educação e cultura como direitos em si mesmos, para além da sua significância instrumental como elemento de emancipação social. É um dos vários direitos que interpretamos que as conferências concebem como essenciais para o alcance das mulheres em sua diversidade. A III CNPM sintetiza esse valor como “Autonomia cultural”:

Estimular e garantir que os programas de fomento à produção e difusão cultural valorizem a expressão das mulheres e sua contribuição social, política, econômica e cultural, promovendo a democratização do acesso aos bens culturais, considerando as mulheres em sua diversidade. (III CNPM, 2011, Diretriz 62, p. 13)

Garantir e incentivar a escolarização das mulheres em todos os níveis e modalidades de ensino, promovendo seu acesso a uma educação pública de qualidade e mecanismos para sua permanência no sistema educacional, considerando as mulheres em sua diversidade, garantindo-se bolsas estudantis e casas de apoio a estudantes universitárias da zona rural. (III CNPM, 2011, Diretriz 65, p. 14)

Esse valor também emerge ao interpretarmos diretrizes de outras conferências:

Identificar e atuar com ações afirmativas nas condições sociais que impedem segmentos de mulheres de se alfabetizarem, reformulando e implementando os programas educacionais de jovens e adultos, adequando-os às necessidades das mulheres. (I CNPM, 2004, Diretriz 189, p. 132)

Valorizar as iniciativas culturais, de esporte e lazer, respeitando as especificidades e a diversidade das mulheres (II CNPM, 2007, Diretriz 2.5, p. 91)

Criar espaços culturais e programas de lazer para as mulheres. (IV CNPM, Diretriz temática 56, p. 32)

Assim concluímos a construção da Matriz Valorativa Referencial das Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres. Como pontuamos anteriormente, nossa intenção não foi fazer uma análise exaustiva de todos os valores que compuseram os extensos textos aprovados nas ocasiões das conferências. Primeiro, porque em nossa concepção, de viés interpretativista, essa seria uma tarefa impossível. Sempre miraremos esses textos a partir de nossa perspectiva e, ela, por sua vez, é particular e específica de nossa posicionalidade. Acreditamos que a tarefa de investigar valores de um discurso é um esforço que é, em essência, interpretativo.

Além disso, sabemos que nosso foco principal não foi a investigação do processo de conferências nacionais de políticas para mulheres. O olhar sobre os documentos dos encontros foi construir nossas lentes cognitivas por meio das quais avaliaremos nosso objeto de pesquisa que é o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio. Assim, sabemos que uma investigação muito mais profunda poderia ser realizada sobre o processo de Conferências. Mas esse é um caminho a ser transcrito em trabalhos futuros.



## **6 AVALIANDO A PROPOSTA CONCEITUAL DO PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO FEMINICÍDIO – PNEF**

Este capítulo inicia o processo de avaliação do PNEF, buscando compreender a proposta conceitual inicial do Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio à luz da matriz valorativa referencial construída a partir das conferências nacionais de políticas para mulheres. Para isso, construímos criticamente um quadro de valores da proposta inicial do plano, analisando seu documento conceitual constituidor e o Decreto 10.906 que o instituiu.

Como foi abordado no Capítulo 3 deste trabalho, assume-se aqui a perspectiva da Mirada ao Revés de Boullosa (2013) e parte-se, como pressuposto analítico, que a política pública é o ator-rede que se atoriza pela interação social entre os atores e atrizes ativados politicamente em torno de um problema público ou bem público. Logo, entendemos que para investigação de uma política pública é necessário compreendê-la como um fluxo de interação da rede de atores que a compõe. Assim, a política é muito maior que seu plano estratégico inicial. Ela é, antes, seu processo de existência, enquanto dinâmicas interativas.

Assim, compreendemos que a avaliação axiológica do Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio não deve se restringir à sua proposta conceitual inicial. O planejamento estratégico (decreto e análise ex-ante) do plano é um argumento, um discurso nessa arena em disputa no interior da política de enfrentamento à violência contra as mulheres. E para compreensão dessa arena, foi necessário, também, investigarmos seu processo de implementação. Somente, depois disso, emergiria a imagem do PNEF enquanto ator-rede.

Outro elemento que deve ser resgatado aqui é como utilizamos a avaliação da proposta inicial do PNEF para sua compreensão enquanto ator-rede. Como abordamos no quarto capítulo, sobre metodologia, devido às limitações de recursos, este trabalho não foi capaz de abordar, separadamente, todos os atores e as atrizes que compõem a rede do plano. Focalizamos sua análise nos processos que ocorreram a partir da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres. Todavia, esse é um lócus restrito de toda rede atorial.

Foi necessário, então, buscar uma solução para esse problema de utilizarmos um olhar limitado sobre o grande universo que compreendemos enquanto PNEF. Quanto a isso,

chegamos à seguinte conclusão: podemos construir uma compreensão mais ampliada da dinâmica valorativa do PNEF e seus atravessamentos com os valores presentes nos textos das conferências nacionais, investigando como os demais atores se relacionam com a proposta inicial do núcleo gestor e criador do plano.

Explica-se o que planejamos: Iniciamos com uma profunda análise do quadro conceitual inicial de valores do PNEF. Levantamos suas bases valorativas, com um olhar comparativo com o quadro de valores das conferências, verificando como essas duas esferas se encontram, como elas se afastam. No segundo momento, partimos para a investigação da implementação do plano. Então, podemos verificar o nível de colaboração dos atores em relação ao planejamento inicial da equipe gestora; se eles contribuíram para a execução do planejado ou se eles criaram resistência. E a postura deles, por sua vez, nos permite refletir sobre o grau de alinhamento dos demais atores ao quadro de valores conceitual inicial do PNEF. Por fim, a interpretação do afastamento ou da proximidade desses atores aos valores conceituais do plano nos permite, por tabela, fazer reflexões sobre os atravessamentos valorativos das conferências com o conjunto atorial do Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio.

Assim, essa construção crítica do quadro de valores da proposta inicial do PNEF, à luz do quadro referencial das conferências, é fundamental a este trabalho. Pois entendemos que essa proposta inicial do plano, seria, metaforicamente, uma espécie de sonda por meio do qual avaliaremos o PNEF como um todo, enquanto rede atorial. A reação dos atores desse sistema-PNEF aos valores dessa proposta inicial nos ajudaria a interpretar o conjunto de valores diluídos em toda essa rede.

Para isso, este capítulo está dividido em duas seções, na primeira, a 6.1, fizemos uma breve apresentação do que é o PNEF de ponto de vista mais formal; na segunda seção, a 6.2, construímos, criticamente, o quadro de valores da proposta conceitual inicial do PNEF.

## 6.1. O que é formalmente o Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio

O Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio foi formalizado pelo Decreto nº 10.906, de 20 de dezembro de 2021. Todavia, segundo o painel de monitoramento do PNEF, algumas de suas ações estão em execução desde janeiro de 2021. Além do Decreto, o PNEF conta com um documento conceitual que estabelece suas bases teóricas e diretrizes de ação, à semelhança de uma análise ex-ante de política pública. O plano é coordenado pelo Departamento de Políticas de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres - DEV, da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres - SNPM, órgão responsável pela gestão da política de mulheres no governo federal durante o Governo Bolsonaro e alocado no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Enquanto objetivo geral o PNEF estabelece:

Enfrentar todas as formas de feminicídio (com especial ênfase no feminicídio íntimo), a partir de ações integradas e intersetoriais, de forma a combater e prevenir as mortes violentas de mulheres em razão do sexo feminino e garantir os direitos e a assistência às mulheres e seus familiares. (Brasil, 2022, p. 7)

Enquanto objetivos específicos foram estabelecidos os seguintes:

- 1) Ampliar a articulação e a integração entre os atores da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres.
- 2) Promover ações que conscientizem a sociedade sobre a violência contra as mulheres e ampliem as possibilidades de denúncia.
- 3) Promover a coleta de dados e a gestão da informação sobre a violência contra as mulheres e o feminicídio.
- 4) Fomentar a responsabilização, a educação e o monitoramento dos autores de violência contra as mulheres.
- 5) Garantir direitos e assistência integral, humanizada e não revitimizadora às mulheres em situação de violência, às vítimas indiretas e aos órfãos do feminicídio. (Brasil, 2022, p. 33)

O PNEF foi dividido em cinco eixos estruturantes, a saber: I) - Articulação, que é focado principalmente na integração dos serviços e atores/ atrizes da rede de enfrentamento à

violência contra a mulher II) - Prevenção, voltado para a prevenção primária (conscientização da população em geral, voltada para mudança de padrões de gênero normalizantes da violência). III) Dados e Informações, voltado para a promoção, sistematização e divulgação de pesquisas sobre a temática; IV) Combate, voltado para o cumprimento das normas penais e responsabilização dos agressores; V) Garantia de Direitos e Assistência, com foco no cumprimento dos tratados e acordos internacionais na temática.

O PNEF parte de uma visão ampla do fenômeno da violência contra a mulher, em consonância com a definição presente na Convenção de Belém do Pará. Segundo o documento do PNEF, “a violência contra as mulheres, portanto, consiste num fenômeno multifacetado e deve ser compreendida como uma violação de direitos humanos”. Nessa lógica, esse fenômeno compreende uma diversa tipologia de manifestações, entre elas: Violência psicológica, violência patrimonial, violência sexual, violência institucional, tráfico de mulheres, violência política, violência on-line contra mulher, entre outras. Compreende-se que essas expressões da violência graduam-se em manifestações mais brandas a manifestações mais extremas e contundentes. Todas elas, todavia, fazem parte do mesmo fenômeno, tendo o feminicídio como sua expressão máxima. O feminicídio, por sua vez, é a morte violenta de mulheres em razão do sexo feminino, da discriminação à mulher.

Quanto aos fatores explicativos do fenômeno da violência, o PNEF utiliza o Modelo Ecológico da Violência Contra as Mulheres de Heize, 1998. Segundo esse modelo, existem quatro tipos de fatores a saber:

- a) Fatores do nível individual: incluem o histórico pessoal e fatores biológicos (por exemplo, histórico de maus-tratos na infância, abuso de álcool ou substâncias psicoativas);
- b) Fatores do nível relacional: incluem familiares, amigos, parceiros íntimos e colegas, que podem aumentar ou proteger contra o risco de violência; c) Fatores do nível comunitário: referem-se aos contextos em que ocorrem as interações sociais (por exemplo, escolas, locais de trabalho, bairros);
- d) Fatores do nível social: referem-se a normas sociais que possam influenciar a aceitação ou rejeição da violência, bem como estruturas sociais, assim como práticas institucionais que produzam resultados nocivos ou preventivos em relação à violência. (Brasil, 2022, p. 15)

Assim, o PNEF, segundo seu documento de formação, busca a prevenção do fenômeno do feminicídio incidindo com ações nas quatro dimensões de fatores de risco de ocorrência do fenômeno, individuais, relacionais, comunitários e sociais.

O PNEF estabelece uma série de princípios, pressupostos e marcos normativos. Entre os princípios foram estabelecidos, por exemplo, o princípio da integralidade, da transversalidade, da interseccionalidade. Entre os doze pressupostos expressos, está “O reconhecimento da violência contra as mulheres como um fenômeno multidimensional e multifacetado, relacionado a uma diversidade de fatores” ou “a necessidade de uma abordagem integrada e abrangente de enfrentamento à violência contra as mulheres, que inclua a criação de condições subjetivas e materiais para as mulheres”. Quanto aos marcos normativos que respaldam o plano, por sua vez, foram citados, tanto marcos internacionais como a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW, ou a Convenção de Belém do Pará, quanto marcos nacionais como a Lei de Femicídio, ou a Lei Maria da Penha.

Em sua execução, foi estabelecida no Decreto nº 10.906, de 2021, uma lista de metas a serem atingidas durante a implementação do PNEF. Cada uma dessas metas representou uma linha de ação. As metas, apesar de estarem conectadas pela governança do PNEF, não necessariamente guardam interdependência em sua execução, podendo tratar de assuntos independentes entre si. Algumas delas possuem uma execução mais complexa e foram subdivididas. Assim, a equipe gestora do plano categorizou as iniciativas em dois tipos, as primárias que decorrem diretamente das metas, e as secundárias, que são suas ramificações.

A lista de metas do PNEF não foi estática entre o Decreto que instituiu o plano, o documento conceitual do PNEF e a execução do programa. Ela alterou-se com o tempo. De qualquer forma, ao longo do período ela variou em quantitativos por volta de 55 metas. Atualmente, são 52 iniciativas primárias de ação em execução, quatro delas foram canceladas recentemente. Percebe-se, assim, que o PNEF é um plano amplo com iniciativas interdependentes. Sua função é reunir embaixo de uma mesma estrutura de governança, de uma mesma estrutura conceitual explicativa e valorativa, essas diversas ações direcionadas ao enfrentamento do complexo problema da violência contra a mulher.

Quanto à estrutura de governança, em cada uma das metas foram atribuídas responsabilidades pela execução. Isso foi feito pelo próprio Decreto que instituiu o PNEF. Assim, além do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, outros ministérios como o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde, o Ministério da Justiça e o Ministério da Cidadania foram formalizados como responsáveis por iniciativas.

Além disso, foi instituído o Comitê Gestor do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio. Colegiado deliberativo responsável por “assegurar a articulação, o monitoramento e a avaliação das ações governamentais que integram o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio”. Com reuniões mensais, e coordenado pela Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, o comitê Gestor tem a seguinte configuração:

Art. 9º O Comitê Gestor é composto por representantes dos seguintes órgãos:  
I - um da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que o coordenará;  
II - dois do Ministério da Justiça e Segurança Pública, dos quais:  
a) um da Secretaria Nacional de Segurança Pública; e  
b) um da Secretaria Nacional de Justiça;  
III - um da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania;  
IV - dois do Ministério da Saúde, dos quais:  
a) um da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde; e  
b) um da Secretaria de Atenção Primária na Saúde; e  
V - um da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. (Brasil, 2022)

Assim, apresentamos, nesta seção, a organização formal do PNEF enquanto proposta, passando pelos principais elementos que o constituíram enquanto projeto, com o objetivo de situar o leitor antes que iniciemos uma abordagem mais crítica sobre seu quadro de valores iniciais que fizemos na seção seguinte, a 6.2.

## 6.2 O Quadro de Valores da proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio

Como foi explicado na introdução deste capítulo, o objetivo aqui nesta parte é compreender qual foi o quadro de valores do PNEF, ou, em outras palavras, quais foram os sentidos construídos em sua formulação inicial. Importante frisar que esta seção trabalhará o PNEF enquanto proposta. Isto é, não entendemos que estamos analisando todo o quadro valorativo do PNEF enquanto política pública aqui. Vale lembrar que o PNEF é muito mais que seu plano inicial, ele é a dinâmica de interação entre atores e atrizes ativados, é uma arena pública, que se manifesta em um continuum de relações. Assim, queremos reconstruir interpretativamente aqui um quadro de valores que nos ajude a compreender, no Capítulo 8, a dinâmica valorativa do PNEF enquanto sistema-arena-fluxo.

Para compreender o quadro de valores que respaldou a proposta inicial do PNEF, iremos analisar o Decreto nº 10.906, de 2021, que o constituiu, além do documento de estruturação conceitual do plano, bem como as entrevistas realizadas com a equipe técnica do Departamento de Políticas de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Evidentemente, esses documentos são construções coletivas e, em geral, tendem a sofrer influências em sua formação nos diversos níveis de governo em que eles passam por análise.

Para começar, interpretamos que o PNEF, enquanto proposta, buscou continuidade com as políticas anteriores. Em duas das entrevistas organizadas por essa pesquisa avaliativa, tanto a Diretora do Departamento de Políticas de Enfrentamento à Violência - DEV, quanto com uma pessoa da equipe técnica, responsável pela construção conceitual explicaram tais preocupações:

A gente não navegou em uma área que não fosse já aquela pré-estabelecida da política para as mulheres, a gente trabalhou em cima disso. A gente só procurou ampliar (Diretora do DEV/SNPM, 2022, em entrevista).

Assim, pelo menos eu vejo, assim, que a (Diretora do DEV/SNPM) teve essa preocupação, né? De manter isso. E se isso acontecer, tem parte dela, né? De manter essa lógica, né? De uma continuidade da política, sabe? Assim, continuidade da política, nesse sentido conceitual, né? Da proposta de manter um pouco desse histórico, sabe? E se você olhar, por exemplo, a publicação da Rede, né? Lá está a história com um pouquinho disso, né? E não foi vetado. Então, assim, eu acho que

isso foi um ganho, sabe? Da gente conseguir manter, pelo menos, uma certa coerência, né? Nas nossas propostas. (Técnico do DEV/SNPM, 2022, entrevista)

Percebe-se assim, pelos trechos destacados, que houve uma preocupação das atrizes em nível técnico de garantir a continuidade da política. Todavia, no trecho abaixo, uma das técnicas aponta que não houve barreiras das instâncias superiores da SNPM na construção conceitual do PNEF:

Todas essas questões, conferências, os planos, o pacto, de alguma forma eu tentei incorporar para manter a continuidade da política, para não haver uma quebra dessa proposta. E nesse sentido eu não percebi nenhum tipo de barreira, não por parte, quando falo isso, sempre pensando dentro do departamento, não posso dizer fora, porque como eu te falei, eu não participei disso. E realmente não tenho como avaliar como isso era visto em outras questões (Técnico do DEV/SNPM, 2022, entrevista).

Por outro lado, ressalta que houve um esforço de construir uma proposta que não seria vetada nas instâncias superiores onde ela fosse revisada. Assim, evitou-se, segundo a pessoa entrevistada, utilizar a palavra gênero, por exemplo, ou tratar essas questões de maneira mais frontal.

A grande questão do governo atual, como todo mundo sabe, era a concepção de gênero. Então, assim, tudo o que diz respeito ao gênero era de alguma forma desqualificado, né? Por conta dessa junção de gênero com a questão da identidade gênero, que é a grande discussão e que acaba entrando nessa questão das definições de masculinidade e desmasculinidade, que a gente sempre teve como a base das nossas políticas, que a gente precisa desconstruir essas diferenças de poder entre homens e mulheres, essas desigualdades, para que a gente realmente faça a prevenção da violência. Alguns termos, então, não podiam mais ser utilizados, mas por outro lado, outros termos eram aceitos, por exemplo. A gente podia falar de igualdade, podia falar de respeito. De que mais podia falar? A intersectoralidade, que eram questões muito importantes também para o nosso trabalho. Havia um reconhecimento da importância de dar visibilidade às mulheres invisibilizadas, que era muito falado também, e é uma pauta que, de alguma forma, a gente já buscava nessa linha do tempo das políticas, de afirmamento das violências, da voz dessas mulheres que, muitas vezes, não eram contempladas nas política. (Técnico da SNPM, 2022, entrevista)

De fato, por meio da análise dos documentos do PNEF, percebe-se que buscou-se trabalhar a desigualdade entre homens e mulheres sem utilizar a palavra “gênero” ou de aprofundar em discussões que remetessem fortemente à ideia - por mais que essa desigualdade seja, por definição, uma construção de gênero. E isso é um grande ponto de diferença entre os valores das conferências e do PNEF.

O reconhecimento da dominação de gênero, junto com todos os sentidos que a palavra “gênero” evoca, é um dos aspectos estruturantes das conferências nacionais e do pensamento feminista que deu origem as políticas para mulheres. O não reconhecimento do termo gênero enquanto valor, implica, também, invisibilizar outros grupos de mulheres que sofrem violência por serem lésbicas ou por serem transexuais. Dificulta também abordar as discussões das masculinidades (como foi levantado pela entrevistada) como fatores causais da alta incidência de violência contra as mulheres. Ou de pensar toda a construção de identidade do ser mulher em contraposição do ser homem que foi construído em um contexto de opressão e de dominação de uma estrutura social patriarcal.

Outro ponto de destaque é que o processo de construção conceitual do PNEF diferiu-se de como foi a Política Nacional de Enfrentamento à Violência dos anos anteriores. Não se respaldou diretamente no processo de conferências como era feito. Os atores e atrizes da sociedade civil não foram consultados como atores relevantes para a concepção da política. Isso pode ser reflexo, também, de uma visão diferente de política pública, mais tecnocrática, sem uma participação intensa da sociedade civil em todo o processo. Isso foi materializado com o Decreto 9.759, de abril de 2019, início do Governo Bolsonaro, que extinguiu todos os conselhos de políticas públicas instituídos por Decreto ou Ato Normativo. Além disso, mais especificamente, é um reflexo, também, de uma cisão do Governo com a sociedade civil ativada em torno da política de gênero. Como foi abordado anteriormente, a última conferência Nacional de Política para Mulheres foi realizada apenas em 2016. A percepção dessa diferença entre os dois momentos da gestão pública é compartilhada por uma das pessoas da equipe técnica entrevistadas na pesquisa:

O que eu estranhei nesse processo é porque, mesmo tendo participado da construção de outros planos, primeiro, as nossas ações em todos os planos que a gente fez, sempre foram pautadas por conferências. Como dessa vez nós não tivemos conferência, as ações foram pautadas na própria experiência, nas demandas que as gestoras fizeram. Teve um encontro com as gestoras antes de eu chegar. Depois que me foram passadas algumas ideias que foram levantadas e eu tentei contemplá-las

nos eixos. E também partiu muito do perfil de quem estava na gestão. Você pode ver que tem muita coisa voltada para a segurança pública, tem muita coisa para o judiciário. Claro, tem ações também mais voltadas para a saúde, mas acaba que a gente não fez essa... É diferente de como a gente construiu. Por exemplo, o pacto, todas as ações do pacto, nem todas, mas a maioria das ações, elas eram ações que de alguma forma foram solicitadas nas conferências. Então isso é muito diferente do que normalmente era feito. (...) Depois que estava pronto, foi passado para os parceiros, que acho que foi uma tentativa de validar e de trazer outras sugestões também. (Técnico da SNPM, 2022, entrevista)

Ainda assim, não se pode afirmar que essa construção conceitual do PNEF foi um processo completamente *top down*. Houve uma preocupação de envolver outros atores da rede da política de enfrentamento à violência contra as mulheres, de incluir outras perspectivas da temática, mesmo que perspectivas predominantemente do sistema de justiça e da segurança pública e das gestoras de políticas para mulheres. Havia, de certa forma, uma concepção de que o núcleo gestor do DEV/SNPM não poderia fazer um programa adequado sem envolver no debate outras vozes no processo de formulação da política. Esse aspecto pode ser verificado a partir tanto da fala destacada acima, quanto do trecho destacado da entrevista da Diretora abaixo:

Aí eu cheguei e falei, mas como é que eu vou fazer o plano se eu não converso com ninguém, se eu não sei nada, se aqui não tem nada? Aí eu falei, vamos viajar ou vamos promover encontros para que as pessoas digam. Mas vamos ouvir quem trabalha na ponta. Porque essas pessoas precisam falar. Aí o nosso primeiro encontro foi com a Polícia Civil. Nós participamos, fomentamos e fizemos. Fomos os anfitriões do primeiro encontro do fórum, o primeiro e único encontro do Fórum Nacional das Delegadas, o Fórum Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres da Polícia Civil do Brasil. Que foi do CONCPC. Aí a gente fomentou, fomentou e a Senaspe veio para participar. E aí a gente fez esse, depois a gente fez um com as Patrulhas Maria da Penha, em Alagoas. Depois a gente foi pessoalmente para o Fonavid conversar com juízes. Depois a gente foi pessoalmente para o Cocevid conversar com as coordenadoras. Depois a gente fez um núcleozinho de trabalho com representantes de todos eles. Incluímos o Copevid, que é do MP, na pessoa do promotora Fátima. E depois nós fizemos um com as gestoras das casas da mulher brasileira. Depois a gente fez um, durante a pandemia, a gente fez um fórum com as gestoras de OPMs para elas dizerem o que elas estavam enfrentando. (...) A gente fez reunião com esse povo todo. (...) A gente ficava ouvindo o que eles não gostavam, o que eles queriam melhorar, o que eles se ressentiam. E a gente foi ouvindo para ter um pouco de input de quem está na ponta trabalhando. (Diretora do DEV/SNPM, 2022, em entrevista)

Como mencionado anteriormente, segundo entrevistas realizadas com integrantes do nível técnico, não houve grandes interferências das instâncias superiores da SNPM e do Governo Federal na construção conceitual do PNEF, que foi de certa forma (será problematizado) avalizada nas instâncias superiores e formalizada por meio do Decreto 10.906 de 2021. Com essa consideração, é apresentado aqui esse quadro de valores que foi pactuado por meio desses documentos. Será avaliado em que medida esses valores estão em consonância com aqueles que foram estabelecidos por meio dos processos participativos das conferências nacionais de políticas para mulheres.

Os valores que interpretativamente foram identificados seguem, a seguir, dispostos por tópicos:

a) Reconhecimento de Violência contra as mulheres em razão do sexo feminino.

Este é um valor reconhecido pelo próprio ordenamento jurídico brasileiro que na Lei 13.104, de 2015, estabelece o feminicídio como circunstância qualificadora de homicídio e o define como assassinato cometido contra a mulher em razão da condição do sexo feminino. Este é o enfoque do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio - PNEF, que não enxerga o feminicídio como um crime de natureza diversa de outras violências que sofrem as mulheres. Segundo o documento do plano, o feminicídio é a última expressão da violência contra as mulheres, o extremo, em um contínuo que pode começar com violência verbal ou psicológica, por exemplo.

Assim, o PNEF considera que a violência contra a mulher, em geral, é uma violência que tem como razão a condição do sexo feminino. Portanto, a violência contra as mulheres é um fenômeno social que tem, entre suas causas, dinâmicas sociais, como pode ser verificado no trecho extraído do documento do PNEF: “Assim, o feminicídio constitui a expressão mais contundente da violência contra as mulheres e deve ser entendido no âmbito das relações de desigualdade entre homens e mulheres”: (BRASIL, 2022, p. 13)

A determinação de estabelecer políticas de prevenção ao feminicídio voltadas para a implementação de ações que incentivem o ingresso da mulher na rede de

atendimento e a denúncia de todas as formas de violência, aliadas a mudanças de médio e longo prazos no tocante aos padrões que sustentam as desigualdades entre homens e mulheres. (Plano Nacional de Enfrentamento ao feminicídio, 2022, p. 25)

O documento de construção do PNEF levanta como referência teórica o “modelo ecológico” de HEISE, 1998, que tenta compreender os fatores que contribuem para aumento ou diminuição da incidência de feminicídio na sociedade. Segundo o modelo, existem basicamente quatro tipos de fatores, a saber: Individuais; relacionais; comunitários e sociais. Quanto aos fatores sociais, “referem-se a normas sociais que possam influenciar a aceitação ou rejeição da violência, bem como estruturas sociais, assim como práticas institucionais que produzam resultados nocivos ou preventivos em relação à violência.” (BRASIL, 2022, p. 15)

Segundo um dos técnicos entrevistados ao longo da pesquisa a teoria de Heise, utilizada acima seria uma forma de trazer os aspectos sociais da violência contra a mulher sem, contudo, adentrar profundamente na abordagem das discussões de gênero, o que poderia gerar uma resistência ao plano, como pode ser verificado no trecho seguinte:

(...) eu trouxe a teoria ecológica porque... eu não acho que ela é a melhor explicação, mas ela traz fatores sociais, ela traz a dimensão comunitária, cultural, ela aborda essas questões, embora não refira diretamente a questão de gênero. (Técnico da SNPM, 2022, entrevista)

Então ela traz uma dimensão que transcende a ideia de que poderia ser um fenômeno psicológico ou uma consequência da desestruturação da família. Ela traz coisas mais amplas, quando fala da legitimidade da violência como uma forma de resolver conflitos, quando fala do homem que se sente no direito de castigar as mulheres. Então essa teoria fala dessas questões sem citar gênero e é muito usada inclusive pelos organismos internacionais. Imagino que porque muitos países não gostam de utilizar o termo gênero, não só o Brasil, que os organismos internacionais enfrentam esse tipo de questão. (Técnico da SNPM, 2022, entrevista)

Então é uma forma de trazer essas dimensões de uma forma que não soasse...Criasse algum tipo de impedimento ou barreira para a compreensão do fenômeno. Essa foi a expectativa. (Técnico da SNPM, 2022, entrevista)

Da perspectiva da Diretora do DEV/SNPM, por sua vez, ao ser questionada sobre os fatores sociais explicativos da violência contra as mulheres para o PNEF, ela afirma que, de fato, os fatores sociais são estruturantes para explicar a violência contra as mulheres e que isso está solidificado no PNEF. O Departamento, na perspectiva dela, teve preocupação de

verificar, essa questão estruturante da nossa sociedade. Ela cita como evidência o exemplo da parceria da Diretoria com a Universidade de Viçosa, para a elaboração de um diagnóstico da violência a partir da pesquisa de vitimização realizada pelo Ministério da Justiça. Todavia, para ela, a mudança da situação é a longo prazo. Do ponto de vista prático, na sua visão, os fatores sociais e comunitários que estimulam o fenômeno da violência, descritos na teoria de Heise, estão presentes em qualquer situação. No caso concreto, para ela, o que é necessário verificar mesmo são os fatores relacionais e individuais.

(...)eu acho que ninguém está livre do social. A maior parte da população está no comunitário também. Aí só sobram dois, o relacional e o individual, para saber se naquele contexto familiar existem o relacional e o individual. O comunitário e o social estão presentes em praticamente todas as ocasiões. A questão da desigualdade de gênero é estruturante da sociedade, não só da sociedade brasileira, mas da sociedade mundial. Isso aí não tinha como. O que a gente tem que, quando analisa o caso concreto, é perceber se ali, naquela situação, a gente vai encontrar fatores individuais e relacionais. Relacionais com certeza vai, porque se a violência chega a um extremo, é porque aquele casal já vivia numa situação de solução de conflitos que envolvia violência. Aí resta saber se, individualmente, aquele cara tem um histórico de violência. (Diretora do DEV/SNPM, 2022, em entrevista)

Como foi abordado na parte de valores das conferências nacionais de políticas para mulheres, o reconhecimento da dimensão social e política da violência social contra a mulher é um dos valores estruturantes das resoluções aprovadas nos encontros. Todavia, as conferências abordam esse aspecto de maneira mais frontal, dentro das discussões de gênero, e ressaltam que a violência é resultado de relações desiguais de poder, construídas historicamente. Como destacado na seção de valores das conferências, a II CNPM cita, por exemplo, a dominação do patriarcado; a IV CNPM aborda o enfrentamento à misoginia, a opressão do machismo, a discriminação racial e de orientação sexual. Enfim, nas conferências nacionais, a violência contra mulher é um fenômeno essencialmente social. O PNEF, por sua vez, trabalha este valor mais em suas entrelinhas. Na entrevista realizada com um membro integrante da equipe da SNPM, percebe-se, como já foi dito, seu esforço em construir o documento sem abordar diretamente a discussão de gênero e, ao mesmo tempo, dar continuidade na perspectiva de que a violência contra a mulher é resultado das desigualdades entre homens e mulheres.

c) Primazia dos direitos humanos e reconhecimento da violência contra as mulheres como violação a esses direitos;

Este valor é a transcrição do inciso primeiro, do artigo quarto do decreto 10.906 que institui o PNEF. O artigo quarto mencionado estabelece os princípios que fundamentam o plano nacional.

Além do artigo quarto do decreto, este valor está presente em outros trechos do documento do PNEF, entre eles cabe destacar:

O Plano apresenta uma estratégia de gestão que orienta o planejamento e a execução de ações de articulação e integração da rede, prevenção e combate das mortes violentas,...) e garantia de direitos e assistência das mulheres em situação de violência e vítimas indiretas. (Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, 2022 p.7)

A violência contra mulheres constitui uma das principais formas de violação dos seus direitos humanos,... (Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, 2022, p. 8)

A violência contra as mulheres, portanto, consiste num fenômeno multifacetado e deve ser compreendida como uma violação de direitos humanos. (Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, 2022, p. 13)

Estão previstas iniciativas que promovam o atendimento humanizado, não revitimizador e qualificado às vítimas, na perspectiva de uma abordagem centrada nos direitos humanos e na intersetorialidade. (Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, 2022, p. 33)

O enquadramento da violência contra a mulher enquanto violação dos direitos humanos não é comum nas resoluções aprovadas nas conferências nacionais de políticas para mulheres. Todavia esse reconhecimento é presente na I CNPM que expressa:

Reconhecer, nas distintas ações, programas e projetos que a violência contra a mulher é uma questão de saúde pública, segurança, educação e justiça. Uma violação de direitos humanos que se manifesta nas relações desiguais de poder, construídas historicamente. (I CNPM, 2004, p.117).

#### d) Reconhecimento da violência contra a mulher como fenômeno multidimensional

Este valor está expresso como um dos pressupostos que balizam o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio. Ele representa, junto com os outros dois primeiros valores abordados aqui, a visão construída no PNEF sobre o que é a violência contra mulher e o feminicídio. Ele tem fronteiras muito tênues com o primeiro valor aqui discutido (reconhecimento da violência em razão do sexo feminino) e ressalta a complexidade da violência contra a mulher, tanto em sua amplitude conceitual, como em suas causas e consequências na sociedade.

a) O reconhecimento da violência contra as mulheres como um fenômeno multidimensional e multifacetado, relacionado a uma diversidade de fatores (...) (Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, 2022, p. 24)

A concepção da violência como um fenômeno multifacetado, apesar de não ser expresso com essas palavras nos documentos das conferências, está em consonância com esses documentos e com o pensamento feminista. Neles a violência contra a mulher é um fenômeno complexo que manifesta uma estrutura social de desigualdade entre homens e mulheres, dessa forma, é um fenômeno multifacetado que impacta a mulher múltiplas dimensões, seja psicológica, seja em sua autonomia e integridade física, seja em sua autonomia econômica, seja em sua autonomia como sujeito político.

e) Reconhecimento da Interseccionalidade, e orientação para as especificidades na política de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Este valor, ao mesmo tempo em que ele também expressa uma visão sobre o fenômeno da violência, ele também preconiza uma estruturação das ações do PNEF. O reconhecimento da interseccionalidade foi feita no decreto que instituiu o PNEF no artigo 3, inciso VIII:

VIII - a existência e a interação de potenciais fatores de agravamento de situações de violência e vulnerabilidade como raça, etnia, idade, inserção social, situação econômica e regional, e condição de pessoa com deficiência. (Brasil, 2022, Decreto 10.906)

O documento de apresentação do PNEF afirma, por exemplo, em sua página 15, que existem, entre outros, feminicídios do tipo racista, em que ocorre a “morte de uma mulher por ódio ou rejeição a sua origem étnica, racial ou de seus traços fenotípicos”.

No que se refere às metas estabelecidas para implementação do PNEF, três delas remetem a esse valor de maneira mais frontal.

- 27) Executar projeto piloto para diagnóstico da violência doméstica e familiar contra as mulheres com deficiência em Regiões Administrativas do Distrito Federal.
- 28) Executar projeto piloto para diagnóstico da violência doméstica e familiar contra as mulheres negras, no Rio de Janeiro. (Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, 2022, p. 35)
- 45) Capacitar em libras profissionais da segurança pública, para ampliar a acessibilidade das meninas e mulheres com deficiência às delegacias de polícia. (Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, 2022, p. 36)

Percebe-se que esse valor está em consonância com o valor “universalismo singularizado”, trabalhado na parte das conferências nacionais, que refere-se a construção da

política no sentido de ser sensível às especificidades das mulheres. Todavia, apesar desse valor ser reconhecido como fundante logo no início do Decreto do PNEF, ele não conseguiu traduzir-se em metas robustas de execução. Existem as três metas que destacamos acima, mas, apesar de serem importantes, o que preconiza as conferências é que o valor da interseccionalidade e especificidade perpassasse, enquanto dimensão, toda a política de gênero. Isso, todavia, não se traduz conceitualmente nas metas do PNEF, pelo menos não em uma análise textual.

#### f) Assistência Integral

É um valor central na construção do PNEF. No decreto que cria o plano ele é estabelecido como princípio básico:

Art. 4º São princípios do Plano Nacional de enfrentamento ao Feminicídio:  
(...)  
II - assistência integral. (Brasil, 2022, Decreto 10.906)

Este valor é um julgamento normativo de como devem ser construídas as ações de enfrentamento a violência. Ele é uma consequência lógica dos primeiros quatro valores, que constroem uma visão sobre o que é o fenômeno da violência em si. A assistência integral ou integralidade é um conceito amplo, por isso, compreende-se aqui que outros princípios estabelecidos no Decreto 10.906 também estão contidos na ideia de integralidade, como: atendimento humanizado e não-revitimizador; capacitação dos agentes públicos que atuam no enfrentamento à violência contra as mulheres; assistência intersetorial, integrada, humanizada e não-revitimizadora; confidencialidade; respeito às mulheres em situação de violência, enfim, todos esses princípios traduzem elementos de uma prestação de serviço público que seja holística e que contemple o indivíduo em todos os níveis de atenção.

O documento de apresentação do PNEF apresenta como pressupostos do plano:

h) A convicção de que a assistência intersetorial, integrada, humanizada e não-revitimizadora (prestada pela rede de atendimento às mulheres em situação de violência) é fator fundamental para o fortalecimento das mulheres e para a prevenção do feminicídio.

i) A necessidade de implementar as políticas de enfrentamento ao feminicídio de forma integral e territorial, juntamente com diferentes atores institucionais e, principalmente, com as redes de atendimento locais (responsáveis pela assistência às mulheres em situação de violência, por ações de responsabilização dos agressores e pela gestão de riscos em casos de violência). (Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, 2022, p. 26)

O PNEF também estabelece a assistência integral como um dos seus cinco objetivos específicos a serem alcançados. A assistência integral, assim como outros valores, transversaliza-se pelas metas estabelecidas pelo plano. E essa transversalização é bastante forte no caso deste valor. Várias das metas são direcionadas no sentido de construir a integralidade na prestação dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência. E nesse aspecto, percebe-se uma forte influência das conferências nacionais de políticas para mulheres, que também tem integralidade como valor basilar.

g) Cooperação ou abordagem em rede/ Fortalecimento da Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

Este é um valor estruturante da abordagem de enfrentamento à violência contra as mulheres proposta pelo PNEF. Também é estabelecido como princípio no Decreto 10.906, que institui o plano, em seu artigo quarto. A construção de uma rede de enfrentamento forte e integrada é um dos principais objetivos estabelecidos pelo PNEF e também é um dos três eixos transversais que estruturam todas as suas iniciativas.

A rede de enfrentamento à violência é definida como:

O conceito de rede de enfrentamento à violência contra as mulheres diz respeito à atuação articulada entre as instituições/ serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção e de políticas que garantam o empoderamento e construção da autonomia das mulheres, os seus direitos humanos, a responsabilização dos

agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência. Portanto, a rede de enfrentamento tem por objetivos efetivar os quatro eixos previstos na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres - combate, prevenção, assistência e garantia de direitos - e dar conta da complexidade do fenômeno da violência contra as mulheres. (BRASIL, 2011 Rede De Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, p. 13)

Das metas estabelecidas no PNEF, mais da metade delas trata diretamente sobre ações voltadas a aumentar a integração dos serviços e dos atores da rede. Assim, elas versam, por exemplo, sobre o fornecimento de recursos, como viaturas para polícia, ou do apoio na formação de estruturas institucionais, como os observatórios de feminicídios para os organismos de políticas para mulheres locais, ou, até mesmo, do estabelecimento de diretrizes de atendimento em algum tipo de serviço especializado.

Na entrevista realizada com a Diretora Grace Justa, percebe-se como a estruturação da rede é talvez o aspecto central do PNEF. A sua desestruturação é vista como uma das principais causas do feminicídio ou pelo menos é aquela em que se foca o maior esforço de ação do plano. Na fala da Diretora, parece que a concepção do PNEF veio a partir da identificação desse problema.

A coisa que mais incomodava a gente era que o número de mulheres mortas... era muito evidente que as mulheres que não ingressam na rede são muito mais suscetíveis a serem vítimas de feminicídio do que aquelas que ingressam e também tem acesso a Medidas protetivas de urgência, a força da medida protetiva de urgência. Então isso é uma coisa que a gente trabalhou muito assim na parte escrita do PNEF, fora da planilha de ações, né? isso tem muito a ver com a alma do PNEF. (Diretora do DEV/SNPM, 2022, em entrevista)

Eu acho que para nós importava mais naquele momento entender qual era o problema na rede, porque a gente estava muito preocupado de tornar a rede um lugar bom, aos olhos da mulher (Diretora do DEV/SNPM, 2022, em entrevista)

E nessa visão, parece que a rede de enfrentamento possui dois grandes problemas. O primeiro deles é a ausência de recursos. Que na visão da Diretora, é algo que assola todo o Estado, seja no Executivo, seja no Judiciário, com alguns locais com uma situação mais crítica que outros. Durante a entrevista, ela ilustrou essa situação com um caso bem imagético, cujo recorte destacaremos a seguir para demonstrar como é a construção de sentido em torno do problema público imaginado no âmbito do PNEF.

Eu fui para uma delegacia em Roraima. Quando eu fui lá na Casa da Mulher Brasileira. Eu pedi para a delegada geral me levar para as unidades policiais que desse tempo antes de pegar meu avião. Aí eu fui. A delegacia central que eu cheguei primeiro que Roraima é a fronteira. Então quando eu cheguei, tinha uma mulher vítima de violência no balcão. O balcão com dois lugares. Atrás do balcão, havia o espaço de três cadeias, uma para uma facção, outra para outra facção e outra para a menor. A delegacia era de PVC. Entrando tinha PRF com tráfico de arma e a PM com tráfico de drogas e essa mulher. Aí o cara falou, aqui tem um menor infrator. Esse era o cenário. Arma é uma coisa muito sensível que exige concentração absoluta do agente. Honestamente essa mulher não tinha como, do ponto de vista policial, receber a atenção daquele policial. E eu não o condeno por isso. Porque você não tem como lidar em situação de arma longa, em situação de contrabando de arma. Você não tem como lidar primeiro com uma mulher. É impossível mesmo. Fora isso, ele tinha, no ambiente de delegacia, quando você vai fazer prisão em flagrante, você tem que colocar a ordem para fazer as prisões. Então você coloca os presos algemados para trabalhar na ordem de chegada. Porque a guarnição policial tem preferência se ela chega na frente da segunda guarnição policial. Ela tem uma ordem, tem uma fila. Essa mulher vai ficar esperando até quando? E essa mulher nessa situação, nesse desenho, que eu não estou inventando, eu vivi esse desenho em Roraima. Nesse desenho, ela vai querer ficar ali? Sério mesmo? Ela não vai. Ela não vai ficar. Ela vai embora. E aí ela vai voltar? Não, ela não vai voltar. Porque ela já entendeu que aquele é o desenho da polícia que recepciona a ocorrência dela. Então isso tem que ser quebrado. E como que quebra? Tem que ter investimento. Aí eles falaram, ajuda a gente a ter um NUIAM (NÚCLEO INTEGRADO DE ATENDIMENTO À MULHER). Eu falei: “onde? No brejo?” Porque não tinha espaço. A delegacia não tinha espaço nenhum. Então não adianta eu pensar no NUIAM, porque eles estão numa fase anterior a essa. Eles não têm uma unidade policial digna. Eles não têm gente trabalhando. E eles não têm uma pessoa com capacidade para atender. Então esse problema é um problema para a gente pensar. Então essa mulher, dentro da rede, não vai prosseguir. (Diretora do DEV/SNPM, 2022, em entrevista)

O outro problema presente nessa construção de sentido, no âmbito do PNEF, é a falta de articulação entre os atores e serviços da rede de enfrentamento à violência contra a mulher. Existe a percepção que há uma dificuldade dos serviços de funcionarem de fato como rede, de partilharem informações. Nessa lógica, enxerga-se que as rotinas de funcionamento desses organismos são muito autocentradas, em desfavor de uma atuação integrada, o que, em última instância, prejudicaria o atendimento integral da mulher que procura o estado por meio de um desses serviços. Nesse contexto, a atuação da SNPM, é enxergada como promover a troca de informações e de dados que permitam uma integração no funcionamento da rede ou de promover encontros e diálogos para o compartilhamento de práticas e o ajuste de condutas.

Um divisor de águas para mim foi quando a promotora da delegacia falou assim:

-“Posso ir aí?”

Eu falei:

-“claro”.

-“É o seguinte, eu estou tendo dificuldade com a minha denúncia porque vocês não me dão tudo que eu preciso. Posso dizer o que eu preciso?”

Eu falei: - “claro”.

-“Porque você quer que eu faça uma boa denúncia?”

-“Claro”.

-“Eu preciso disso aqui”.

Aí ela apresentou um checklist. Depois que ela apresentou esse checklist, a gente botou ele na mão dos policiais. Eu falei, “pode acontecer o que for, não pode sair ocorrência daqui sem esse checklist.” Então, eu passei a conhecer a realidade dela. Ela veio me mostrar porque aquilo ali não era suficiente. Então, a gente procurou mostrar uns aos outros as suas respectivas realidades para que os profissionais tivessem uma condição melhor de atuar e, portanto, gerar mais benefícios para aquela mulher que era usuária da rede. Como um todo, né? Na parte de saúde, na parte de... Aí uma coisa que me chamou muito a atenção na pesquisa da UNB (...) Ela diz isso, que a rede foi pensada para os serviços, ela não foi pensada para a mulher. Eu achei isso uma grande sacada. Só para isso já valeu a pesquisa da UNB. É uma grande sacada, porque a rede foi pensada do ponto de vista dos serviços. E não do ponto de vista da usuária. (...). Por exemplo, o Dr. Ben Hur, ele fala assim: “ah, não, mas se eu estou muito preocupado com essa mulher, eu seguro esse processo, eu não julgo”. Mas o objetivo do processo é a sentença, né? Aí ele, que é um visionário, que é de fato um cara muito preocupado com a mulher, ele deu o jeito dele de não julgar. Só que do ponto de vista do judiciário, ele está mal, porque ele está caindo na estatística. Ele não está fazendo sentença. Ele não julga para manter a mulher dentro da rede dos serviços. Aí ele controla aquela situação, entendeu? Aí você é a prova de que, quando você coloca a mulher no centro, você pode não atender aquilo que o seu órgão está comprometido a entregar. (Diretora do DEV/SNPM, 2022, em entrevista)

A integração e o funcionamento em rede dos serviços e instituições do Estado no enfrentamento à violência contra a mulher é uma ideia que está presente desde a I CNPM. Não foi um tema que teve destaque na seção relativa aos valores das conferências devido à abrangência e à complexidade das discussões ali existentes. Seria impossível abordar todo o conjunto de valores presentes naqueles documentos. Todavia, o fortalecimento e o funcionamento em rede dos serviços de enfrentamento à violência contra as mulheres é definitivamente um valor firmado nas conferências e que foi assumido como fundamento do PNEF. Para ilustrar esse argumento, seguem alguns trechos destacados das conferências:

Promover a intersetorialidade e o fomento das redes interinstitucionais, na promoção da assistência integral às mulheres, através da estruturação de uma rede de apoio qualificado e eficiente que integre as áreas de educação, saúde, geração de emprego e renda, assistência social, habitação, justiça e cidadania por meio de equipamentos sociais tais como: Juizados Especiais Criminais, Varas Especializadas, Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos da Mulher, Defensorias Públicas Especializadas e Coordenadorias Estaduais da Mulher, Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAMS), Casas-abrigo, Centros de Referência, unidades de atenção à saúde física e mental e serviços de preparação para reinserção no mundo do trabalho. (I CNPM, 2004, Diretriz 100, p. 118)

Ampliar, aperfeiçoar e monitorar a Rede de Atendimento às Mulheres em situação de violência, dando a ela a necessária visibilidade, articulando atores estaduais, municipais e federais, garantindo a inclusão de programas, serviços e ações nos ciclos orçamentários e a efetiva implementação da Lei Maria da Penha e demais normas jurídicas nacionais e internacionais que respeitem os direitos das mulheres a uma vida digna e sem violência. (III CNPM, 2011, Diretriz 28, p. 7)

A partir dos recortes acima, percebe-se como o fortalecimento da rede também é relevante para a política de enfrentamento à violência contra as mulheres, a partir da perspectiva dos textos aprovados nas conferências nacionais de políticas para mulheres.

h) Transversalidade, intersetorialidade ou interdisciplinaridade.

Sabe-se que o conceito de transversalidade não se confunde com o de intersetorialidade e interdisciplinaridade. Tratam-se de coisas distintas. Todavia, pela própria dificuldade de separar, muitas vezes, de uma maneira exata, no exame da realidade concreta,

a ocorrência de cada um dos conceitos, decidiu-se agrupá-los em um único grupo por questões práticas de análise.

A transversalidade e a interdisciplinaridade foram estabelecidas de maneira expressa enquanto valor no Decreto 10.906, no artigo quarto, que trata sobre os princípios norteadores do PNEF. De fato, a estrutura institucional do PNEF foi pensada para funcionar de maneira intersetorial. Foi criado desde a sua instituição por decreto, um Comitê Gestor, que se trata de um órgão colegiado composto por integrantes da SNPM, do Ministério da Justiça, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação e do Ministério da Cidadania, com a função de “assegurar a articulação, o monitoramento e a avaliação das ações governamentais que integram o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio”.

A intersetorialidade e transversalidade são valores que derivam da própria concepção da multidimensionalidade da violência e da necessidade de construir uma assistência integral às mulheres. Como foi trabalhado ao longo desta avaliação, a transversalidade é um valor estrutural para as políticas de gênero no Brasil em sua construção histórica e esteve, como princípio, em todas as conferências nacionais de políticas para mulheres.

i) Produção e gestão de conhecimento sobre o fenômeno da violência contra as mulheres.

O Decreto 10.906 definiu a produção e a gestão do conhecimento sobre a violência contra a mulher e seu enfrentamento enquanto diretriz do PNEF. No documento do plano nacional, por sua vez, a gestão do conhecimento também é definida como um dos cinco objetivos específicos do PNEF. Um dos cinco eixos do programa é o de dados e informações, ao lado de prevenção, combate, articulação e garantia de direitos. Percebe-se, assim, que a gestão de conhecimento, principalmente no que tange a produção de dados estatísticos, não é apenas uma linha de ação no PNEF, ela é um valor em si mesma e revela uma visão específica de política pública como pode ser verificado no texto extraído do documento do PNEF:

j) A convicção de que políticas públicas devem ser desenvolvidas com base em informações e dados sobre os problemas que se buscam resolver. A gestão da informação sobre o feminicídio é eixo estratégico deste Plano, afirmando como uma das prioridades a produção de informações de qualidade para a tomada de decisão baseada em evidências. (Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, 2022, p. 26)

Além da parte textual referente à construção conceitual do PNEF, este valor refletiu-se também no desenho das metas estabelecidas para a implementação do plano. Há uma série de metas voltadas para o aprimoramento da produção de dados e gestão da informação e conhecimento sobre a temática.

Um aspecto que emerge das entrevistas realizadas na pesquisa é o papel da produção, gestão e disseminação de dados como um dos elementos centrais na integração da rede de serviços de enfrentamento à violência contra às mulheres, como foi já abordado nesta seção. Além desse elemento, pode ser verificado um outro uso instrumental dos dados como uma forma de fortalecer o papel institucional da SNPM como um ator relevante frente à rede de instituições que compõem a política de gênero.

Então essa coisa da rede e também o nosso desejo de colocar SNPM no outro patamar porque (...) na hora da transversalidade o que que eu percebia: não só dentro do dentro do executivo, mas com os outros poderes, o legislativo, judiciário, tudo, eu percebi que eu tinha que ter moeda de troca. Uma pessoa ia conversar comigo e ela pensava “o que essa pessoa tem para me oferecer? “O que que esse órgão que ela tá personificando vai me oferecer, né?” Porque quando você chega você não tem nada para oferecer, você só tem para pedir, você só tem que escutar, as pessoas acham que você é dispensável, né? (...) E eu ficava com essa angústia, porque eu não queria que a SNPM fosse vista como um fator dispensável. E aí eu entendi que eu precisava ter o que as outras pessoas não tinham para conversar com elas. Então foi aí que essa coisa do dado ficou muito relevante. Por quê? O dado é um problema crucial, todo mundo tem problema com dados porque cada um (...) produz seu dado da maneira que pode, da maneira dá, da maneira que tem. Não existe uma base de dados. Não existem dados assim, que você olha para isso e fala: “isso vale ouro, é muito bom!”. Tirando os dados da saúde(...)

Então eu comecei a perceber que isso é uma coisa relevante, então falei “Vou investir nisso, porque se eu chegar dizendo: ‘oh, a SNPM tem isso aqui’ eu vou ser alguém interessante”. A gente sabia que na medida em que a gente começasse assim, a seguir nesse caminho, a gente ia começar a ser mais interessante aos olhos dos nossos interlocutores. Isso de fato aconteceu. (Diretora do DEV/SNPM, 2022, em entrevista)

No Capítulo 5, que trata sobre os valores das conferências, optou-se por não apresentar a gestão da informação sobre a temática de gênero como um dos valores principais. Pensou-se nas resoluções sobre gestão da informação como parte do valor da institucionalização e priorização da política de gênero no interior do Estado. Mesmo assim, a gestão da informação não foi um aspecto desprezado pelas conferências e também esteve presente desde a I CNPM:

Estabelecer uma política permanente de produção de dados desagregados por sexo, raça, etnia, deficiência quando houver e orientação sexual em todas as áreas de atuação do Estado, configurando um sistema estatístico de dados sobre as mulheres brasileiras, que evidencie salários, jornada e ambiente de trabalho, doenças profissionais e direitos trabalhistas, possibilitando o equacionamento das desigualdades de gênero e a construção de indicadores de gênero para fins de planejamento, formulação e acompanhamento das políticas públicas para as mulheres, considerando as especificidades das mulheres negras, brancas e índias. (I CNPM, 2004, Diretriz 35, p.109)

Nas demais conferências também houve a preocupação de construir diretrizes voltadas para a produção e sistematização de dados.

j) Sensibilização e conscientização da população como forma de enfrentamento à violência contra à mulher

O documento do PNEF dá centralidade a este valor e estabelece a conscientização da sociedade como um de seus cinco objetivos específicos, atrelado diretamente ao objetivo geral:

### 3.3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

2) Promover ações que conscientizem a sociedade sobre a violência contra as mulheres e ampliem as possibilidades de denúncia. (Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, 2022, p. 33)

A conscientização da sociedade, tanto da população em geral, quanto de agentes públicos, é uma diretriz que influenciou diretamente ou indiretamente o desenho de várias das metas de execução propostas para a implantação do PNEF. Pelo menos 10 das 52 metas são direcionadas à conscientização, capacitação e sensibilização da sociedade para o enfrentamento à violência. Entre essas metas, pode-se destacar a meta 2A, que trata da implementação do Projeto Maria da Penha Vai à Escola que é uma iniciativa para a sensibilização da comunidade escolar; ou a meta 5L, que trata da capacitação dos agentes de saúde do Programa Saúde com Agente para identificar e conscientizar as mulheres atendidas sobre a violência contra as mulheres.

Este valor está direcionado a uma orientação de ação de política pública, mas é decorrência de outro valor que é o reconhecimento da violência social contra mulher e da discriminação em razão do sexo. Nessa lógica, a conscientização da sociedade é o caminho para uma mudança cultural profunda que mude os padrões de desigualdade entre homens e mulheres.

Assim, concluímos a apresentação do que consideramos o quadro dos principais valores que interpretamos da proposta inicial do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio. Podemos, com isso, identificar os principais pontos de convergência e divergência com a segunda matriz valorativa construída a partir das diretrizes aprovadas nos processos das conferências nacionais de políticas para mulheres. Entre as principais divergências podemos compreender a dificuldade do PNEF em aprofundar na questão da desigualdade de gênero enquanto fluxo de opressão que estrutura todas as relações sociais em nossa sociedade. A segunda divergência está em integrar o conceito da interseccionalidade em toda sua complexidade, agregando as discussões promovidas pelo movimento feminista

no que tange às mulheres LBTQIA+. A terceira está em não conseguir reverter a dimensão reconhecida pelo PNEF da interseccionalidade nas ações de cunho prático de uma maneira mais aprofundada. Outro aspecto de divergência crucial em relação às conferências nacionais de políticas para mulheres é que, enquanto política pública, o PNEF respalda-se em um paradigma mais tecnocrático, ignorando a participação social como elemento central de seu funcionamento. E por fim, um elemento ausente no PNEF é a questão da violência contra as mulheres no âmbito de seus direitos sexuais e reprodutivos.

Quanto às convergências, cabe apontar que, a despeito da ideologia de extrema-direita conservadora bolsonarista, a proposta do PNEF reconhece, mesmo que de maneira limitada, a violência contra mulher tendo como raiz a desigualdade entre homens e mulheres e como um fenômeno de caráter multidimensional. Reconhece, também, que a violência, enquanto manifestação com raízes em nossa estrutura social, afeta as mulheres de maneiras diferentes, a depender de suas posicionalidades. E, por fim, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio concebe que a ação do estado deve ser integral para enfrentar um problema público igualmente complexo; por isso, a transversalidade e a intersetorialidade fazem-se necessárias, como princípios básicos, para construir uma governança adequada para o enfrentamento à violência contra as mulheres.

## **7 INVESTIGANDO A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO FEMINICÍDIO**

Este capítulo buscou aprofundar a compreensão do Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio, por meio da construção de uma linha narrativa que desse forma ao levantamento dos principais elementos do processo de implementação do PNEF que foi realizado em nossa pesquisa.

Este capítulo é o segundo dos três capítulos de avaliação do PNEF. No primeiro deles avaliamos a proposta conceitual inicial do plano, neste capítulo, por sua vez, propomos uma narrativa avaliativa que conecta todos os elementos de implementação que coletamos em nossa investigação e, por fim, no terceiro capítulo, construímos uma síntese avaliativa a partir de uma teoria explicativa problematizante das dinâmicas valorativas no interior da política estudada.

Cabe ressaltar que partimos de um viés interpretativista de pesquisa, e que, portanto, acreditamos que não existem evidências desprovidas de interpretação. Assim, categorizamos elementos como evidências a partir de nosso viés epistemológico e ontológico e, além disso, cabe lembrar a posição deste pesquisador como observador participante no processo de implementação do PNEF, inserido na equipe do Departamento de Políticas de Enfrentamento à Violência da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres.

Outro elemento que deve ser explicado é que temos uma compreensão ampliada do processo de implementação. Desacreditamos que os processos de formulação e implementação são sequenciais entre si e que tenham fronteiras definidas entre ambos. O processo de implementação é concomitante ao processo de formulação; eles misturam-se e confundem-se. Assim, usaremos a palavra “implementação” para nos referir a todo o processo de existência da política, desde os processos de articulação inicial entre seus atores e atrizes. A palavra “formulação” usaremos para enfatizar os processos de construção conceitual do PNEF, ao longo de sua implementação.

Assim, neste capítulo, buscamos levantar alguns elementos: o contexto em que se inseria a SNPM, na época imediatamente anterior à implementação do PNEF; o processo de formalização do plano, o processo de reconhecimento interno do PNEF enquanto ação relevante dentro da estrutura ministerial do MMFDH, sua governança, os recursos disponíveis para sua implementação e a execução de suas ações planejadas.

## 7.1 O contexto de formulação do PNEF

Para compreensão do tortuoso processo de formalização do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, é necessário, primeiramente, entender o contexto no qual as atrizes e atores se organizaram em torno do plano. Para isso, devemos entender o que ocorreu na Secretaria de Política para Mulheres - SPM, posterior Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres - SNPM, após 2016, quando houve o impeachment de Dilma Rousseff.

O processo de construção da política de gênero que vinha sendo construído desde 2003 sofreu profunda modificação a partir do impeachment deflagrado no ano de 2016. Elementos até então estruturantes da política, como as conferências nacionais e os próprios planos nacionais de políticas para mulheres simplesmente deixaram de existir. O relatório final da IV Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, que é o documento resultante de discussões enredadas no âmbito das reuniões, só foi publicado em meados de 2019 e 2020, sendo que o encontro nacional foi realizado em 2016, às vésperas do impeachment presidencial. Enquanto isso, o Plano Nacional de Políticas para Mulheres, que deveria ser renovado por volta de 2016, nunca mais foi instituído.

Para além de uma gestão autocentrada, que desconsidera processos participativos na implementação de políticas públicas, outros indicativos demonstram que houve, de fato, um desmonte da estrutura de políticas públicas existente até então. O orçamento destinado à pasta da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM, antiga SPM) foi reduzido drasticamente (MOSTAFA *at al*, 2019), assim como o tamanho de sua força de trabalho. No Plano Plurianual - PPA, as políticas de gênero perderam qualquer destaque e centralidade (TOKARSKI *at al*, 2021). Os instrumentos governativos conduzidos pela secretaria, como o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Contra às Mulheres e o Programa Pró Equidade de Gênero e Raça tiveram sua implementação reduzida, quando não completamente interrompida. E isso, sem a substituição, em um primeiro momento, por outros programas. Além disso, o fim de mecanismos como os comitês de gênero dos ministérios e a irregularidade do levantamento de informações sobre os organismos de políticas para mulheres locais, bem como dos serviços que compõem a rede de atendimento às mulheres em situação de violência revela a perda da capacidade de articulação da SNPM.

Trazendo essa discussão para um contexto ainda mais próximo de nosso objeto de estudo, um aspecto que é importante ser destacado para compreensão do processo de implementação do PNEF é a situação que se encontrava o Departamento de Políticas de Enfrentamento à Violência - DEV/ SNPM, no período logo anterior à criação do plano. A construção do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio teve que ser feita em paralelo com um processo de reconstrução do próprio departamento. Fala-se isso a partir da experiência pessoal deste pesquisador, que na época, trabalhava no Gabinete da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, e de entrevistas com integrantes do DEV/SNPM, realizadas para essa pesquisa. Praticamente, inexistia equipe técnica de trabalho remanescente. Havia apenas duas servidoras de carreira. Elas cuidavam de toda a complexidade do assunto da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, de assuntos internacionais sobre violência contra mulher, de auditorias de órgãos de controle, de posicionamento em projetos de Lei, entre outros. Uma dessas servidoras entrou em licença maternidade em julho de 2019 e outra saiu do órgão no final de 2019. Além delas, havia dois funcionários cedidos da Caixa Econômica Federal que cuidavam da gestão dos contratos de repasse para a construção das Casas da Mulher Brasileira. Também havia uma pequena equipe composta por no máximo cinco pessoas que geriam os convênios e termos de fomento. Além disso, havia algumas pessoas de vínculo terceirizado com função de secretariado. O cargo de Diretora do DEV estava vago até a chegada da atual Diretora ao final de 2019. Os outros cargos de chefia não estavam em exercício no setor. O relato abaixo de uma das técnicas que trabalhou no setor em 2019, corrobora com a descrição acima.

Inclusive, eu era coordenadora substituta, mas assim, totalmente com uma limitação de ação, porque era início de governo, não tinha direcionamento nenhum, a gente ficava trabalhando, respondendo para esse projeto de lei, respondendo a órgãos que nos demandavam informações.

(...)

eu falei: “tem que ter pessoas na área que entendam e que atuam no tratamento à violência”. Essa minha fala já era antes da chegada da (nova coordenadora-geral) ainda. Então, é isso, a gente ficou esse período sem atuação. Assim, não tinha um direcionamento.

(...)

de fato não tinha um tipo de ação estruturada, nenhuma, nenhuma, nenhuma, e é isso, e então, não tinha diretora, porque a (diretora substituta) era substituta, (...), (a diretora substituta) não atuava com essa pauta de enfrentamento à violência, ela tinha uma outra pauta de atuação, que era o Abrace o Marajó.

(...)

mas a área que eu atuava, que tinha a ver com a rede, com a questão da rede, do feminicídio, estávamos eu e a (colega de equipe), depois a (colega de equipe) saiu.

(...)

Tinha as meninas que trabalhavam lá como secretárias, (...), porque os outros DAS (cargos de direção) que tinham, tinham sido até levados para o gabinete. (...) Então quando eu saí, foi o momento que ficou com nenhum técnico, (...) tinha a (nova Coordenadora Geral) que ficou com zero equipe. (Ex-integrante da equipe técnica do DEV/ SNPM, 2022, Entrevista)

O relato acima ilustra a situação crítica em que estava o departamento no final do ano de 2019. Para além da falta de recursos mínimos de funcionamento, tal situação representou uma perda de memória institucional construída por mais de dez anos no Governo Federal no Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. O passado parecia ter sido “apagado” e o enfraquecimento das estruturas de participação social impediram que ele fosse resgatado. A atual Diretora do DEV/SNPM, em entrevista a essa pesquisa confirmou que: “Não tinha nada, nada, nada quando eu cheguei aqui. Isso eu atribuo ao governo Temer, porque foi terra arrasada.”

## 7.2 O processo de formalização do PNEF

O Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio se encontra, formalmente, por volta do seu décimo segundo mês de execução (12/2022), todavia, a maioria de suas ações começou em janeiro de 2021, algumas ainda no final de 2020. Assim, entre o início de sua execução e a publicação do Decreto 10.906 de 2021 (12/2021), foi um percurso custoso que demorou cerca de 12 meses.

Com relação à construção conceitual do PNEF, como foi abordado na seção anterior, segundo entrevistados, não sofreu grandes interferências dos altos escalões do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Segundo uma pessoa entrevistada da área técnica do DEV/SNPM, o PNEF “era uma coisa que era prioritária, que eles (SNPM) queriam que realmente saísse e que acontecesse algo nesse sentido”. Segundo essa mesma entrevista a primeira versão do texto apresentado pela área foi concluída em novembro de 2020, treze meses antes da publicação do Decreto 10.906 de 2021 (12/2021).

Essa primeira versão do planejamento do PNEF já continha uma proposta de ações a serem desenvolvidas ao longo da implementação. Essa proposta passou, contudo, pela avaliação e discussão de um colegiado. Em 9 de dezembro de 2020, foi publicado, pela Presidência da República, o Decreto Nº 10.568, que criou o Comitê Intersetorial do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Esse Comitê tinha a finalidade de elaborar o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio. Ele seria extinguido após o término de seus trabalhos. Esse organismo foi responsável por discutir o corpo de ações propostas para serem executadas no âmbito do PNEF.

A primeira reunião do comitê interministerial ocorreu no dia 08 de fevereiro de 2021<sup>14</sup>, com a presença da então Ministra Damares Alves e de todos os membros do referido organismo. O colegiado reuniu-se durante cinco ocasiões. O que chama atenção na composição desse comitê, é a ausência da participação do CNDM formalizada em seu decreto instituidor. Todavia, o conselho foi convidado no dia 22/03/21, mais de um mês depois, para participar das reuniões do colegiado e compareceu nos dois últimos encontros restantes. Isso

---

<sup>14</sup> Ata de Reunião (Documento SEI Nº 1769919).

é um aspecto interessante e marca uma diferença entre as gestões petistas em que o CNDM tinha uma maior centralidade e influência nos cursos dos projetos desenvolvidos no âmbito da secretaria.

Estabelecido uma proposta concreta do formato das ações a serem executadas no plano, e com a parte conceitual já escrita pela equipe técnica, o passo seguinte seria a publicação de um decreto instituindo o PNEF. Todavia, nas entrevistas, bem como em conversas realizadas com a equipe técnica da SNPM, foi possível verificar uma percepção geral de que houve uma grande morosidade na publicação do decreto de formalização do PNEF. Morosidade essa localizada entre o alto escalão do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e a Presidência da República.

Pessoas entrevistadas na pesquisa apontaram um atraso de cerca de um ano nesse processo de formalização por parte do governo. Na análise processual, todavia, não foi possível identificar uma inatividade por um período tão longo. Em processos<sup>15</sup> SEI<sup>16</sup> foi possível identificar dois períodos de lapso processual em que aparentemente não houve avanços do ponto de vista formal. O primeiro foi entre a instituição do Decreto 10.558, que criou o comitê interministerial, em 09/12/2020, e a formalização da portaria de designação dos seus membros, que saiu mais de dois meses depois. O outro período é quando a SNPM encaminha todos os documentos necessários para a assinatura do decreto do PNEF pelo Presidente da República, no dia 13/08/2021, até a data em que de fato ocorreu a cerimônia de assinatura, no dia 20/12/2021, 4 meses depois.

É claro que, muitas vezes, não é possível verificar um atraso administrativo apenas analisando a inatividade processual. Pode-se, por exemplo, utilizar de trâmites burocráticos para retardar um determinado assunto. Assim, as entrevistas são um bom material para complementar a análise. De qualquer forma, é possível verificar movimentações da SNPM no sentido de tentar organizar a cerimônia de assinatura do Decreto que institui o PNEF desde fevereiro de 2021<sup>17</sup>, cerca de 10 meses antes de quando, de fato, ocorreu a cerimônia de

---

<sup>15</sup> SEI/ MMFDH nº 00135.224625/2020-91 e nº 00135.218376/2021-86.

<sup>16</sup> “O Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), é uma ferramenta de gestão de documentos e processos eletrônicos, e tem como objetivo promover a eficiência administrativa. O SEI integra o Processo Eletrônico Nacional (PEN), uma iniciativa conjunta de órgãos e entidades de diversas esferas da administração pública, com o intuito de construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônico.” BRASIL. “Sistema Eletrônico de Informações - SEI”. Página Eletrônica link: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/sei#:~:text=Sistema%20Eletr%C3%B4nico%20de%20Informa%C3%A7%C3%B5es%20%2D%20SEI,-Info&text=O%20SEI%20integra%20o%20Processo,processos%20e%20documentos%20administrativos%20eletr%C3%B4nico>. Acesso em 20/12/2022

assinatura. Isso corrobora com as versões apresentadas nas entrevistas. Posteriormente a essa primeira tentativa organizar a cerimônia de assinatura, a secretaria tentou reiteradamente que fosse assinado o decreto: provocou em agosto e depois em novembro do mesmo ano, na ocasião dos 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra as Mulheres. Todavia, como já sabemos, a assinatura só foi ocorrer em dezembro de 2021.

---

<sup>17</sup> Processo Sei/MMFDH nº 00135.202407/2021-87

### 7.3 Publicização do PNEF

Outro aspecto importante do processo de reconhecimento de uma iniciativa de política pública por parte de um governo, além da formalização legal, é a publicização e comunicação dessa iniciativa. É uma forma de dar existência social a uma ação e ativá-la de maneira mais contundente a uma rede de atores e atrizes em torno de uma determinada temática.

Quanto a esse aspecto, é interessante notar a resistência do MMFDH em publicar o documento conceitual constituidor do PNEF. Até o dia 20/12/2022, um dos últimos dias do Governo Bolsonaro, ele não havia sido publicado pelo ministério. Esse documento, como foi explicado no capítulo 6, tratou-se de uma espécie de análise ex-ante, um planejamento estratégico com uma teoria de problema público, com o estabelecimento de um conjunto de valores e princípios estruturantes.

Em consulta desta pesquisa ao SEI/MMFDH, observou-se que a SNPM solicitou autorização<sup>18</sup>, no dia 14/04/2021, para a diagramação e publicação do documento conceitual do PNEF. Essa solicitação foi feita ao Conselho Editorial e de Ações Promocionais - CONED, órgão responsável por aprovar, após uma análise política, as propostas de publicação do MMFDH. Essa autorização foi emitida no dia seguinte e o documento foi remetido à Assessoria de Comunicação do Ministério. Percebeu-se, então, a partir daí, um vazio processual. O documento do plano só foi ser diagramado e transformado em publicação apenas depois da assinatura do decreto do PNEF, sete meses depois, o que é um longo atraso, e que não poderia ser explicado unicamente por inoperância administrativa. Além disso, percebeu-se que até a última consulta ao sítio eletrônico (20/12/2022) do governo federal, o documento ainda não tinha sido publicizado e disponibilizado na página do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Ele está inacessível ao público geral. Os cidadãos não tiveram acesso, até então, ao que é o PNEF.

Outro elemento digno de nota é que, na investigação do sítio eletrônico do Governo Federal, percebeu-se que o próprio PNEF, até a data de 20/12/2022, não estava entre as iniciativas para mulheres do MMFDH. Havia espaços dedicados para iniciativas como “Mães Unidas”, “Salve Uma Mulher” ou “Qualifica Mulher”. Todavia, informações sobre o plano só estavam disponíveis via notícias nos portais. O que é um fato interessante, pois as duas

---

<sup>18</sup> Ofício N.º 467/2021/GAB.SNPM/SNPM/MMFDH (SEI/MMFDH nº 1734493)

primeiras iniciativas elencadas têm dimensões muito menores que o Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio. Inclusive o Salve Uma Mulher é um projeto que também é desenvolvido pelo DEV/ SNPM, mas que tem uma relevância menor dentro do departamento. É estranho a falta de visibilidade do plano. Ele foi invisibilizado pela Assessoria de Comunicação do MMFDH.

### 7.3 A Estruturação da Governança do PNEF

Quanto à implementação da governança do PNEF, as entrevistas com a equipe do DEV/ SNPM revelaram que foi um processo difícil. Houve uma demora para a indicação dos pontos focais, por parte dos ministérios, para o Comitê Gestor do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio. Esse Comitê, como foi expresso no capítulo 6, tratou-se de um colegiado interministerial responsável por acompanhar a execução do PNEF. Ele substituiu o extinto comitê interministerial responsável por propor as ações do PNEF.

Com relação a morosidade na indicação dos membros Comitê Gestor do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, pôde ser verificado, mediante análise processual, uma demora, como já foi mencionado, no início do funcionamento do comitê interministerial que precedeu ao comitê gestor. Todavia, apesar desse atraso inicial, uma análise do processual<sup>19</sup> demonstrou que o Comitê Gestor do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio (PNEF) iniciou seus encontros em março de 2022, cerca de dois meses da formalização do plano. Até o momento atual (20/12/2022), foram realizadas pelo menos nove reuniões do colegiado. Uma atividade regular, que, de acordo com as atas das reuniões, contou com a participação assídua dos membros.

Ao ser questionada, durante a entrevista realizada por esta pesquisa, sobre o funcionamento do Comitê Gestor do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, a Diretora da SNPM/ DEV descreveu como um processo com forte sinergia de seus membros. Ela ilustra isso narrando um episódio em que foi possível inserir um módulo sobre enfrentamento à violência contra mulher numa capacitação nacional a agentes de saúde, graças ao empenho pessoal de um membro do colegiado. Segundo a Diretora:

Mas isso aí foi algo que aconteceu porque o comitê gestor, está muito afinado. Ah, está funcionando bem. Muito afinado, tipo assim, a gente parece um grupo de irmãs. (...)

Esse é o tal do componente humano. Eu estou convicta que não tem nada que se sobreponha ao componente humano. Simplesmente a gente podia chegar aqui, todo mundo se odiar, ninguém passar nada pra ninguém e a gente não ia ter transversalidade. Outra coisa, a gente tem uma transversalidade em nível tático, em nível operacional e de repente não tem essa transversalidade em nível estratégico. Entende? O operacional e o tático querem tanto que a gente... Que empurram.

---

<sup>19</sup> SEI/MMFDH Nº 00135.224625/2020-91

(...)

Eu acho que assim, se o estratégico não impedir, ele não ajudar, mas ele também não impedir e o tático e o operacional quiserem muito, a tendência é que aconteça. (Diretora do DEV/SNPM, 2022, em entrevista)

Quanto a esse apoio no nível estratégico, mencionado no trecho acima, percebe-se nas entrevistas, em geral, uma percepção de que houve pouco envolvimento da Presidência e da Casa Civil na articulação entre os diversos parceiros do PNEF. Uma das técnicas da equipe DEV/SNPM atribui essa ausência da Casa Civil como consequência, também, de uma articulação mais tímida por parte das instâncias superiores do MMFDH:

Eu acho que até o nível da secretária, talvez houvesse um apoio maior, mas lá em cima eu não sei se isso era visto assim como uma prioridade da ministra, entendeu? A ministra tinha um olhar mais... Não sei, é a minha impressão, tá? Pelo que eu li das entrevistas dela, eu achava que ela tinha muito um foco assim na questão das crianças. E parecia assim que a questão das mulheres não era o grande foco. Todo ministro tem um foco. É muito difícil um ministro de Direitos Humanos ou ministra que por serem pautas muito diversas, acaba que uma chama mais atenção que a outra, né? Vai depender muito de onde vem essa pessoa, né? Então, eu não sei se lá em cima esse plano era de fato uma prioridade a ponto de terem disponibilizados os recursos, sabe? Assim, não me parecia que fosse, entendeu? E talvez isso explique por que demorou tanto pra sair, né? Por que, enfim, o presidente no primeiro momento não fez questão de participar. Talvez explique um pouco dessa... Da demora, né? Dessa falta de recursos. Porque a gente sabe. Recursos só acontecem quando o dirigente máximo da pasta... Quando a gente fez o pacto, a ministra Nilcéa bateu na porta de todo mundo, bateu na porta do presidente, entendeu? E foi atrás, “olha, só dá pra fazer se tiver recurso”. Aí, no caso, era uma prioridade na época do Lula, né? E ele mandou que todos os ministérios colocassem recurso na (...)

Então, assim, você percebia que era uma prioridade porque houve envolvimento da própria ministra nessa negociação com as instâncias superiores mesmo. Que no caso é a presidência. E a Casa Civil também, na época, eu acho que uma coisa que ficou muito... Agora que eu tô falando aqui, me lembrei. Assim, em todas as nossas políticas a Casa Civil era muito atuante. A Casa Civil tem essa função de articular os ministérios. Ninguém pode negar uma... Porque quando a Casa Civil chama não é um convite, né? É uma convocação. Então, a gente tinha sempre esse apoio. Eu achei que esse apoio (no caso do PNEF) não ficou muito legal. Embora ela (Casa Civil) tenha participado, eu não senti, assim, esse... Participou, assim, dando sugestões em documentos, no decreto. Mas não tanto nessa articulação política, entendeu? (Integrante da Equipe DEV/SNPM, 2022, Entrevista)

E a consequência óbvia desse reduzido apoio logístico da Presidência é um envolvimento menor de outras pastas, pelo menos dos níveis estratégicos dos ministérios, que

não participam diretamente do Comitê do PNEF. Em entrevista a um dos membros do comitê, foi perguntado como ela enxergava a influência do PNEF em seu ministério como um todo. Apesar de ter sido reservada em criticar sua pasta, a servidora afirmou que a situação do enfrentamento a violência contra a mulher em políticas do seu ministério poderia ser aprimorada.

Essa mesma integrante fez um apontamento sobre a necessidade de haver um monitoramento para além do acompanhamento das ações do PNEF em seu comitê. Seria, necessário, segundo ela, existir mecanismos que permitissem verificar como de fato está a implementação da política de enfrentamento na ponta. E essa consideração acaba por tocar em um ponto sensível que foi abordado tanto por uma entrevistada da equipe técnica, quanto pela Diretora do DEV/SNP: a ausência de uma estrutura de articulação e governança do governo Federal com os Estados e Municípios:

É porque, assim, na hora de você implementar o plano, né? De fato, inclusive estava na minha primeira proposta de governança que não foi aceita, a ideia é que houvesse instâncias estaduais e municipais. Porque todo plano deveria trabalhar dessa forma. Mas isso foi vetado.

Aí se alguma coisa foi vetada, eu lembrei, foi isso, entendeu? A minha proposta inicial era de fazer uma governança mais ampla. A governança ficou muito no âmbito do governo federal. Isso foi uma mudança que eu não sei exatamente quem decidiu.

(...)

E quando o plano fica mais focado, mesmo que tendo por base a intersetorialidade, o diálogo com outros ministérios. Quando o plano não prevê instâncias de governança municipais e estaduais, eu acho que torna um pouco assim... dificulta, né? Não torna inviável, mas dificulta a plena implementação da política, né? (integrante da Equipe DEV/ SNPM, 2022, Entrevista)

Para ser uma coisa muito mais abrangente, ele (PNEF) tinha que ter governança nos estados. Porque uma coisa é a gente estar fazendo aqui sem governança nos estados, porque a gente consegue resvalar nos estados por articulação. Mas a gente precisaria (para implementar uma governança nos estados) de um nível de articulação que aí precisaria do estratégico, né, para criar governança nos estados. Agora, por exemplo, por experiência pretérito da SNPM, como é que fez isso? Lá no pacto, rolou dinheiro. Óh, você adere, você cria uma governança, cria um comitê gestor na base, aí “eu”, Presidência, vou conversar com o comitê gestor do Rio de Janeiro, vou conversar com o comitê gestor de São Paulo, vou conversar... Aí sim, mas como é que isso era feito? “Ah, você quer ingressar? Eu te dou um milhão para você implantar OPM. E você monta aí, trabalha nessa perspectiva, ok? Ok, aí assina um termo, um acordo de cooperação”. E a coisa funciona. Isso sim, precisaria ser feito. Para isso ser feito, a SNPM tinha que ter uma envergadura muito maior. Aí, por exemplo, eu imagino que, vamos imaginar, se agora a SNPM tivesse mais recurso,

mais servidores e não tivesse a condição de interlocução via Casa Civil ou ser apêndice da PR ou qualquer coisa, ela não ia conseguir. Eu acho que ela não ia conseguir. E pra esse negócio ser sucesso, não digo o PNEF, eu digo qualquer política, precisaria que tivesse esse nível de gestão, de governança local em cada UF. E para a UF aderir, ela também tinha que ter alinhamento político, porque tem UF que você fala: “Não, eu não converso com vocês”. Então não adianta eu também oferecer. Eu posso oferecer o que for: “Não, você é direita, eu sou esquerda, eu não converso com você”. (DIRETORA DO DEV/SNPM, 2022, Entrevista)

A discussão sobre estrutura de articulação e governança abordada acima nas entrevistas parece ser entremeada, pelo menos na fala da Diretora do DEV/SNPM, na questão dos recursos disponibilizados para a execução da política. Isso nos leva para o próximo elemento a ser abordado do processo de Implementação do PNEF.

#### **7.4 O desafio da baixa quantidade dos recursos disponíveis para a implementação do PNEF**

Ao se pensar nos recursos disponíveis para implementação do PNEF é importante considerarmos, além de recursos orçamentários, a estrutura administrativa. Os recursos administrativos envolvem tanto o pessoal qualificado para trabalhar na execução do plano quanto o apoio de outros setores especializados, como setores de tecnologia da informação ou comunicação. Como observador participante do processo de implementação do PNEF, posso afirmar que o Departamento de Enfrentamento à Violência, setor gestor do plano, tinha dificuldades em conseguir apoio da comunicação. Essa relação é ilustrada no episódio da morosidade da publicação do PNEF e a também na divulgação do plano nas redes oficiais.

Em relação aos recursos orçamentários, analisou-se, aqui, o Painel de Monitoramento do PNEF (no dia 25/11), que é uma ferramenta de monitoramento criada pelo DEV/ SNPM. Da perspectiva orçamentária, estima-se um montante total para ser investido no plano de cerca de 513 milhões de reais. Todavia, como apontou a própria Diretora do Departamento de Políticas Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (DEV), em entrevista nesta pesquisa, esse valor foi distorcido por uma ação do Ministério da Saúde. A ação 5L, “Capacitar agentes de saúde com o Programa Saúde com Agente, para identificar e conscientizar mulheres a respeito da violência e orientá-las a respeito da violência e orientá-las sobre a rede de atendimento às mulheres vítimas de violência”. Esta ação foi estimada em 388 milhões de reais e diz respeito a todo o processo de capacitação de agentes de saúde do Programa Saúde com a Gente e não apenas às capacitações relativas ao enfrentamento à violência contra as mulheres. Segundo a Diretora da DEV, os representantes do Ministério da Saúde afirmaram que não era possível separar os valores orçamentários destinados ao PNEF dentro do programa. Assim, o montante real disponível ao PNEF seria muito menor.

Quanto à execução desse valor de 513 milhões inicialmente previstos, 28 milhões foram executados, cerca de 4,95% do orçamento total. Todavia, desconsiderando a ação 5L, do Ministério da Saúde, percebe-se que foi executado em torno de 21% do orçamento previsto. A maior parte desse orçamento, em torno de vinte milhões, está no eixo de combate do PNEF e sob a responsabilidade da SENASP/MJ. Esses 20 milhões são destinados à ação 4G, “Realizar chamamento público com os secretários de segurança, comandantes-gerais das

polícias militares e comandantes das guardas municipais para investir na implementação ou ampliação de rondas, patrulhas e guardiãs Maria da Penha”.

Fato curioso é que, apesar de apenas 21% do orçamento do PNEF ter sido executado, considerando o total de suas ações, quando miramos apenas o Eixo Combate, foi executado em torno de 90% do valor previsto para execução. O que poderia demonstrar algum tipo de relevância política maior destinada ao eixo, ou até mesmo uma melhor capacidade de articulação ou de gestão das ações inseridas nesse grupo.

Quanto ao orçamento previsto para ser executado pela própria SNPM, de 91 milhões, foi executado, até o momento (12/2022), 5,9 milhões (6,5% do total). As ações do PNEF que tiveram os maiores valores previstos foram: a ação 5B, “implantar casas de acolhimento provisório de curta duração”, no valor 50 milhões, em que ainda não houve nenhuma execução financeira; a ação 5A, “implantar núcleos integrados de atendimento à mulher”, no valor de 11 milhões, dos quais estão em execução cerca de 3 milhões (empenhados, mas o repasse está em andamento); e a ação 2D, “Promover campanha informativa em âmbito nacional sobre a rede de atendimento às mulheres em situação de violência nos meios de comunicação de grande circulação”, no valor de 20 milhões, dos quais foram executados cerca de 2 milhões.

Do ponto de vista deste pesquisador, inserido também como ator nesse processo, as estimativas orçamentárias que se constroem em iniciativas como o PNEF, por vezes, podem ser superdimensionadas e funcionam como uma forma de argumento político pelo qual tenta-se angariar apoio de recursos para o Plano. Assim, pensa-se em um panorama ideal orçamentário pelo qual inicia-se o processo de negociação política pelas fatias do orçamento. Essa estimativa orçamentária superdimensionada é uma forma de demonstrar a relevância do projeto frente a atores como parlamentares e instâncias superiores do ministério e da Presidência, criando, assim, um cenário real de demanda de recursos.

Utilizo o termo orçamento superdimensionado não no sentido de ele ser irrealista do ponto de vista da demanda concreta de recursos da política de enfrentamento à violência contra as mulheres. Pois acredito que este problema público demanda sim da sociedade um investimento orçamentário substancial. Refiro-me, antes, a um superdimensionamento do ponto de vista político, enquanto possibilidade factível de ser materializada pelas instâncias estratégicas do Governo Federal. Em outra palavras, o quanto de apoio político esse orçamento receberia, nas instâncias superiores.

Dessa forma, os valores de 50 milhões para implementação de casas de acolhimento ou 20 milhões para investimento em campanhas de prevenção são relevantes por demonstrar a magnitude do projeto de ação por trás do PNEF, todavia, não representam um panorama factível de execução no curto prazo, por um ambiente político desfavorável. E isso se reflete em seu percentual de execução. Logo, a distância entre o valor estimado e o valor executado não significa uma falha, inoperância ou incompetência de implementação por parte do DEV/SNPM. Interpreto, antes, como parte do esforço de existência da SNPM enquanto pauta relevante e legítima no Governo Federal.

E apesar desses esforços de construir um plano de ação que seja minimamente relevante no enfrentamento à violência contra as mulheres, percebe-se uma adesão limitada do governo federal do ponto de vista orçamentário. Em consulta à área técnica responsável pelo orçamento da SNPM, o orçamento discricionário da DEV/SNPM em 2022 foi de R \$6.142.868,00 e, considerando toda SNPM, foi de R\$11.042.868,00<sup>20</sup>. Esse valor está longe de representar uma quantia suficiente que demonstre uma adesão a política de enfrentamento à violência contra as mulheres. Todavia, é importante ressaltar que além desses recursos, o plano contou também com recursos de emendas parlamentares. Só que os recursos de emenda parlamentar aplicados no plano foram resultados principalmente de uma articulação direta da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres ou mesmo do Ministério junto às bases no Congresso. Essa articulação não foi organizada pela Casa Civil, não foi feita pelo menos no caso do PNEF.

A falta de recursos não significa apenas ausência de recursos financeiros. Do ponto de vista da estrutura de recursos humanos disponíveis para execução do Plano pelo DEV/SNPM, a situação também é crítica. Esse é um aspecto que ressalto enquanto ator inserido nesse processo, como servidor público da Diretoria e funcionário da SNPM desde 2013. Com certeza, houve uma melhoria da situação se compararmos ao período de 2019, descrito no início desta seção. Hoje o órgão possui seis servidores de carreira para trabalhar nas atividades fins, oito pessoas com cargo, além de em torno de sete pessoas contratadas com contrato terceirizado como apoio técnico. Todavia, esse é um número insuficiente de pessoas para a quantidade de demandas existente. Além do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, o Departamento gere mais três outros programas independentes, cuida de mais

---

<sup>20</sup> Foi indicado pela área técnica a ação orçamentária 00SN como orçamento do DEV/SNPM. Todavia, em consulta ao portal da transparência, o valor desta ação é de 8.629.722,00. Como não se sabe como foi de fato foi distribuído o montante, optou-se por utilizar as informações concedidas pela área técnica.

de uma centena de instrumentos de repasse, responde demandas da sociedade civil, relatórios internacionais, analisa projetos de lei.

Na minha perspectiva atorial, a questão dos recursos humanos não é ruim apenas quando se olha em retrospecto e se compara com momentos anteriores a 2016, quando esse órgão possuía uma estrutura administrativa muito maior. A situação é crítica ao avaliar, também, o atual volume de trabalho do departamento. Essa é uma situação que adoce o quadro de funcionários e os expõe a erros graves dos quais podem ser responsabilizados administrativamente. E a SNPM não é um caso isolado nesse aspecto, como demonstra Lotta *et al* (2022) em seu artigo: “Burocracia na mira do governo: os mecanismos de opressão operados para moldar a burocracia pública”

De qualquer forma, a ausência de recursos também é ressaltada por outros atores inseridos no PNEF. Uma das técnicas entrevistadas fez a seguinte fala:

Acho que o grande problema do plano é orçamento. O maior desafio. Assim, como você executa a ação se você não tem orçamento? É, isso é uma coisa assim. Não dá para você pensar em um plano com emendas. É muito restritivo. Então, para mim, de todos, esse é o principal.

(...)

Eu acho que a secretaria, o nosso departamento, tem um déficit de pessoal. Assim, eu acho que ali tem... Muita gente que entrou que não conhecia absolutamente nada de violência contra mulheres. E eu acho que isso é um problema sério. Porque a gente precisa de gente que compreenda a temática. E também não havia muitas pessoas com experiências na parte burocrática, da execução mesmo, que é muito importante. Pessoas com experiência em convênios. Porque a gente teve uma debandada no meio desse processo da equipe que botava a mão na massa ali para executar essas propostas. Eu acho que essa perda dos recursos humanos, das pessoas, ela não foi superada. Porque você não forma, uma pessoa em gestão de repasses, de todos esses instrumentos aí de viabilização da política de um ponto de vista mais burocrático mesmo. Você não faz isso de um dia para o outro. Então eu acho que isso aí foi a parte de pessoas que ficou muito a desejar. (Integrante da equipe técnica SNPM, 2022, Entrevista)

A Diretora do DEV, no balanço de um ano de execução do plano, em evento organizado pelo MMFDH, discorreu brevemente sobre as dificuldades de equilibrar as demandas com a quantidade de funcionários<sup>21</sup>. E em entrevista a essa pesquisa ela também

---

coloca a falta de recursos como um dos principais problemas do plano. Essa falta dificulta, inclusive, a estruturação de uma boa governança da política como destacado nesta seção. Todavia, ela vê o problema dos recursos como algo mais sistêmico, mais amplo e não como algo exclusivo da instância federal.

Então, assim, a pobreza não é só da SNPM. A pobreza é dos entes. Eles não têm dinheiro para custear servidores. E por isso eles não conseguem trabalhar com os serviços públicos como eles deveriam.

(...)

Não montam secretaria, eles (entes federados) montam coordenadorias (coordenadorias de mulher) e não tem orçamento. (...) Claro, a Bahia tem uma secretaria. Muito provavelmente o orçamento dela é um orçamento mais espremido que o orçamento de uma outra secretaria. (...) Se você já não tem orçamento, não tem financeiro, muito provavelmente você também não tem gente. Vai fazer política no peito e na raça.

(A falta de recurso) Tem prejudicado a política para mulheres como um todo e isso não é um fator que é só do governo federal. A falta de recursos prejudica tudo e todo mundo em todos os poderes, né? Se você olhar lá no Judiciário, por exemplo, eles criaram coordenadoria. Sabe qual é o orçamento de cada coordenadoria? Zero. Os tribunais de justiça não dão orçamento para os coordenadores. (...) Então assim, não é um problema que só o executivo enfrenta. (Diretora DEV/SNPM, 2022, Entrevista)

Diante dessa falta de recurso orçamentário e de pessoal é interessante como a instituição encontra caminhos alternativos para execução da política. A SNPM é uma instituição que possui capital político frente aos atores da política de mulheres. Esse é um legado histórico da SNPM, que ainda subsiste, de certa forma, ao desmonte promovido nos últimos anos. Esse recurso foi utilizado pelo DEV/ SNPM durante a implementação do PNEF, como pode ser verificado na fala da Diretora durante a entrevista realizada:

Uma coisa que eu aprendi e que achei muito legal, e que eu usei isso demais, é que se a SNPM falar qualquer coisa, não importa, mesmo que a gente não tenha força política, (...) Mas uma coisa eu aprendi, não importa a fraqueza, ou a fragilidade, ou toda a questão política que envolve a SNPM, o que a gente disser, vai fazer eco. Mesmo que seja para dizer exatamente o contrário, mas vai fazer eco. Então se falar de feminicídio, vai todo mundo falar de feminicídio. Mesmo que fale absolutamente o contrário do que a SNPM está falando, mas o feminicídio entra, passa a ser um

---

<sup>21</sup>Balanço do primeiro ano do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 23/11/2022. <https://www.youtube.com/watch?v=oj0ZtQFSEWw>. minuto 2:55:00 do vídeo.

assunto de importância. Então, por exemplo, se eu percebia que aquele assunto era importante para aquele lugar, eu falava. Falava para a Ministra, a então Secretária, aí ela falava, e aí a gente começava a falar certas coisas em lives. Suscitar isso no debate.

(...)

Porque assim, quando você não tem dinheiro, você tem que inventar outros subterfúgios para você fazer a coisa acontecer. Então, essa foi a ideia do NUIAM (Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher) quando ele surgiu na polícia. O que que acontecia? A gente olhava o policial desesperado porque ele não tinha condição de atender aquela mulher, ele não tinha saco, ele não tinha tempo, ele não tinha nada. Esse cara não tem nada!. Ele não vai atender bem essa mulher. Aí você olhava para a mulher e a mulher queria um bom atendimento. E aí, de repente, chegava uma universidade e falava:

- Poxa, meu sonho é atender mulher. Eu quero atender mulher bem.

SNPM: - Você quer atender mulher? Você gosta de delegacia?

Universidade: - Acho um barato. Meu sonho é trabalhar na DEAM.

SNPM: - Você (policial) gostaria de não atender mulher?

Policial: - Gostaria, queria que isso aí fosse para lá.

SNPM: - Bora criar um NUIAM. Tira isso aqui de cima dos agentes de polícia, bota aqui. Pega um agente vocacionado, bota aqui. E ele (policial não vocacionado) não vê mais mulher. (...)

E aí surgiu o NUIAN. Não tem dinheiro. Você não tem gente para atender, não tem dinheiro para fazer. Ok, mas aqui tem gente que quer atender.

Aí tinha a juíza que falou:

- Eu dou o dinheiro. A gente faz a seguinte transação penal para fazer o NUIAN.

O primeiro NUIAN, ele foi feito com 13 mil reais com dinheiro de transação penal lá do Riacho Fundo. Elas bancaram. Então, eu não tinha dinheiro para fazer NUIAN. Eu não tinha gente para fazer NUIAN. Mas tudo bem, a gente pegou quem queria e tirou das costas de quem não queria. Aí é o que a gente faz. Não tem dinheiro, não tem. A gente usa o que tem. (Diretora DEV/SNPM, 2022, Entrevista)

Assim, é possível ver que Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio foi construído em um contexto de uma forte escassez de recursos, sejam orçamentários, sejam políticos, sejam de capital humano. Mas é interessante os caminhos que os atores e atrizes ativados em todo de sua implementação encontraram para contornar esse problema.

## 7.5 O balanço das ações planejadas pela equipe gestora do PNEF

É interessante trazermos um olhar sobre as ações desenvolvidas no PNEF. Para isso, iniciaremos trazendo informações extraídas do Painel de Monitoramento do PNEF, organizado pela equipe DEV/ SNPM.

A maioria das ações iniciaram-se em janeiro de 2021, apesar da formalização do plano ter ocorrido apenas em dezembro de 2021. O plano tem um cronograma de execução de 24 meses que vai até outubro de 2023. Assim, atualmente, o PNEF está na metade de sua execução.

Como foi afirmado anteriormente, as metas estabelecidas no PNEF preveem, atualmente, 52 iniciativas primárias ou linhas de ação. Elas estão disponibilizadas no Anexo I, ao final do trabalho. Desse total, 9 delas já foram concluídas, sendo 6 dentro do prazo previsto. 29 encontram-se em andamento, sendo 19 dentro do prazo previsto. 14 ainda não foram iniciadas e 4 foram canceladas. Assim, cerca de 48% das iniciativas estão com o andamento conforme o cronograma inicial.

Entre os órgãos responsáveis pela execução de cada iniciativa primária, o panorama de execução é o seguinte:

- A SNPM/ MMFDH possui 31 ações, sendo 17 delas, com andamento dentro do cronograma previsto inicialmente (54%).
- A Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania possui 3 iniciativas primárias, nenhuma delas começou a ser executada ainda.
- A Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação em Saúde do Ministério da Saúde possui 2 iniciativas primárias, ambas também sem execução.
- A Secretaria Nacional de Segurança Pública possuía inicialmente 6 iniciativas no plano. Todavia, duas delas foram canceladas. Das 4 restantes, 3 já foram concluídas, duas dentro do prazo, e uma está em andamento atrasado, assim, das iniciativas existentes, 50 % foram concluídas dentro do cronograma.
- A Secretaria Nacional de de Justiça, do Ministério da Justiça, possui duas ações no Plano, sendo que uma foi concluída dentro do cronograma e outra que está com o andamento dentro prazo (100% das iniciativas dentro do cronograma).

- A Secretaria de Gestão e Ensino Em Segurança Pública do Ministério da Justiça possuía 2 ações. Uma foi cancelada. A iniciativa restante está com a execução atrasada.
- A Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação possui 2 ações, ambas sem execução.
- A Secretaria de Atenção Primária à Saúde do Ministério da Saúde, por fim, possui 6 ações. Dessas 4 estão em andamento dentro do prazo e 2 ainda não foram iniciadas (67% com andamento conforme o previsto)

Com relação à perspectiva dos eixos do PNEF, tem-se a seguinte situação:

- Eixo articulação: Sete iniciativas primárias no total; 57% dentro do prazo de execução
- Eixo Combate: Originalmente 10 iniciativas primárias, duas foram canceladas; 40% das iniciativas estão ocorrendo dentro do prazo
- Eixo Prevenção: Originalmente 12 iniciativas primárias, duas foram canceladas ao longo do processo. Das dez ações restantes, 3 estão dentro do prazo (30%). Uma delas foi concluída. Três estão sem execução.
- Eixo Garantia de Direitos: Foram previstas 14 iniciativas primárias; 8 delas com execução dentro do cronograma (57%). Cinco ações estão sem execução.
- Eixo Dados e informação: Onze iniciativas. Sendo que três não foram iniciadas. 3 foram concluídas e o restante está em execução. De todas as onze ações, cinco (45%) estão dentro do cronograma inicial de execução.

E para além das informações fornecidas no painel, que tiveram o objetivo de apresentar mais um panorama geral do estado de execução do que trazer elementos de problematização nesta seção, é importante apresentar, também, brevemente, as principais ações do PNEF, considerando a perspectiva institucional.

Quanto a essa perspectiva institucional, a resgatamos a partir de um evento de um ano de gestão do PNEF realizado em 23 de novembro de 2022<sup>22</sup>. Consideramos interessante inserir aqui um pouco dessa perspectiva, enquanto voz do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, já sob a chefia da então Ministra Cristiane Rodrigues, e que também

---

<sup>22</sup> Balanço do primeiro ano do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 23/11/2022. <https://www.youtube.com/watch?v=oj0ZtQFSEWw>

contou com a presença da Ex-Ministra Damares Alves. Nele a Diretora do Departamento de Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres apresentou as iniciativas do plano que ela considera como destaques de execução:

No Eixo de Articulação, foi destacado o trabalho de mapeamento da Rede de Enfrentamento a Violência contra a Mulher em parceria com a Universidade de Brasília. Esse mapeamento é realizado tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo. Esse trabalho vai ser realizado em todo o país, levantando informações complexas sobre cada um dos serviços, desde a formação profissional dos agentes, condições físicas dos serviços, horários de funcionamento, formas de atendimento, entre outras coisas. Tudo isso foi inserido em um painel com georreferenciamento e disponibilizado para o Ligue 180 e para os outros atores da rede, como ferramenta a ser utilizada por essas instituições. Além disso, foram eleitos alguns municípios para que ocorram pesquisas com grupos focais de usuárias, com a burocracia de nível de rua e com atores estratégicos para compreender como se dá o relacionamento de rede em cada uma das localidades, compreender os desafios e as melhores práticas. Atualmente, essa iniciativa está em plena execução e, recentemente, a UNB entregou a primeira parte da pesquisa que seria um projeto piloto realizado no DF.

No Eixo de Dados e Informações, foi destacado o projeto piloto da Central de Monitoramento da Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher. Trata-se de um monitoramento sistematizado realizado no estado de Minas Gerais que busca integrar bases de dados entre justiça e segurança pública com o objetivo de acompanhar todas as ocorrências de violência doméstica contra mulheres. Essa integração implica também em uma mudança de prática dos atores, rever políticas de privacidade, é algo complexo. Isso é algo cobrado por organismos internacionais, gerando, no Brasil, a Lei 14.232 de 2021 que criou a Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres (PNAINFO), com o objetivo de reunir, organizar, sistematizar e disponibilizar dados e informações atinentes a todos os tipos de violência contra as mulheres.

No Eixo Combate, o destaque são as diretrizes de atendimento policial militar às mulheres em situação de violência. Elas foram resultado da articulação da SNPM e o MJ com o Conselho Nacional de Comandantes das Polícias Militares e dos Bombeiros. Nessa ocasião, foi criada, por influência do DEV/ SNPM (na fala da atual Diretora do órgão) uma câmara técnica específica no conselho para discutir o enfrentamento a violência contra a mulher. O resultado final desse colegiado foram as diretrizes que serão recomendadas aos estados.

Por fim, no Eixo de Garantia de Direitos e Assistência, foi destacado a implementação de Núcleos Integrados de Atendimento à Mulher - NUIAM. Que são núcleos especializados de atendimento que funcionam em delegacias não-especializadas. Até o momento estão em implantação seis NUIAM. A ideia é promover uma escuta qualificada e não-revitimizadora às mulheres em situação de violência, evitando a evasão e subnotificação e uma escalada da situação de abuso que elas vivenciam.

Além dessas iniciativas eleitas como destaques pelo DEV/ SNPM, há outras ações que se desenrolaram ao longo desse processo de implementação do PNEF e que não conseguiram ter o mesmo sucesso. Algumas delas são úteis para verificarmos o grau de adesão da SNPM e do Governo Federal aos valores construídos no Plano. Optou-se por abordar algumas delas no capítulo seguinte. Este capítulo presente teve, por sua vez, como objetivo apresentar de maneira geral o estado de execução do plano, suas dificuldades e as soluções encontradas.

## 7.6 Propondo uma visão geral sobre o processo de implementação do PNEF

Olhando em retrospecto, com o objetivo de propor uma imagem do que foi a implementação do PNEF, percebemos que foi um processo marcado pela incerteza, principalmente pela perspectiva do seu núcleo gestor, que foi o Departamento de Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres – DEV, da SNPM. A equipe não tinha sinais claros do apoio ao programa das instâncias superiores, sejam ministeriais, sejam do governo federal.

E isso, em virtude do carácter aparentemente contraditório de como se deu a implementação. De certa forma, criou-se, por parte do Ministério, um clima de urgência na formação de uma política de enfrentamento à violência contra as mulheres. Desde o primeiro ano de Damares Alves como Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, existiram falas públicas dela no sentido da construção, pela sua pasta ministerial, de ações em prol do atendimento de mulheres em situação de violência. Esse foi o caso do Projeto Salve Uma Mulher, logo em 2019<sup>23</sup>, um projeto malsucedido, que tomou diversas formas ao longo dos quatro anos do Governo Bolsonaro e que começou com a ideia, equivocada, de formar profissionais da beleza e outros profissionais<sup>24</sup> para conseguirem identificar e denunciar situações de violência física contra as mulheres. Além disso, partiu-se de uma ideia, como fica aparente na própria marca do projeto, de colocar as mulheres no polo passivo, como pessoas que precisam ser salvas por terceiros, ao invés de pensar em uma perspectiva de empoderamento delas como sujeitas de direitos e com capacidade de emancipação da situação de violência.

O fracasso previsível do Salve Uma Mulher aguçou o senso de urgência para a formação de ações governamentais que fossem substanciais no enfrentamento à violência contra as mulheres. Todavia, a partir da construção da proposta conceitual do PNEF, interpretamos que houve uma resistência de aceitação por parte da Presidência da República e

---

<sup>23</sup> BOND, Letícia. Governo lança programa Salve Uma Mulher. Agência Brasil [online]. Brasília, 03/10/2019. Direitos Humanos. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-10/governo-lanca-programa-salve-uma-mulher>. Acessado em 16/03/2023

<sup>24</sup> NUNES, JADE. Governo lança campanha Salve uma Mulher. Entenda. pleno.news [online]. 08/03/2019. Política Nacional. Disponível em: <https://pleno.news/brasil/politica-nacional/governa-lanca-campanha-salve-uma-mulher-entenda.html>. Acesso em 16/03/2019

do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Esse influxo de resistência e falta de apoio dessas instâncias ao projeto se deu por questões valorativas, por essa proposta não se encaixar perfeitamente com a ideologia de família damarista/ bolsonarista, como problematizaremos no capítulo seguinte.

Todavia, na percepção deste pesquisador, esse conflito de valores não foi algo muito evidente para equipe que trabalhou diretamente na implementação do projeto do PNEF. Justamente pelos sinais trocados enviados pelas instâncias estratégicas do governo federal, ora apoiando algumas iniciativas, ora dificultando, como ilustrou a demora de quase um ano para a assinatura do Decreto que instituiu o PNEF. Isso tudo contribuiu para estabelecer um cenário de incerteza para equipe do DEV/SNPM.

De qualquer forma, a interpretação que buscamos desenhar neste capítulo é que a implementação do PNEF foi um processo de carências. Carência de apoio político, principalmente. Isso se manifestou nas seguintes situações: i) - na falta de apoio do governo federal em articular iniciativas com outros atores, como parlamentares, outras pastas ministeriais e com outros entes federados; ii) - na dificuldade de formalização do plano e de sua publicização para a sociedade e; iii) na limitação dos recursos humanos para a execução da iniciativa e de recursos orçamentários básicos que pudessem materializar esse projeto.

E essas carências, culminaram em um projeto que, na perspectiva deste avaliador, teve um alcance muito limitado enquanto política nacional. Essa percepção é amparada no baixo percentual de cumprimento do cronograma de execução estabelecido em seu planejamento. E mesmo as ações que foram consideradas pela Diretora do DEV/SNPM como destaques de execução, se olharmos uma a uma, vemos que a maioria delas não conseguiu, ainda, impactar de maneira significativa o cenário do enfrentamento a violência contra as mulheres.

No que tange à pesquisa de mapeamento da rede de enfrentamento à violência, em parceria com a UnB, verifica-se que esse processo ainda está em seus estágios iniciais. A ideia da pesquisa parece ser inovadora ao propor um olhar sobre as dinâmicas de relação dos atores e das atrizes das redes locais. Todavia, ainda é cedo para saber se o projeto será bem executado pela equipe contratada.

Em relação a implantação de núcleos especializados de atendimento às mulheres em delegacias - NUIAM. A ideia de estimular uma escuta qualificada para casos de violência de gênero é muito importante. Todavia, o PNEF só foi capaz de firmar a equipagem de cinco unidades, sendo que, dessas, apenas uma foi concluída, e outras três estavam em estágios

muito iniciais de execução no final de 2022<sup>25</sup>. Considerando, por fim, o universo de delegacias do país, esse quantitativo é quase irrelevante. A importância dessa ação seria mais simbólica.

Com relação a Central de Monitoramento da Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher em Minas Gerais. Trata-se de um projeto piloto da tão desejada integração dos registros administrativos de violência contra a mulher entre a segurança pública e a justiça. É, definitivamente, uma demanda muito importante para o país. Todavia, seria necessário um estudo aprofundado para avaliar o grau de sucesso da empreitada. De qualquer forma, deve-se frisar que se trata de um projeto piloto, aplicado em apenas um dos 28 estados brasileiros. Além disso, cabe lembrar que cada ente federado possui uma realidade muito particular. Além disso, caso a Central tenha sido bem-sucedida em seus objetivos de integração, não se pode descartar que a razão para isso pode ter sido em virtude de uma sinergia especial entre as instituições mineiras (governadas por um partido aliado a Bolsonaro) e o DEV/SNPM. Assim, uma aplicação nacional dessa iniciativa necessitaria um investimento político e de recursos muito maior. De qualquer forma, simbolicamente, não deixa de ser um caso relevante e digno de uma investigação mais aprofundada.

Por fim, a criação de uma câmara técnica específica no Conselho Nacional de Comandantes das Polícias Militares e dos Bombeiros para discutir o enfrentamento a violência contra a mulher é um passo importante para a sensibilização dos quadros da segurança pública a esse problema. Essa é, de fato, uma ação bem ilustrativa dos avanços alcançados pelo PNEF: a aproximação de atores e de atrizes, por meio da articulação, em torno do enfrentamento à violência contra as mulheres. O plano, mesmo que de maneira limitada, buscou reconstituir a enfraquecida rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, envolvendo outras pastas e instituições, conversando com atores locais.

Quanto aos avanços do PNEF, compreendemos que eles não se deram em virtude do comprometimento do Governo Federal com o enfrentamento às violências contra as mulheres. Eles ocorreram, antes, como resultado de esforços da própria equipe do DEV/SNPM em encontrar alternativas em um cenário de escassez e de incerteza.

---

<sup>25</sup> As informações sobre os Nuiams foram obtidas por meio dos Processos SEI/ MMFDH números: 00135.224503/2020-03; 00135.222484/2020-72; 00135.222499/2020-31; 00135.223569/2021-59; 00135.227536/2021-88; 00135.213615/2022-92.



## **8 PROPONDO UM ARGUMENTO AVALIATIVO SOBRE O PNEF (SÍNTESE AVALIATIVA)**

Este é o capítulo em que propusemos um argumento avaliativo para o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio. Ele se apresenta e se realiza dentro do próprio fluxo de políticas públicas das mulheres. Como ator, eu passo também a integrar essa multiatorialidade, a partir de uma posicionalidade já explicada. Este argumento é uma tentativa de resposta articulada à pergunta que foi sendo construída e enfrentada ao longo desta pesquisa de mestrado profissional na Enap: Qual a natureza e as fronteiras dos atravessamentos valorativos entre o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio - PNEF, desenvolvido pela SNPM a partir de 2020, e as resoluções aprovadas no processo participativo, nos âmbitos das conferências de políticas para mulheres que aconteceram nos anos anteriores?

Neste capítulo retomaremos elementos levantados nos Capítulos 5, 6 e 7. Buscaremos propor uma teoria explicativa a partir do que já trabalhamos. E a partir dessa proposta avaliativa-explicativa, em que buscamos construir uma compreensão da dinâmica valorativa no âmbito do PNEF, nós elaboramos um parecer valorativo sobre a pergunta de pesquisa que guiou este trabalho.

Para conectar todo o esforço avaliativo desenvolvido ao longo dessa pesquisa, iniciamos este capítulo trazendo uma breve síntese de forma a situar o leitor em como enxergamos a inserção deste capítulo no processo desenvolvido ao longo desses últimos meses.

O foco desta pesquisa avaliativa foi compreender principalmente o PNEF, tentando costurar o tecido de valores que o envolve e que o sustenta, dando ênfase na análise dos atores diretamente envolvidos com sua execução e formalização. E para além de um esforço analítico, teve-se como objetivo a construção de um juízo valorativo desse instrumento de políticas públicas. Como parâmetro desse esforço de avaliação utilizou-se como referência a

construção de valores sociais estruturados no processo participativo das conferências nacionais de políticas para mulheres. Nessa lógica, o grau de aproximação do PNEF a esse quadro de valores é compreendido aqui como o nível de responsividade e sensibilidade deste instrumento governativo às demandas históricas, democraticamente construídas pelos movimentos feminista e de mulheres.

Assim, primeiramente, buscou-se estruturar os pressupostos teórico-metodológicos desta pesquisa. Ela foi situada no campo de políticas públicas na vertente dos estudos críticos. E buscamos entremear os conceitos dos estudos críticos com os conceitos construídos pelas teorias feministas, de forma a propor uma abordagem adequada para o objeto de estudo. O passo seguinte foi apresentar a metodologia proposta, que é a avaliação axiológica. Elaborou-se, então, um ensaio para delimitarmos conceitualmente o que compreendemos como “valores” nesta pesquisa.

Depois disso, por meio de estudo bibliográfico, reconstruímos o processo histórico das políticas de gênero no Brasil. E por meio da investigação dos documentos das conferências, analisamos as resoluções aprovadas democraticamente durante aquelas ocasiões, buscando identificar os principais valores que estruturam a concepção do que é a política para mulheres. A partir desses valores, propomos um quadro geral que nos serviria como referência para avaliar o PNEF.

Quanto ao PNEF, identificamos, primeiramente, seus principais contornos conceituais, a partir do estudo de sua legislação normativa e do seu projeto constituidor. Em seguida, analisamos esses documentos com o objetivo de construir um quadro valorativo, semelhante ao que foi feito com as resoluções aprovadas nas conferências nacionais de políticas para mulheres. Por fim, foi investigado, a partir de um olhar mais geral, a implementação do PNEF, buscando compreender o funcionamento da sua estrutura de governança, os recursos disponíveis e seu processo de estruturação.

Dessa forma, a partir das etapas descritas acima, buscou-se propor aqui um argumento avaliativo-explicativo para a compreensão desse processo dinâmico de relação entre os diversos valores e quadros valorativos que envolveram o Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio.

Para isso, foi necessário resgatar a ideia dos estudos críticos, em particular da Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2013) de pensar a política pública enquanto uma rede de atores ativados em torno de uma determinada temática, problema público ou bem público. Assim,

uma dada política pública envolve em sua formação não apenas o núcleo gerencial, o quadro técnico e os recursos administrativos de um determinado órgão do governo federal. Ela também envolve a burocracia de nível de rua nos estados e municípios, movimentos sociais ativados em torno da temática, instituições parceiras no âmbito do Estado, organismos internacionais, instituições privadas, parlamentares, especialistas, partidos políticos, etc. A política pública, na perspectiva da Mirada ao Revés é um fluxo de ação de diversos atores, é um processo de coprodução social, seja ela espontânea ou forçada, que pode ocorrer dentro ou fora do Estado. Ela pode ter diversos graus de complexidade, de recursos que mobiliza e de atores que assume enquanto partes de sua estrutura.

Assim, essa concepção resulta em duas considerações para os objetivos desta avaliação. A primeira é que se uma política pública é uma rede de atores, logo, espera-se em sua composição uma diversidade de interesse e valores, que se relacionam de maneira associativa ou conflitiva, como em uma arena deliberativa. A ideia dessa não homogeneidade foi expressa por Boullosa (2013) da seguinte forma: “Esta compreensão implica em reconhecer que os atores se movem por interesses diferentes em um mesmo fluxo, também com diferentes graus de convergência entre estes;”. p.11.

A segunda consideração é que a política pública se atoriza enquanto rede, isto é, torna-se um ator independente dos diversos atores que a compõem. Ela é um “fluxo de ações e intenções ativadas por diferentes atores que buscam governar (inclusive definindo) problemas públicos ou bens públicos de acordo com seus poderes de governabilidade” (Boullosa 2013; p11). E se a política pública é um fluxo, significa que, apesar dos movimentos desordenados de suas diversas partículas, ela corre em uma mesma direção, graças a uma série de constrangimentos internos e externos, assim como ocorre em um rio. E essa é uma característica de ser “ator”: é o fato de uma determinada entidade agir baseada em seu próprio quadro de interesses e valores. Assim, a ideia de política pública como “ator rede” significa, simultaneamente, uma diversidade e uma certa homogeneidade. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que pensar uma política pública como rede compreende entender que há uma diversidade de interesses e valores em seu interior, essa ideia significa, também, que existe um sentido social construído por estes mesmos atores que define as fronteiras do que é ou não é a política pública em questão e que, portanto, estabelece limites a essa diversidade de valores e interesses.

Trazendo essas reflexões acima para o objeto de estudo desta pesquisa, levantamos algumas questões. A primeira delas é sobre as fronteiras do que entendemos como o PNEF. Ora, se considerarmos toda a política de enfrentamento a violência contra a mulher, iremos identificar um largo escopo de atrizes e atores ativados, muito além das fronteiras do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos ou mesmo do governo federal. Todavia, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, enquanto instrumento governativo de enfrentamento à violência, naturalmente, tem um escopo muito menor de atores ativados. Mesmo assim, o PNEF não deixa de ativar uma grande quantidade de entidades. Ativa várias corporações de polícias civis e militares e seus comandantes e delegadas, secretarias de segurança pública, conselhos, juízes e juízas, tribunais, pesquisadores e pesquisadoras, universidades, organismos de políticas para mulheres, outras secretarias municipais e estaduais, ministérios públicos, promotoras e promotores, outras pastas ministeriais, enfim, a lista é imensa.

Porém, uma reflexão que emerge dessa listagem é: Todo ator ativado compõe uma política pública, programa ou projeto? Ou reformulando essa pergunta, para que ela seja mais adequada, o que é estar “ativado” em uma política pública? Boullosa (2013) trabalha com a ideia de atores e atrizes ativados em torno de um problema público ou de um bem público. Mas como vimos, o enfrentamento à violência contra a mulher é muito mais amplo que nosso objeto de estudo. Assim, o que é estar ativado quando pensamos em um instrumento governativo de menor escala, em comparação a uma política pública, como o PNEF?

Como resposta a essa pergunta, esta pesquisa avaliativa propôs o seguinte caminho. Uma atriz ou um ator “ativados”, para nós, está relacionado a um alto-senso de pertencimento ou relevância para uma política pública. É a percepção dessa atriz de que ela faz parte de um determinado constructo social voltado para o enfrentamento de um problema público. E no mesmo sentido proposto por Boullosa (2013), essa ativação pode ser espontânea ou forçada. Essa construção de sentido do que são os atores ativados em política pública, nos permite, por exemplo, enxergar os membros do Comitê Gestor do PNEF, como integrantes do plano. Essa é uma percepção, partilhada pela Diretora do DEV/ SNPM, que as enxerga, como “um grupo de irmãs”, assim como por esses membros, como pôde ser verificado na entrevista realizada na pesquisa, ou em seus discursos durante a cerimônia de um ano de execução do PNEF. Todavia, a mesma consideração não pode ser estendida aos chefes das pastas integradas pelos membros do comitê, uma vez que, muito provavelmente, desconhecem a existência do PNEF.

Essa concepção serve para problematizar, inclusive, se alguns órgãos e atores dentro do próprio MMFDH fazem parte do PNEF. Veja: como não poderiam fazer parte desse constructo quando o PNEF é uma política pública formalizada pelo Presidente da República e situada no MMFDH? Ora, talvez da seguinte forma: E se o PNEF for uma iniciativa que apesar de formalizada, não recebe apoio político e institucional da Presidência da República e nem da alta gestão do ministério, a ponto que isso permita que alguns dos órgãos não se sintam como integrantes desse constructo social. Como ator social inserido nesse processo, eu afirmo que não é incomum uma percepção dos integrantes do DEV/SNPM (setor gestor do PNEF) de enxergar outros setores centrais do ministério como “os outros” e não como integrantes da mesma equipe e com os mesmos objetivos de políticas públicas. Essa dicotomia entre “nós e os outros” não é incomum entre diferentes atores que compõem uma mesma política pública. Isso pode acontecer devido às divergências de valores e à visão de mundo entre eles, a ponto de uma das partes não reconhecer a outra como integrante legítima daquela arena pública. Mas e quando a outra parte também não se enxerga como integrante dessa arena?

Essa é uma questão que iremos deixar propositalmente aberta. A fronteira de nosso objeto de estudo, o PNEF, irá situar-se nessa problematização. E faremos isso, devido às limitações desta pesquisa em termos de recursos. Ela poderia ser fechada com muito mais entrevistas e evidências que seriam coletadas tanto com atores do MMFDH quanto com os diversos outros atores e atrizes que compõem a rede desse constructo social.

De qualquer forma, as reflexões trazidas pela Mirada ao Revés nos permitem trabalhar as diferenças de quadros valorativos dos atores que compõem a arena da política pública. No caso do PNEF, esse choque de quadro de valores é evidente, como verificamos no capítulo anterior que tratou sobre a implementação do plano. E com o intuito de propor um argumento analítico da dinâmica de interação entre os quadros valorativos, propusemos uma teoria explicativa, que denominei aqui de “teoria das esferas”. Como toda teoria, essa é uma simplificação da realidade e tem a função de propor um esquema interpretativo para um fenômeno social.

A teoria das esferas trabalha com a ideia de que existem três grandes esferas no funcionamento do PNEF. Compreendemos essas esferas como uma junção entre arena pública de deliberação, atores e quadro de valores. Existe uma primeira esfera que é a ultraconservadora, com a visão central do governo federal e que é composta por atores que

geralmente ocupam posições de alto nível no ministério e no governo Bolsonaro. Existe uma segunda esfera que gestou o nascimento do PNEF e que se desenvolveu, principalmente, no Departamento de Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres - DEV/SNPM, com atores do departamento e também parceiros de outros órgãos e instituições. Seu quadro de valores se solidificou nos documentos de formação do PNEF. E, por fim, existe uma terceira esfera. Nela é onde acontece a implementação do PNEF e que, por isso, é onde ocorrem, também, os embates entre as duas primeiras esferas. Os atores e atrizes das duas esferas transitam nessa terceira esfera em diferentes momentos do processo de implementação e seu quadro de valores está em disputa pelas duas primeiras esferas.

Ressalva-se que essas esferas não são concebidas, nesta pesquisa, como núcleos homogêneos e estáticos. Pelo contrário, assim como pensamos a política pública, elas também são compreendidas como fluxos compostos por uma certa diversidade de atores, com valores não necessariamente idênticos. Inclusive, atores e atrizes podem transitar entre a primeira, segunda e terceira esfera conforme cada ocasião concreta. Por vezes, por exemplo, a Ministra do MMFDH pode assumir posição na esfera ultraconservadora, em outros momentos ela pode ocupar posição na segunda esfera.

Quanto à esfera ultraconservadora, sabemos aqui, que, para compreender de maneira aprofundada seu quadro de valores, seria necessário uma pesquisa voltada para esse fim. Exigiria realização de entrevistas, análise de discursos de falas de atrizes, atores e documentos relevantes do MMFDH que consideramos inseridos nessa esfera. E, pelo conhecimento do pesquisador enquanto ator inserido nesse contexto, isso não seria uma tarefa trivial. Nem sempre essas fontes seriam diretas quanto às suas orientações valorativas. O posicionamento ideológico do ministério é mantido, muitas vezes, com reserva e isso poderia ser custoso para a avaliação, demandado uma larga análise documental. Mesmo sabendo o quanto esse esforço seria interessante para compreensão de todo o universo que entendemos enquanto PNEF, infelizmente, contamos com poucos recursos (seja capital político, tempo, etc.) para realizar esse esforço de pesquisa.

Assim, sabendo da relevância dessa esfera para a compreensão das dinâmicas valorativas no interior do PNEF, optamos por propor interpretativamente seu quadro de valores da seguinte forma: Primeiramente aproveitamos pesquisas acadêmicas que abordaram o antifeminismo durante o governo Bolsonaro. Assim utilizamos as reflexões trazidas por

Luis Felipe Miguel (2019), Tokarski *at al* (2021) e Bruna Soares de Aguiar e Matheus Ribeiro Pereira (2019).

Miguel (2019) destaca, por exemplo, falas de Damares Alves, Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, em que ela ataca o que denomina como “Ideologia de gênero”. Termo que surgiu em meio ao conservadorismo católico estadunidense, que se organizou em resposta aos avanços conquistados pelos movimentos de mulheres como as conferências internacionais de Cairo (1994) e Pequim (1995). O termo é uma afronta direta ao pensamento feminista, que compreende que nossa sociedade se estrutura em fluxos de dominação e opressão de gênero e raça. Por isso, seria necessário repensar a organização social de forma a oportunizar às mulheres igualdade em relação aos homens e rompimento dos diversos fluxos de opressão aos quais estão submetidas.

A Ex-Ministra Damares Alves, como demonstra Miguel (2019), por sua vez, defende a desigualdade como condição natural e moralmente desejável à mulher. Nega também a autonomia das mulheres sobre seus corpos, posicionando-se radicalmente contra o aborto, inclusive em casos previstos em lei<sup>26</sup>. Toda discussão de gênero é negada, não existe identidade de gênero que não seja diferente da tida como “natural”; “mulher” e “homem”. O gênero deixa, nessa lógica, de ser uma construção social. Miguel ressalta inclusive que essa cruzada, que Damares cunhou como “contra revolução”, no âmbito do Bolsonarismo, busca perpetuar a opressão e dominação contra a mulher. Isso pode ser verificado com mensagens de apoio do então Presidente Jair Bolsonaro à abusadores homens em casos públicos de violência contra as mulheres<sup>27</sup>.

Além da construção valorativa do Bolsonarismo construída em outras pesquisas acadêmicas, pensamos que uma das situações em que há um posicionamento claro e direto por parte do MMFDH, em relação a assuntos dentro da temática de gênero, é com relação à sua Assessoria Internacional. Muitas vezes, esses posicionamentos não estão expressos nos documentos elaborados por esse setor, todavia, os membros da equipe foram orientados claramente pelas autoridades do órgão, sobre como se posicionar frente às questões

---

<sup>26</sup>VILA-NOVA, Carolina. Ministra Damares Alves agiu para impedir aborto em criança de 10 anos. Folha de São Paulo [online]. São Paulo, 20.set.2020. Cotidiano. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/09/ministra-damares-alves-agiu-para-impedir-aborto-de-crianca-de-10-anos.shtml>. Acesso em 20/12/2022

<sup>27</sup> Nas redes sociais, Bolsonaro lamenta morte do músico MC Reaça. Exame [online]. São Paulo, 02/06/2019. Brasil. Disponível em: <https://exame.com/brasil/nas-redes-sociais-bolsonaro-lamenta-morte-do-musico-mc-reaca/>. Acesso em 20/12/2022

consideradas sensíveis. Pensando nisso, consideramos que um outro caminho possível seria realizar uma entrevista com um dos integrantes da equipe de assessoramento internacional para compreender quais foram esses direcionamentos. Diante disso, após a realização da entrevista foi possível demarcar alguns dos posicionamentos mais marcantes dessa esfera ultra-conservadora. Assim, com relação à discussão de gênero o direcionamento do ministério foi o seguinte:

Eu acho que é a mais forte e a que mais pega é a questão de gênero. Questão de que quando você fala em gênero, você deixa muito amplo (Para o Governo). O gênero, no posicionamento desse governo, tem a ver com homem e mulher, com sexo masculino e sexo feminino, e não com o entendimento sociológico que tem por aí.(...) Tem essas questões ideológicas que você vai aos poucos... Que são bem marcadas. Bem marcadas mesmo. (Entrevista com membro da Assessoria Internacional do MMFDH)

Geralmente (a orientação) é para cortar a palavra (gênero). No início, (...) o Brasil até se posicionou de forma bem mais radical com relação a isso. “No início” que eu falo é de 2019, da entrada do governo. Inclusive nos fóruns internacionais sempre se colocava: “não vamos aceitar, não vamos aceitar qualquer texto que tenha gênero”. Mas aí, isso não pegou bem, diplomaticamente falando. Começou a pegar muito mal na visão sobre o Brasil. Então, se entrou na ideia de que “não, gênero a gente vai aceitar”. Mas essa é uma posição do Itamaraty e da assessoria internacional. Internamente, ainda há muita reserva com relação a isso. Então, tem muito texto que a gente ainda tem que retirar a palavra. Depende de como o gênero está sendo usado, do contexto em que está se colocando o gênero. Porque se trazer alguma ideia de que gênero pode ser mais amplo, aí não se aceita. Por exemplo, quando se fala mulher em toda a sua diversidade, não é aceitável. Porque pode remeter a ideia de transexual, homossexualidade. E aí sai do foco da mulher. (Entrevista com Membro da Assessoria Internacional do MMFDH).

Assim, há uma negação da palavra gênero, principalmente, no que tange a questão da diversidade sexual, ou mesmo da identidade de gênero. E também, nega-se às discussões sociológicas das relações de gênero, seja da dominação, da opressão, de toda problematização existente sobre essas dinâmicas. Isso porque toda construção social de gênero, na concepção ultra-conservadora, são construções naturais (ou até divinas), alheias a organização da sociedade. Essa ideia fica evidente também quanto ao posicionamento ministerial sobre outras questões como pode ser verificado nesses outros trechos da entrevista:

E aí tem a questão de feminismo, palavra que também não pode estar (nos documentos internacionais). Feminista e feminismo, não, porque, para o entendimento desse governo, seria o contrário de machismo. (...) eles não acreditam na teoria do machismo, porque seria o poderio do patriarcado. Essas coisas são muito ideológicas para o outro lado. É sempre homem e mulher. Agora, igualdade entre homens e mulheres, não, também não existe. O homem e a mulher não são iguais. Então a gente tem que colocar igualdade de **direitos** entre homens e mulheres. É, aí dependendo do texto, você vai entrar numa gama enorme de palavras que não são aceitas, como “paridade”. Teve uma vez que era, (...) “deve-se fortalecer igualdade de oportunidades”, e aí a discussão: “não, não vamos aceitar. Vamos aceitar igualdade de condições” (...) Então, assim, são palavras pequenas, mas que criam embates internacionais, entendeu?

(...) a orientação do governo com relação às pautas de mulheres, que entra muito em dignidade humana, (...) é uma pauta que sempre se fala muito da questão da família e da questão pró-vida, de defender a vida desde a sua concepção. Isso então seria um posicionamento contra a possibilidade de aborto livre. A gente sabe que na Constituição são três possibilidades (de aborto legal), que é a questão de estupro, de quando a mãe tá em risco e quando é hidrocefalia (...). Mas fora isso, o posicionamento segue bem restrito: de não relaxar nesse sentido, nem de buscar nada ao contrário disso. (...) o que eu já ouvi é que, se possível, seria tentado inclusive restringir nessas situações também. (Entrevista com Membro da Assessoria Internacional do MMFDH)

Quanto à segunda esfera, onde foi gestado o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, ela já possui um quadro de valores bem diferente da esfera ultraconservadora. E esse quadro de valores foi materializado no documento de concepção do PNEF, que serviu como uma espécie de pactuação. Ele é um documento reconhecido tanto pela equipe técnica quanto pela Diretora do Departamento de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, como pôde ser verificado nas entrevistas realizadas. Além disso, o plano de trabalho do plano, que define as metas a serem alcançadas, teve a participação do Comitê Gestor com atores de fora do MMFDH.

Como analisamos no capítulo anterior, houve uma busca consciente, durante o processo de construção conceitual do PNEF, de resgate da política de enfrentamento a violência contra a mulher que foi desenvolvida nos anos anteriores à destituição da Presidenta Dilma Rousseff. Isso significou uma aproximação com o quadro de valores pactuados nas conferências nacionais de políticas para mulheres. Esse aspecto foi confirmado pela equipe técnica do DEV/SNPM e pela Diretora do Departamento, tanto na ocasião da entrevista realizada com ela (vide Capítulo 6), quanto no evento comemorativo de um ano do PNEF,

onde ela abriu seu discurso de apresentação do plano reforçando sua intenção de dar continuidade à política de enfrentamento à violência contra a mulher criada no passado.

Todavia, no capítulo 6, demonstramos que existiram diferenças valorativas entre a proposta do PNEF e as conferências nacionais de políticas para mulheres. Principalmente com relação a uma abordagem direta sobre a discussão de gênero no âmbito do enfrentamento a violência contra as mulheres. E essa diferença se dá, em grande parte, devido a um reposicionamento estratégico de alguns atores da equipe técnica do DEV/ SNPM. Demonstramos que o discurso foi remodelado com o objetivo de evitar um confronto direto com o pensamento ultraconservador dominante no MMFDH e conseguir avançar na implantação do PNEF no interior do ministério.

E conforme foi expresso por um dos membros entrevistados da equipe técnica, praticamente não houve interferência dos escalões superiores da SNPM e do MMFDH na elaboração conceitual do PNEF. Mas isso não ocorreu devido a uma consonância do quadro de valores da proposta inicial do PNEF com os valores da esfera ultraconservadora. Apesar da proposta do plano ter sido adaptada para um argumento menos próximo daqueles presentes nas conferências nacionais e mais palatável à direita bolsonarista, ainda assim, ele estava muito distante valorativamente desse último núcleo.

A esfera ultraconservadora adotou essa postura mais permissiva com relação à formação conceitual do PNEF devido a questões estratégicas, na visão dessa pesquisa avaliativa. E isso em decorrência de duas principais questões explicativas. A primeira é que, como verificamos no processo de entrevistas, não havia um projeto substancial em andamento no enfrentamento à violência contra a mulher antes do PNEF. As pessoas que estavam em cargos de chefia e direção não tinham histórico de atuação na pauta. E esse vazio de ações expunha a Secretaria Nacional de Política para Mulheres. Tanto que houve um esforço de compor, em seguida, uma equipe com mais conhecimento técnico, alocando no DEV/ SNPM, inclusive, pessoas envolvidas na política de enfrentamento à violência contra mulher durante a gestão do PT.

A segunda questão que explica essa permissividade da esfera ultraconservadora em relação a essa segunda esfera gestora do PNEF é que isso é uma prática padrão dessa gestão em seu funcionamento no interior da SNPM. O embate direto, por meio de um posicionamento ideológico claro, é evitado. E isso não ocorre apenas no âmbito do PNEF. Enquanto ator inserido há algum tempo atrás no Observatório de Igualdade de Gênero da

SNPM, setor já extinto, que trabalhava com gestão de dados e informações sobre as mulheres, presenciei algumas vezes essa prática por parte do alto escalão do órgão. Havia, por exemplo, uma publicação estabelecida por lei federal denominada de Relatório Anual Socioeconômico da Mulher, que era confeccionado todos os anos pela SPM e tratava-se de uma compilação analítica de indicadores sociais sobre a situação das mulheres. Nunca houve, nesse processo, um direcionamento político por parte das instâncias superiores de como deveria ser o teor do documento. Era garantida uma autonomia para sua confecção, todavia, depois de concluídos, os documentos ficavam, por vezes, um período superior a um ano sob análise da assessoria. Não havia um retorno à equipe técnica quanto aos aspectos que deveriam ser alterados. Ao invés disso, o processo era simplesmente congelado.

No PNEF, esse processo pôde ser verificado no atraso por parte da Presidência da República, na assinatura do decreto que criou o plano, na quantidade de recursos para sua execução destinados pelo Ministério da Economia e também em outras ações durante o processo de implementação. Percebe-se que por meio dessa tática de embate silencioso a alta gestão selecionava o que seria do seu interesse que tivesse andamento e o que ela preferia que fosse “congelado”. Então, em ações como a implementação de serviços como os NUIAM (Núcleos Integrados de Atendimento à Mulher) nas delegacias estaduais, havia um andamento célere com o apoio da estrutura da SNPM e do MMFDH (esse tipo de ação dá visibilidade política local). Em outras ações que tocavam em pontos "sensíveis" para a esfera ultraconservadora, acontecia semelhante ao ocorrido, por exemplo, com a ação de atualização da publicação Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

A publicação Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, criada em 2011, pela SPM, construiu as bases conceituais do que foi compreendido pelo Estado como rede de enfrentamento. Todavia, essa publicação, devido ao seu longo período de existência, carecia de atualização. Para isso, a equipe técnica da SNPM fez um estudo para atualizar esse material, que agora seria formado por quatro volumes. Eles iriam alimentar uma série de encontros, previstos no PNEF com as gestoras estaduais e municipais para discutir aspectos da rede de enfrentamento. Provavelmente, pela publicação ter em seu conteúdo elementos que entravam em choque com valores da esfera ultraconservadora, ela foi postergada o máximo possível. O fato é que o documento final<sup>28</sup> foi encaminhado ao Gabinete da SNPM, pelo departamento, em 05 de outubro de 2021, mas só foi remetido pelo Gabinete para a

---

<sup>28</sup> O histórico narrado encontra-se no Processo SEI/ MMFDH Nº 00135.218377/2021-21.

diagramação em 28 de setembro de 2022, ou seja; cerca de um ano depois da solicitação do DEV/ SNPM e durante o período de defeso eleitoral, onde há a vigência de legislação que impede a publicação de materiais.

Assim, percebe-se a dinâmica das três esferas. A esfera ultraconservadora permite a formação e amadurecimento da esfera gestora do PNEF, sem um enfrentamento direto ao seu núcleo de valores. Todavia, na esfera da implementação, ela promove um embate mais seletivo, utilizando sua tática silenciosa. E porque o silêncio administrativo foi uma estratégia interessante para a esfera ultraconservadora? Na visão deste avaliador, pelos seguintes motivos: A estratégia utilizada permite o benefício da dúvida à esfera ultraconservadora. Não fica claro, para a esfera gestora do PNEF, se a morosidade dos processos ocorre por incompetência, ou por inoperância, ou por congestionamento ou, simplesmente, por desaprovação política.

Um posicionamento claro e um conflito explícito poderia, talvez, desestimular a produção das instâncias técnicas e isso não era desejável para as instâncias superiores. Mas o principal motivo, para o avaliador, é que a utilização da tática do silêncio ocorre pelo medo de que um conflito aberto pudesse envolver outros atores e atrizes da temática de gênero no Brasil na arena do PNEF. As pessoas envolvidas na implementação do plano não são insuladas e poderiam, em caso de conflito, ativar outros atores, como membros da bancada feminina no Congresso, integrantes do Ministério Público, do Tribunais, dos movimentos sociais, personalidades públicas, órgãos de controle, etc.

Essa segunda razão apontada explica também um elemento trazido por um membro da equipe técnica do DEV/SNPM, durante a entrevista realizada nesta pesquisa. Segundo ele, o único aspecto em que houve interferência superior na construção conceitual do PNEF foi quanto à inclusão da sociedade civil no processo de governança. Essa inclusão, proposta pela equipe, foi vetada. E não poderia ser diferente, o envolvimento de movimentos sociais nessa arena deliberativa do PNEF romperia com o equilíbrio alcançado pela esfera ultraconservadora. Sem o envolvimento de outras atrizes ela deteve o controle da situação e “domou” o conflito valorativo de uma forma que se encaixasse dentro de seus interesses. Nesse sentido, a participação da sociedade civil poderia ameaçar essa estabilidade em um período em que o Governo Federal contava com uma oposição aberta de parte dos meios de comunicação tradicionais, dos principais jornais do país, de organismos internacionais, etc.

Diante disso, com a compreensão do funcionamento das três esferas no âmbito do PNEF, voltamos a pergunta de pesquisa avaliativa: Qual a natureza e as fronteiras dos atravessamentos valorativos entre o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio - PNEF, desenvolvido pela SNPM a partir de 2020, e as resoluções aprovadas no processo participativo, nos âmbitos das conferências de políticas para mulheres que aconteceram nos anos anteriores?

Ora, em uma análise concentrada apenas na esfera gestora do PNEF, seria irresistível ressaltar os atravessamentos valorativos entre os argumentos presentes nos textos das conferências nacionais de políticas para mulheres e àqueles evocados pelo plano atual. E essas semelhanças e como elas foram construídas foram trabalhadas com detalhes no Capítulo 6, quando investigamos a construção conceitual dessa política, tendo como referência os documentos das conferências. Todavia, essa perspectiva reduzida, acabaria por superdimensionar os atravessamentos valorativos entre esses dois momentos. Afinal, o PNEF não é composto apenas por sua esfera gestora, mas, antes, ele é um sistema de atores e atrizes que se relacionam em uma arena mais ampla. E seus resultados práticos são frutos das interações ocorridas nessas arenas.

Assim, com esse olhar ampliado, percebe-se que o atravessamento valorativo entre as resoluções das conferências nacionais de políticas para mulheres e o quadro valorativo do PNEF é extremamente reduzido. Ele existe, claro, mas sua capacidade de direcionar os resultados do plano é limitada por uma série de constrangimentos impostos pela esfera ultraconservadora. E esses limites podem ser vistos, claramente, pela dificuldade de cumprimento do plano de ação inicial do PNEF. Elemento que abordamos, na seção anterior, com informações sobre o percentual de execução da política. Constatamos, na ocasião, que faltou toda sorte de recursos para uma implementação bem sucedida.

Se demonstramos alguns atravessamentos valorativos entre as conferências nacionais de políticas para mulheres e a proposta inicial do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio no Capítulo 6; no Capítulo 7, constatamos que esse projeto de política pública fracassou, em grande parte, em angariar apoio político, tanto internamente, no MMFDH, quanto no Governo Federal. E atribuímos como motivo a isso, justamente, a sua aproximação valorativa com as conferências e, portanto, com as demandas históricas dos movimentos de mulheres. Em substância, o Bolsonarismo é um polo de valores diametralmente oposto ao que defende o movimento feminista. Diante dessa constatação, compreender o PNEF apenas

como sua proposta inicial é adotar um ponto de vista gerencial de política pública que não condiz com as referências epistemológicas desta pesquisa. Para nós, o PNEF é também o núcleo bolsonarista no âmbito do MMFDH. Logo, os atravessamentos valorativos entre conferências nacionais de políticas para mulheres e o PNEF perdem profundamente sua relevância, a ponto de chegar ao cúmulo de que a política estudada não estava nem disponibilizada no sítio eletrônico do ministério. E esse fato representa como o MMFDH trabalhou deliberadamente para limitar os impactos do programa.

Assim, tendo em consideração os pontos levantados acima, elaborei a Tabela 4 que faz uma síntese avaliativa com os argumentos levantados neste trabalho. Trata-se de um cruzamento entre a matriz de valores que construímos a partir das conferências nacionais com os valores que interpretamos no processo de existência do PNEF.

**TABELA 4 - Síntese Avaliativa**

<b>Categorias avaliativas</b>	<b>Como aparece no PNEF</b>
Universalismo Singularizado	<p><b>No que tange à Diversidade:</b></p> <p>A diversidade não é uma dimensão ausente na proposta conceitual do PNEF. Ele estabelece como princípio básico, por exemplo, a interseccionalidade, que pressupõe em si, que as mulheres ocupam múltiplas posicionalidades. Além disso, reconhece a situação diferenciada dos impactos da violência sobre a vida das mulheres negras.</p> <p>Todavia, a proposta de ações do PNEF para mulheres em suas especificidades, mulheres negras, indígenas, rurais, etc é bem tímida. Além disso, a execução dessas ações não se concretizou.</p>

<sup>29</sup> Bolsonaro diz que políticas afirmativas reforçam “coitadismo” no país. Agência Brasil [online]. Brasília, 24/10/2018. Política. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/bolsonaro-diz-que-politicas-afirmativas-reforcam-coitadismo-no-pais>. Acesso em 15/02/2023

	<p>O núcleo bolsonarista do PNEF, por sua vez, se opõe frontalmente à ideia de aceitar a existência identitária das mulheres LBTQI+.</p> <p>E mostra resistência a políticas afirmativas<sup>29</sup>. Isso provavelmente impactou a execução do plano.</p> <p><b>No que tange a Integralidade do atendimento:</b></p> <p>A integralidade é um princípio básico estabelecido no documento conceitual do PNEF. E, de fato, o olhar holístico sobre a mulher em situação de violência é verificado na construção do plano de ações do PNEF.</p> <p>Todavia, o baixo índice de execução, pode sinalizar um boicote, ou desinteresse de outros atores e atrizes do PNEF</p>
<p>Dimensão social e política da violência contra as mulheres</p>	<p>Conceitualmente, o PNEF reconhece a violência social contra a mulher e a desigualdade entre homens e mulheres. Todavia, evita o debate promovido pelos estudos de gênero sobre patriarcado, opressão e dominação.</p> <p>A esfera bolsonarista do PNEF, por sua vez, rechaça expressamente as discussões de gênero, a ideia de machismo, patriarcado, etc. A manifestação física da violência contra a mulher não faz parte do fenômeno social da desigualdade entre homens e mulheres. Essa perspectiva, provavelmente, levou a um boicote a ações do PNEF.</p>
<p>Reconhecimento da Não-Neutralidade do</p>	<p>Não existe um posicionamento expreso do documento conceitual do PNEF quanto a esse ponto. Todavia há diversas ações de sensibilização de agentes do Estado para o</p>

Estado.	<p>enfrentamento à violência contra as Mulheres.</p> <p>O posicionamento da esfera bolsonarista do PNEF desacredita na dominação e opressão de gênero. Isso provavelmente impactou no contingenciamento de recursos necessários para as ações de sensibilização de agentes público.</p>
Transversalidade	<p>O documento conceitual do PNEF estabelece a transversalidade como princípio básico. Além disso, tenta estruturar uma governança interministerial para o plano que deveria, em tese, perpassar várias pastas.</p> <p>A transversalização da política, todavia, não recebeu apoio da casa civil, nem conseguiu mobilizar de maneira contundente outras pastas ministeriais.</p>
Institucionalização e priorização das políticas de gênero no interior do Estado.	<p>O núcleo gestor do PNEF propôs um plano orçamentário ambicioso para a execução do PNEF. Além disso, propôs capacitações de agentes públicos, diretrizes para serviços de enfrentamento à violência contra as mulheres, equipagem e implantação de novos serviços.</p> <p>O orçamento destinado ao PNEF foi muito menor do que o previsto e não houve apoio da Presidência da República na articulação por mais recursos junto a parlamentares.</p>
Participação social como parte fundamental do processo de política pública no Estado.	<p>O PNEF não previu espaços de participação social no âmbito do plano.</p>
Garantia dos direitos sexuais e	<p>O documento conceitual do PNEF foi omissivo em relação a essa questão. Ela é sensível para a esfera bolsonarista do PNEF.</p>

reprodutivos	Qualquer movimento em direção a essa questão percebido pela esfera bolsonarista poderia gerar uma grande resistência ao PNEF.
Autonomia Econômica.	<p>Não foi um valor expressamente abordado pelo documento conceitual do PNEF. Todavia houve a seguinte ação no PNEF: “2F - Elaborar material informativo sobre a autonomia econômica e social da mulher.”</p> <p>Entretanto, essa ação não teve execução.</p>
Emancipação política das mulheres.	<p>O documento conceitual do PNEF elenca a violência política como uma das violências a que as mulheres estão sujeitas. Todavia, não foram criadas ações no âmbito do PNEF direcionada para esse problema público.</p>
Educação e cultura enquanto direito.	<p>No PNEF não foi trabalhado a questão da educação e cultura como valor em si mesmos. Todavia, é possível verificar o carácter instrumental da educação, por meio da proposta de ações voltadas para a capacitação e sensibilização. Uma das ações do PNEF foi a execução do projeto Maria da Penha Vai à Escola, que tinha o objetivo de capacitar a comunidade escolar para lidar com possíveis casos de violências e para sensibilizar crianças sobre a violência contra as mulheres.</p> <p>Todavia, a maioria dessas ações não foram executadas, por falta de recursos.</p>

Por fim, é importante ressaltar que, apesar das suas limitações, o PNEF foi capaz de produzir alguns benefícios para política de enfrentamento à violência contra as mulheres. Na visão de um membro da equipe técnica do DEV, entrevistado nessa pesquisa, esses foram os principais avanços do plano:

Ah, eu acho que um benefício foi garantir a não ruptura das políticas de enfrentamento. Assim, por ele beber na fonte de outras políticas que a gente já implementou. Segundo, é que foi uma possibilidade de articulação entre os órgãos federais e o sistema de justiça, que não quis participar muito, mas foi convidado. (...) Foi uma possibilidade de diálogo e de ações intersetoriais. Nessa perspectiva de Enfrentamento à violência sendo algo complexo que requer diferentes setores envolvidos. Então, eu acho que esses foram grandes benefícios. De você manter essa... A possibilidade de diálogo. Que sempre foi, assim, uma das premissas da política de enfrentamento à violência, esse diálogo intersetorial. (Membro da equipe técnica do DEV/ SNPM, 2022, Entrevista)

O ponto de vista expresso pelo membro da equipe do DEV/ SNPM é compartilhado por esta pesquisa avaliativa. O PNEF foi capaz de reunir atores e atrizes da rede de enfrentamento à violência para desenvolver trabalhos intersetoriais e recuperar parte do papel institucional da SNPM como articuladora relevante na política. Isso impediu uma ruptura completa da política de enfrentamento à violência contra as mulheres durante o período de seis anos entre o governo Temer e o Governo Bolsonaro, permitindo que um novo projeto que de fato priorize a política de gênero e o funcionamento em rede não tenha que começar completamente do zero.

Assim, mesmo com sua limitada capacidade em imprimir os valores que estavam presentes nas conferências nacionais de políticas para mulheres na política de enfrentamento à violência contra a mulher, durante o governo Bolsonaro, o PNEF foi o caminho possível encontrado por algumas atrizes durante um período desafiador para a sobrevivência da política de gênero no Brasil.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse percurso avaliativo, propomos estruturar reflexões sobre qual a natureza dos atravessamentos valorativos entre o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, que foi criado na gestão do Governo Bolsonaro, no Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos e as Conferências Nacionais de políticas para Mulheres.

Por meio de uma avaliação axiológica, ancorada nos estudos críticos em políticas públicas, mais especificamente na *Mirada ao Revés*, proposto por Boullosa (2013), compreendemos que o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio trata-se, como toda política pública, de uma multiatorialidade. Ele é uma arena em disputa pelos diversos atores e atrizes que a compõem. E por termos essa compreensão, partimos da ideia que o entendimento do quadro valorativo do PNEF passa pelo estudo das dinâmicas de interações entre esses atores.

Ao considerarmos apenas sua proposta inicial, compreendemos que existem convergências e divergências entre o quadro de valores das conferências nacionais de políticas para mulheres e o PNEF.

Entre as principais divergências, podemos compreender a dificuldade do PNEF em aprofundar na questão da desigualdade de gênero enquanto fluxo de opressão que estrutura todas as relações sociais em nossa sociedade. A segunda divergência está em integrar o conceito da interseccionalidade em toda sua complexidade, agregando as discussões promovidas pelo movimento feminista no que tange às mulheres LBTQIA+. A terceira está em não conseguir reverter a dimensão reconhecida pelo PNEF da interseccionalidade nas ações de cunho prático de uma maneira mais aprofundada. Outro aspecto de divergência crucial em relação às conferências nacionais de políticas para mulheres é que, enquanto política pública, o PNEF respalda-se em um paradigma mais tecnocrático, ignorando a participação social como elemento central de seu funcionamento. E por fim, um elemento ausente no PNEF é a questão da violência contra as mulheres no âmbito de seus direitos sexuais e reprodutivos.

Quanto às convergências, cabe apontar que, a despeito da ideologia de extrema-direita conservadora bolsonarista, a proposta do PNEF reconhece, mesmo que de maneira limitada, a

violência contra mulher tendo como raiz a desigualdade entre homens e mulheres e como um fenômeno de caráter multidimensional. Reconhece, também, que a violência, enquanto manifestação com raízes em nossa estrutura social, afeta as mulheres de maneiras diferentes, a depender de suas posicionalidades. E, por fim, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio concebe que a ação do estado deve ser integral para enfrentar um problema público igualmente complexo; por isso, a transversalidade e a intersetorialidade fazem-se necessárias, como princípios básicos, para construir uma governança adequada para o enfrentamento à violência contra as mulheres

Todavia, apesar de termos reconhecido em nossa pesquisa atravessamentos valorativos entre a proposta inicial do PNEF e as conferências nacionais de políticas para mulheres, ao colocarmos um olhar ampliado sobre o plano, percebemos que esses atravessamentos valorativos perderam a relevância no processo de implementação. Isso, considerando que o PNEF não se trata apenas de sua proposta inicial, mas sim de toda a rede de atores e atrizes ativados durante seu processo de existência enquanto política pública.

Entendemos que atores e atrizes que compõe o PNEF, enquanto rede e arena, e se alinham à um quadro de valores de extrema-direita ultraconservadora e que ocuparam posições estratégicas seja na Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, seja no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos ou mesmo no governo Federal acabaram por bloquear muito dos avanços propostos inicialmente pelo núcleo gestor do PNEF, em sua concepção inicial do plano. Esse bloqueio, em nossa concepção, se dá, justamente, pela aproximação valorativa da proposta inicial do PNEF aos valores propostos pelos movimentos de mulheres nas conferências nacionais. A partir desta pesquisa, compreendemos que essa resistência conservadora se tratou de um veto que ocorreu, acima de tudo, por questões valorativas.

Com relação às principais contribuições teóricas dessa pesquisa, enxergamos, primeiramente, a própria construção de um argumento avaliativo de um programa do Governo Federal feito por meio de avaliação axiológica, ancorado nos estudos críticos em políticas públicas. Sabemos que avaliações pautadas na vertente positivista desse campo científico tendem a predominar no âmbito das pesquisas avaliativas. Todavia, cremos que esse trabalho demonstra a importância prática desse tipo de avaliação axiológica e crítica e como ela pode ser interessante para trazer compreensão de elementos centrais em um dado instrumento governativo. Pensamos que esta avaliação foi bem sucedida em trabalhar esses

elementos no caso do PNEF. E que eles poderiam não ser apreendidos por meio de uma avaliação de impacto, de viés positivista.

Outra contribuição teórica que acreditamos que esse trabalho proporcionou foi uma maior aproximação dos estudos críticos em políticas públicas com as discussões teóricas promovidas pelos estudos de políticas de gênero e pelo pensamento feminista. Entendemos que o pensamento feminista pode aprofundar a criticidade dos estudos críticos com suas reflexões sobre opressão, dominação, posicionalidade e interseccionalidade.

Por fim, uma última contribuição teórica que acreditamos que foi feita neste trabalho é ele ter encontrado um caminho de aplicação da perspectiva da *Mirada ao Revés*, construída por Boullosa (2013), a um programa, ou política que tenha um escopo consideravelmente menor a um grande problema público ou política pública, como por exemplo a política de gênero, ou a política de saúde, ou a política de combate à fome. Nosso esforço foi aplicar essa perspectiva ao PNEF, que apesar de ser amplo, não contempla, em si, tudo o que compreendemos como política pública de enfrentamento a violência contra as mulheres.

Quanto às suas contribuições práticas, essa pesquisa encontra-se justamente em um momento político de transição entre o governo Bolsonaro e o Governo Lula. Esse período se caracteriza muito por um olhar ao nosso passado, no sentido de recuperar e retomar os avanços da política de gênero que foram feitos até 2016, a partir de uma perspectiva de futuro mais promissora, agora com um ministério exclusivo para a política de gênero: o Ministério das Mulheres. Como sabemos, os últimos 6 anos foram traumáticos para a política de gênero no país, pelo desmonte que foi promovido em suas estruturas. E uma das coisas que perdemos nesse processo foi parte da larga inteligência institucional e capital humano desenvolvidos na SPM, em todos os seus anos. As constantes mudanças institucionais solaparam qualquer acúmulo conquistado. E como todo processo de recuperação e renascimento, tendemos a evitar um olhar detido sobre o período de sombras. O negamos e o classificamos como inteiramente ruim, na tentativa de acumulação da energia necessária para o novo período de reconstrução e de reflorescimento. Todavia, este trabalho avaliativo, apesar de compreender esse influxo de negação a esse período dramático, propõe um olhar detido sobre nosso período de sombras, buscando esmiuçar, no caso particular do PNEF, seus elementos constituidores. A partir desse olhar, humildemente propomos a apropriação desse conhecimento por parte do novo Ministério das Mulheres, pois pensamos que as experiências aprendidas também sob o Governo Bolsonaro fazem parte do patrimônio da renascente

política de gênero. Dessa forma, esperamos que esse trabalho contribua de alguma forma para a constituição, por parte da nova gestão, da política de enfrentamento à violência contra as mulheres para os próximos anos.

Quanto às limitações desta pesquisa avaliativa, cremos que a principal foi que, apesar de termos uma compreensão ampliada do PNEF, como uma rede atores ativados em torno de sua execução, nossa investigação direta foi predominante feita a partir do núcleo gestor do PNEF, no interior da Diretoria de Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (DEV/ SNPM/ MMFDH). A apreensão do quadro de valores de outros atores foi feita por meio indireto, no processo de implementação do plano, mirando pontos de conflitos com o núcleo gestor. Cremos que, para um olhar mais completo da política, teríamos que dar voz também a outros atores da SNPM, do MMFDH, de outras pastas ministeriais, da Casa Civil e também de outras pessoas como delegados, juízes, policiais, promotores públicos e gestores locais. Assim, construiríamos um quadro valorativo realmente amplo em torno do PNEF, e seríamos capazes, também, de delimitar melhor suas fronteiras. Todavia, esse processo demandaria uma alta aplicação de recursos, que infelizmente não detínhamos naquele momento.

Quanto a possíveis linhas de pesquisa futuras, pensamos que no caso de alguém querer avançar no conhecimento das políticas de mulheres do governo Bolsonaro, existem outros programas e políticas como Qualifica Mulher, Mães Unidas, Salve Uma Mulher entre outras, que compõem esse conjunto de iniciativas. Algumas dessas ações poderiam mostrar quadro de valores bem diversos do PNEF, ao olharmos as matrizes valorativas de suas propostas iniciais, por ressaltarem, por vezes, a perpetuação de condições subalternizadas das mulheres, na ótica da perspectiva da igualdade de gênero. Além das ações desenvolvidas no âmbito da SNPM, também existem outras iniciativas de políticas públicas com recorte de gênero, em outras pastas ministeriais. Elas também poderiam ser investigadas para compreensão de como elas sobreviveram ao longo desse período.

Com relação ao estudo da política de enfrentamento à violência contra as mulheres durante o Governo Bolsonaro, um aspecto que seria muito interessante seria investigar como esse período impactou sobre os arranjos locais da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres. Percebemos, em um primeiro olhar, que apesar de existirem uma abundância de estudos focando na situação de um serviço específico de atendimento às mulheres em

situação de violência, é difícil encontrar pesquisas com um olhar mais ampliado, mirando na rede de serviços locais, buscando compreender, principalmente, as relações entre seus diversos atores, instituições e usuárias. Existem, sim, pesquisas do IPEA olhando a rede como um todo focando na ampliação ou redução no número de serviços e seus recursos. Todavia, creio que estudar a relação desses serviços e atores, no âmbito local, poderia nos permitir compreender como são suas dinâmicas e se eles se comportam, de fato, enquanto rede. Pesquisas assim poderiam complementar os estudos focalizados em um único serviço ou mesmo os estudos de cunho mais generalista focalizados na ampliação ou redução da rede de enfrentamento.

## REFERÊNCIAS:

ABERS, R. N., & Tatagiba, L. (2015). **Institutional Activism: Mobilizing for Women's Health from Inside the Bureaucracy**. In F. Rossi, & M. Von Bülow, *Social movement dynamics: new perspective on theory and research from Latin America* (pp. 73-101). Londres: Ashgate.

AGUIAR, B. S; PEREIRA, M. R. **O antifeminismo como backlash nos discursos do governo Bolsonaro**. Revista Agenda Política, São Carlos, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2019.

ALVAREZ, S. Em que Estado está o feminismo latino-americano? **Uma leitura crítica das políticas públicas com perspectiva de gênero**. In: FARIA, N. et alii (orgs.). *Gênero nas Políticas Públicas*. SOF, Cadernos Sempre Viva, São Paulo: 2000, p. 9-25.

BANDEIRA, L. Brasil. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: Avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas**. Brasília: SPM, 2005.

BARSTED, L. L. **Em busca do tempo perdido: mulher e políticas públicas no Brasil 1983-1993**. Revista de Estudos Feministas, Rio de Janeiro, ano 2, 2º semestre de 1994, p. 38-54.

BEZZI, C. *Il Disegno della Ricerca Valutativa*. Milão: Franco Angeli, 2007.

BIROLI, Flávia. **Autonomia, opressão e identidades: a resignificação da experiência na teoria política feminista**. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, 21(1): 424, janeiro-abril/2013

BOULLOSA, R. F. (2020). **Para onde tem nos levado a pandemia?** Entre tantos desamparos públicos, precisamos também falar sobre avaliação em políticas públicas. Revista NAU Social, 11(21), 427-442.

BOULLOSA, R. F. (Org.). (2014). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador, BA: Editora CIAGS/UFBA.

BOULLOSA, R. F. **Gestão social e avaliação**. In: João Martins de Oliveira Neto & Jeová Torres Silva Junior (Org.), *Gestão Social* (1st ed., pp. 267-288). Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/ UANE/BID/STDS. (2017).

BOULLOSA, R. F. **Mirando ao revés as políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa**. PENSAMENTO & REALIDADE, v. 28, p. 68-86, 2013.

- BOULLOSA, R. F. **Mirando ao revés as políticas públicas:** o desenvolvimento de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. Publicações da Escola da AGU, série especial, pp. 89-105, 2019
- BOULLOSA, R. F. **Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: história, teoria e método.** Revista AVAL, v. 4, p. 8-37, 2020.
- BOULLOSA, R. F.; ARAÚJO, E. T. **Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais.** 1. ed. Curitiba: IESDE, 2009. v. 1000. 262p
- BOULLOSA, R. F.; Oliveira, Breyner Ricardo de, Araújo, Edilson Tavares de, & Gussi, Alcides Fernando (2021). **Por um antimanual de avaliação de políticas públicas.** Revista Brasileira de Avaliação, 10(1), e100521. <https://doi.org/10.4322/rbaval202110005>
- BOULLOSA, R. F.; Peres, J. L. P.; Bessa, L. F. M. **Por Dentro do Campo:** uma Narração Reflexiva dos Estudos Críticos em Políticas Públicas. 307 -332. DOI 10.1590/1984-92302021v28n9704PT
- BRASIL. **DECRETO Nº 10.906, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2021.** Institui o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.
- BRASIL. **Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio.** Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Brasília, DF. 2021.
- BUENO, S. et al. **A polícia precisa falar sobre estupro:** percepção sobre violência sexual e atendimento a mulheres vítimas de estupro nas instituições policiais. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. (Relatório de pesquisa).
- CAPPELLE, M. C. A.; MELO, M. C. O. L.; GONÇALVES, C. A. **Análise de conteúdo e análise de discurso nas ciências sociais.** Organizações rurais & agroindustriais, v. 5, n. 1, 2003.
- COLLINS, P. H. **O Pensamento Feminista Negro:** Conhecimento, consciência e a política do empoderamento. Boitempo. 1 ed, 2019.
- CORRÊA, S.; PETCHESKY, R. **Direitos sexuais e reprodutivos:** uma perspectiva feminista. Physis Revista de Saúde Coletiva, vol. 6, n. 1/2, Rio de Janeiro, 1996, pp.147-77.
- CORREIA, M. C. B. **A observação participante enquanto técnica de investigação.** Pensar Enfermagem| Journal of Nursing, v. 13, n. 2, p. 30-36, 2009.
- CRENSHAW, K. **Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero.** Revista Estudos Feministas, v.10, n.º 1, 2002, p.171-189.
- CRENSHAW, K. **Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color.** Stanford Law Review, 1991, vol. 43, n.º 6, p. 1241-1299.

DATAFOLHA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **A vitimização de mulheres no Brasil**. 2a ed. 2019. Disponível em: [https://forumseguranca.org.br/publicacoes\\_posts/visivel-e-invisivel-a-vitimizacao-de-mulheres-no-brasil-2-edicao](https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/visivel-e-invisivel-a-vitimizacao-de-mulheres-no-brasil-2-edicao). Acesso em: 14 de agosto de 2020.

DE OLIVEIRA, Ana Claudia Delfini Capistrano. Agendas de gênero nas políticas públicas no Brasil (1980-2016). **Revista Feminismos**, v. 5, n. 2/3, 2017.

DE SOUZA, J.; KANTORSKI, L. P.; LUÍS, M. A. V. **Análise documental e observação participante na pesquisa em saúde mental**. Revista Baiana de Enfermagem, v. 25, n. 2, 2011.

DELGADO, M. C. G. **Estrutura de governo e ação política feminista**: a experiência do PT na Prefeitura de São Paulo. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), PUC-SP, São Paulo, 2007.

DUARTE, R. **Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo**. Cadernos de pesquisa, p. 139-154, 2002.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas**. (S. I.) (2022?) Disponível em: <<https://enap.gov.br/pt/cursos/pos-graduacao/mestrado/mestrado-profissional-em-avaliacao-e-monitoramento-de-politicas-publicas>> Acesso em: 12 dez. 2022.

FARAH, M. F. S. **Gênero e Políticas Públicas**: iniciativas de governos subnacionais no Brasil. Relatório n. 10/2002. Publicações seriadas. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, Núcleo de Pesquisas e Publicações. Série Relatórios de Pesquisa, 2002.

FARAH, M. F. S. **Políticas públicas e gênero**. In: GODINHO, T. e SILVEIRA, M. L. da (orgs.). Especial da Mulher, 2004, p. 127-141.

FARAH, M. F. S. **Gênero e Políticas Públicas**. **Estudos Feministas**, v. 12, janeiro-abril de 2004, p. 47-71.

FARAH, M. F. S.; Diniz, A. P. R.; Marcondes, M. M.; Youssef, L. M.; da Silva, M. C. F. **Gênero e política pública**: panorama da produção acadêmica no Brasil (1983-2015). Cad. EBAPE.BR, v. 16, nº 3, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2018. 428-443

FARIAS, C. S. **(Des)continuidades nas políticas de enfrentamento da divisão sexual e racial do trabalho**: o caso do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. Universidade Católica do Salvador. 2020.

FISCHER, F. (2016b) **What is critical? Connecting the policy analysis to political critique**. *Critical Policy Studies*, 10(1), 95-98.

FISCHER, F. **Para além do empirismo**: Policy inquiry na perspectiva pós-positivista. Revista NAU Social, 7(12), 163-180. 2016

FISCHER, F., & Forester, J. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Londres: Duke University Press

FONTOURA, N. O. *et al.* **Igualdade de gênero**. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Brasília, Ipea, n. 25, 2018

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo. 2019. Disponível em: [https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL\\_21.10.19.pdf](https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf). Acesso em: 30 de junho de 2020.

GASPARINI, M. F. V. **Bases filosóficas e epistemológicas da avaliação**: caminhos a serem trilhados. Revista Aval 3 (17) .2020. 13 -31

HAWKESWORTH, M. **Feminism, Gender Inequality, and Public Policy**. In The Palgrave Handbook of Philosophy and Public Policy. 2018

HAWKESWORTH, M. **Policy studies within a feminist frame**. Policy Sciences. Feminism and Public Policy Vol 27, N° 2/3, p. 97 - 118. 1994

JANNUZZI, P.M. **Avaliação de programas públicos no Brasil**: Considerações sobre complexidade, valores públicos e critérios avaliativos. 45º Encontro Nacional da ANPAD. 2021.

LASSWELL, H. **The Policy Orientation**, pp. 3 15. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. The Policy Sciences. Stanford: Stanford University Press, 1951.

MARCONDES, M. M., Diniz, A. P. R., & Farah, M. F. S. (2018). **Transversalidade de gênero**: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. Revista Do Serviço Público, 69(2), 36-62. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i2.2297>

MARCONDES, M. M.; SANDIM, T. L.; DINIZ, A. P. R. **Transversalidade e Intersetorialidade**: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL , v. 1, p. 22, 2018.

MIGUEL, L. F. **O mito da ‘ideologia de gênero’ no discurso da extrema-direita brasileira**. Cadernos Pagu, Campinas, n° 62, pp. 1-14, 2021.

MONTAÑO, S. **As políticas públicas de gênero**: um modelo para armar. O caso do Brasil. In MONTAÑO, S.; PITANGUY, J.; LOBO, T. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil. Santiago do Chile: CEPAL, 2003.

MOREIRA, S. V. **Análise documental como método e como técnica**. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Org.). Métodos e técnicas de pesquisa em co-municação. São Paulo: Atlas, 2005. p. 269-279.

MOSTAFA, J. et al. **Igualdade de gênero**. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Brasília, Ipea, n. 26, 2019.

OSAKABE, P. A. **Trajetórias e travessias: ativismo institucional e a Secretaria de Políticas para Mulheres**. 2017. 40 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Relações Internacionais)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PAPA, F. C. **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil** – percursos de uma pré-política. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012

PINTANGUY, J. **Movimento de Mulheres e Políticas de Gênero no Brasil**. In: MONTAÑO, S.; PITANGUY, J.; LOBO, T. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar – o caso do Brasil. Santiago do Chile: CEPAL, 2003.

RIBAS, M. F. **Mecanismos institucionais para o avanço da mulher**. Brasília:Ipea, 2019.

SANTOS, A. S.; NASCIMENTO, A. V. **Governo Bolsonaro E Seus Reflexos Na Política Nacional De Enfrentamento À Violência Contra As Mulheres**. Universidade Federal da Integração Latino Americana. Foz do Iguaçu. 2021

SARDENBERG, C. M. B. **Caleidoscópios de gênero: Gênero e interseccionalidades na dinâmica das relações sociais**. MEDIAÇÕES, LONDRINA, V. 20 N. 2, P. 56-96, JUL./DEZ. 2015

SARDENBERG, C. **Negociando gênero em desenvolvimento: os feminismos brasileiros em destaque**. Cadernos Pagu, Campinas, n. 52, p. 1-46, nov. 2018.

SCHEFLER, M. L. N. (2013). **Gênero, autonomia econômica e empoderamento, o real ao aparente: sistematização de processos de investigação-ação e/ou de intervenção social**. Revista Feminismos, 1(3), 1-20.

SCRIVEN, M. **The methodology of evaluation**. In R. W. Tyler, R. M. Gagne, & M. Scriven (Eds.), Perspectives of curriculum evaluation (pp. 39-83). Chicago: Rand-McNally, 1967.

SERRA, A. **La gestión transversal. Expectativas y resultados**. In: Revista del CLAD Reforma y Democracia, n. 32. Jun. 2005. Caracas, Venezuela.

SILVA, T. S. Coleção: Rede De Enfrentamento À Violência Contra As Mulheres: VOLUME I – Rede de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres: conceito e composição. MMFDH. 2022.

SOUZA-LOBO, E. **A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência**. SãoPaulo: Brasiliense, 1991.

Taylor, C. (1971). Interpretation and the Sciences of Man. The Review of Metaphysics, 25(1), 3-51.

TELES, M. A. A. **Breve História do Feminismo no Brasil**. Brasiliense. 1993

TOKARSKI, C. P. *et al.* **Igualdade de gênero**. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Brasília, Ipea, n. 28, 2021.

VINUTO, J. **A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa**: um debate em aberto. **Temáticas**, v. 22, n. 44, p. 203-220, 2014.

Weiss, C. H. (1993). Where politics and evaluation research meet. *Evaluation Practice*, 14(1), 93-106. doi:10.1177/109821409301400119

WEISS, C. H. **Evaluation**. 2. Ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, Inc., 1998.

YANOW, D. & SCHWARTZ-SHEA, P. **Interpretation and method**: empirical research methods and the interpretive turn. Londres/Armonk, M. E. Sharpe. 2014.

## **Anexo I - Lista de Ações do Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio**

### Iniciativas

1A - Realizar o mapeamento e o diagnóstico das redes estaduais e distrital de enfrentamento à violência contra as mulheres.

5O - Disponibilizar capacitação aos profissionais do Sistema Único de Assistência Social - Suas para o atendimento, o acompanhamento e o acolhimento das mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

1B - Capacitar as gestoras de Organismos de Políticas para Mulheres dos Estados e do Distrito Federal para abordar as especificidades de cada serviço da rede de atendimento às mulheres em situação de violência.

1C - Ministras seminário sobre articulação na rede de enfrentamento à violência contra as mulheres.

1D - Realizar levantamento e análise estratégica das boas práticas para promover a articulação entre os atores da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres.

1E - Publicar o compêndio da Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

1F - Elaborar e implementar fluxo nacional de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas sob a perspectiva de mulheres vítimas de tráfico e em parceria com os Núcleos de Enfrentamento ao Tráficos de Pessoas e com os Organismos de Políticas para as Mulheres.

1G - Realizar levantamento da rede de atendimento à mulher **✘** Cancelada

2A - Implementar o Projeto Maria da Penha vai à Escola.

2B - Realizar ações informativas sobre os fatores de risco e de proteção do feminicídio em âmbito nacional.

2C - Capacitar os técnicos do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural para conscientizar mulheres do campo e de comunidades tradicionais sobre a violência doméstica e familiar e para disponibilizar o acesso à rede de atendimento às mulheres em situação de violência por meio do Projeto Maria da Penha vai à Roça. (CANCELADA) **✘** Cancelada

2D - Promover campanha informativa em âmbito nacional sobre a rede de atendimento às mulheres em situação de violência nos meios de comunicação de grande circulação.

2E - Implementar projeto-piloto de pontos de denúncia de casos de violência contra as mulheres no Estado de Minas Gerais.

2F - Elaborar material informativo sobre a autonomia econômica e social da mulher.

2G - Fomentar os programas sociais e preventivos desenvolvidos pelos profissionais do Sistema Único de Segurança Pública - Susp nas instituições de ensino para debater a temática da violência doméstica e familiar contra a mulher. (CANCELADA)      ✕ Cancelada

2H - Elaborar a cartilha da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência.

2I - Promover o 4º Ciclo das Ações Integradas de Educomunicação em Ética da Vida.

2J - Elaborar e disponibilizar orientações técnicas sobre o papel das instituições de ensino no acolhimento de crianças e adolescentes filhos de mães com medida protetiva de urgência, de órfãos do feminicídio, de vítimas ou testemunhas de violência doméstica.

2L - Disponibilizar o acesso a cursos e materiais informativos para os profissionais da educação sobre a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha, no âmbito do Programa de Inovação Educação Conectada, por meio da Plataforma AVAMEC ou da Plataforma MEC de Recursos Educacionais Digitais - MEC RED.

2M - Promover campanha informativa em âmbito nacional sobre as formas de violência contra as mulheres por meio do encaminhamento de mensagens textuais padronizadas em aplicativos de mensagens instantâneas pela Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180).

3A - Disponibilizar informações sobre a violência contra as mulheres e sobre o feminicídio por meio de painel de dados.

3B - Implementar projeto-piloto de observatório estadual de enfrentamento ao feminicídio em dois Estados brasileiros.

3C - Capacitar as gestoras dos Organismos de Políticas para Mulheres dos Estados e do Distrito Federal para produzir dados e gerir informações relativas à violência contra as mulheres e ao feminicídio.

3D - Implementar sistema eletrônico nas Casas da Mulher Brasileira para registrar dados e gerir informações relativas à violência contra as mulheres e ao feminicídio.

3E - Firmar acordos de cooperação técnica com as polícias militares e o Poder Judiciário para implementar projeto-piloto de monitoramento e gestão da informação sobre medidas protetivas de urgência concedidas às mulheres em situação de violência.

3F - Capacitar os profissionais da saúde para implementar a prática da notificação de violência contra a mulher, no âmbito da Estratégia Saúde da Família, em conformidade com as orientações emitidas pelo Ministério da Saúde.

3G - Desenvolver banco de dados com informações quantitativas e qualitativas sobre vítimas indiretas e órfãos do feminicídio.

3H - Implementar projeto-piloto de diagnóstico da violência doméstica e familiar contra as mulheres com deficiência.

3I - Implementar projeto-piloto de diagnóstico da violência doméstica e familiar contra as mulheres negras.

3J - Implementar o Observatório de Acesso à Justiça e à Cidadania com foco na violência contra as mulheres e no feminicídio (recorte inicial violência contra a mulher e feminicídio).

3L - Implantar Painel de Monitoramento da Violência Doméstica e Familiar na SNPM.

4A - Apoiar as Polícias Militares na equipagem de patrulhamento especializado em violência contra as mulheres.

4B - Estabelecer diretrizes nacionais para orientar o policiamento militar especializado no enfrentamento à violência contra as mulheres no âmbito do Conselho Nacional de Comandantes Gerais.

4C - Implementar o Projeto-Piloto Maria da Penha On-Line.

4D - Implementar projeto-piloto de reconhecimento facial de ofensores na polícia militar.  
(CANCELADA)      ✘ Cancelada

4E - Atualizar as diretrizes gerais dos serviços de responsabilização e educação do agressor.

4F - Fomentar o desenvolvimento de ferramenta preditiva de risco de feminicídio.

4H - Elaborar diretrizes de atendimento policial às mulheres em situação de violência doméstica e familiar e aos grupos em situação de vulnerabilidade.

4G - Realizar chamamento público com os secretários de segurança, comandantes-gerais das polícias militares e comandantes das guardas municipais para investir na implementação ou na ampliação de rondas, patrulhas e guardiãs Maria da Penha.

4I - Realizar chamamento público com as instituições integrantes do Susp com o objetivo de criar ou ampliar centros de denúncias nas ouvidorias ou setor especializado em suas corregedorias, a fim de acolher e processar as denúncias no serviço e no atendimento da violência institucional contra a mulher. (CANCELADA)      ✘ Cancelada

4J - Ministrar cursos de formação de operadores e multiplicadores nas modalidades a distância e presencial para capacitar os profissionais que atuam em rondas, patrulhas e guardiãs Maria da Penha.

4L - Capacitar os operadores e atendentes do centro de operações das polícias militares, das guardas municipais e do Ligue 190 para realizar o atendimento telefônico de vítimas de violência doméstica.

4M - Apresentar o Protocolo Nacional de Investigação e Perícias nos Crimes de Femicídio durante a Jornada de Trabalho: Promoção da Segurança e Defesa da Mulher.

5A - Implantar núcleos integrados de atendimento à mulher.

5B - Implantar casas de acolhimento provisório de curta duração.

5C - Capacitar os profissionais da segurança pública para aprender a Língua Brasileira de Sinais - Libras com o objetivo de ampliar a acessibilidade de mulheres e meninas com deficiência às delegacias de polícia.

5D - Instituir vagas prioritárias para as mulheres vítimas de violência doméstica no Projeto Qualifica.

5E - Reformular o protocolo de atendimento das Casas da Mulher Brasileira para adequá-las ao Programa Mulher Segura e Protegida e elaborar metodologia de acompanhamento sistemático das mulheres atendidas.

5F - Expandir as ações de capacitação profissional, educação financeira e empreendedorismo nas células de autonomia econômica das Casas da Mulher Brasileira.

5G - Fomentar a composição de equipes ambulatoriais multiprofissionais na rede de atenção psicossocial para atendimento de vítimas de violência.

5H - Capacitar os profissionais de atenção primária à saúde para acolher mulheres vítimas de violência por meio de uma abordagem interprofissional.

5I - Atualizar o Caderno de Atenção Básica nº 8: Violência Intrafamiliar com orientações para mulheres vítimas de tentativa de feminicídio e órfãos do feminicídio, com foco na contrarreferência e no acompanhamento da vítima e de sua família pela atenção primária à saúde.

5J - Elaborar guia para manejo de situações de violência contra as mulheres na atenção primária à saúde.

5L - Capacitar agentes de saúde por meio do Programa Saúde com Agente para identificar e conscientizar mulheres a respeito da violência e orientá-las sobre a rede de atendimento às mulheres vítimas de violência.

5M - Elaborar orientações técnicas para os serviços de acolhimento institucional destinados às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

5N - Elaborar metodologia de atendimento para mulheres em situação de violência doméstica e familiar e para seus filhos abrigados em serviços de acolhimento institucional.