

SUBSÍDIOS PARA A TRANSIÇÃO

**GRUPOS TÉCNICOS
MULHERES E CENTRO DE GOVERNO**

NOTA 03

Burocracia e gestão - um caminho de reconstrução das políticas para as mulheres

afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

Burocracia e gestão – um caminho de reconstrução das políticas para as mulheres¹

Ranna Mirthes Sousa Correa²

Carolina Pereira Tokarski²

Luana Pinheiro²

Stephanie Natalie Burille²

1. Diagnóstico

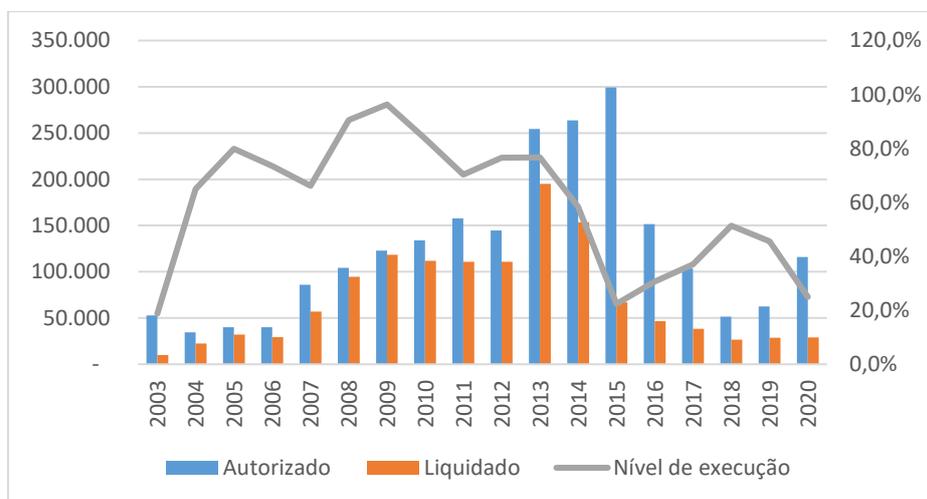
A institucionalização e a incorporação de uma agenda de política para as mulheres na estrutura governamental se consolidaram de forma mais expressiva no âmbito do governo federal brasileiro entre os anos de 2003 e 2014. A partir de 2015, com o processo de *impeachment* e a mudança de gestão presidencial, tais políticas passaram a experimentar um processo de paralisação, o qual foi aprofundado em direção a desmonte a partir de 2019 (ver <http://bit.ly/3XP419>). Entre 2003 e 2014, a execução de tais políticas foi orientada por princípios constitutivos como a transversalização da perspectiva de gênero – estratégia de atuação que busca assegurar que a perspectiva de gênero passe a integrar efetivamente as políticas em todas as esferas de atuação governamental, promovendo uma reorganização da ação do Estado, a partir de uma articulação horizontal, vertical e não hierárquica –, a interseccionalidade, a dimensão da equidade de gênero e a incorporação da participação social na institucionalidade da política, marcaram o agendamento da questão de gênero no governo federal (Matos,2018).

Neste período, importantes instrumentos de políticas foram criados como o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, resultado de amplo processo participativo nas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres. Também foram criados os mecanismos de gênero nos órgãos do governo federal, além de uma rede ampliada de Organismos de Políticas para as Mulheres (OPM) nos governos municipais e estaduais. A gestão da transversalidade de gênero feita por um órgão como a Secretaria de Políticas para as Mulheres – naquele período uma secretaria especial com status ministerial ligada à Presidência da República – demanda uma estrutura burocrática robusta e qualificada (Ipea, 2012) que garanta condições de planejamento e gestão da política para as mulheres. Isso significa estar dotada de recursos orçamentários suficientes tanto para as atividades de gestão da transversalidade de gênero, quanto para as atividades de execução direta, bem como de um corpo funcional qualificado e adequado em termos do seu tamanho. Mesmo que este tenha sido o melhor momento em termos de orçamento, ainda foram insuficientes na prática, uma vez que em entre 2003 e 2015 o orçamento autorizado na SNPM apresentou um crescimento em relação aos anos anteriores apresentando significativa queda do orçamento liquidado de 2015 em diante, como podemos ver no gráfico a seguir.

¹ Nota elaborada para compor documento da Afipea. As posições emitidas são de exclusiva e inteira responsabilidade das autoras e não refletem, necessariamente, a posição do Ipea.

² DISOC/IPEA

Gráfico 1: Orçamento autorizado e liquidado dos programas finalísticos da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres** e nível de execução do orçamento. Brasil, 2003 a 2020.



Fonte: Siop/Siga Brasil
 Elaboração das autoras
 Valores deflacionados para 2020.

Apesar da SPM ter realizado um concurso público de natureza provisória em 2009, o órgão contou, ao longo de toda sua história, com uma equipe técnica limitada e com alta rotatividade, o que dificultava a formação de um corpo técnico próprio.

Entre 2015 e 2018, a Secretaria de Políticas para as Mulheres passou por quatro alterações institucionais, deixando, em 2015, o seu status de ministério com autonomia orçamentária e condições para a transversalização da agenda entre os demais entes federais para que, em 2018, se tornasse apenas mais uma secretaria do Ministério dos Direitos Humanos, destituída de autonomia administrativa e orçamentária, além de não possuir nenhum suporte político para o desempenho de suas funções. Além da expressiva redução no orçamento geral da Secretaria, o período também foi marcado pela paralisação e pelo comprometimento das suas plenas atividades em função das diversas alterações administrativas e da falta de prioridade do tema na agenda política.

A partir de 2019, a atual gestão federal veio aprofundando os processos de desinstitucionalização e desmonte já em curso, além de promover uma deslegitimação da agenda de políticas para as mulheres, antes focada na equidade de gênero, e agora englobada por uma crescente agenda pautada por uma concepção neoconservadora da família como princípio orientador da formulação de políticas para as mulheres. O avanço dos movimentos contrários ao conceito de gênero e a inserção de pautas morais nas eleições e na agenda de governo foram elementos que contribuíram para o início de um processo de desconstrução dos instrumentos de planejamento e gestão (PNPM, OPM, Comitês, PPA, CDM), com baixa execução orçamentária, esvaziamento dos espaços de participação do movimento de mulheres e incorporação da SPM – juntamente com mais sete secretarias – ao então criado Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos.

Esses aspectos resultaram numa redução gradual no escopo de atuação da SPM, no comprometimento da transversalidade de gênero para uma atuação focada na transversalidade da família, na redução de recursos e na má execução orçamentária, além

de uma redução das iniciativas das áreas de políticas que voltaram, como nos anos 1990, a se concentrar basicamente no tema da violência doméstica e, mesmo assim, apenas pelo viés do combate. As políticas para as mulheres nos últimos quatro anos foram marcadas por iniciativas isoladas e pontuais e não configuram uma política orgânica, intersetorial, transversal e compromissada com a igualdade de direitos entre homens e mulheres.

Diante desse cenário, apontamos a necessidade de uma reestruturação burocrática e a institucionalização de mecanismos de gênero nos órgãos do Governo que vise o reconhecimento de que cabe a todos os órgãos setoriais no nível federal e também nos níveis municipais e estaduais, compartilhar da responsabilidade pela execução das políticas para as mulheres, para que a transversalidade em cada um desses órgãos possa considerar em seu processo de formulação, execução e avaliação de políticas, a perspectiva de gênero. A garantia institucional de que a temática seja considerada de forma efetiva no governo federal e não apenas como resultado de vontade política individual funciona como um mecanismo a fim de evitar a desmobilização, a desarticulação e o desmonte de tais políticas a cada nova gestão. Ou seja, desenvolver condições institucionais para que a transversalidade de gênero incorpore perspectivas feministas no enquadramento de formulação de políticas públicas, tanto na construção do problema público quanto na definição do curso da ação pública (Marcondes e Farah,2021) para as mulheres pode ser um caminho, mesmo que por si só não sejam suficientes para a efetivação do compromisso com a igualdade de gênero (Farah,2004).

2. Propostas

a. Criação do Ministério das Mulheres em conjunto com assessorias transversais nos ministérios setoriais e recomposição do seu orçamento

Com garantia de orçamento mínimo de R\$300 milhões – valor equivalente aos disponibilizados para a política em 2015 – direcionado para a execução das políticas de enfrentamento da violência e de cuidados, bem como para a estratégia de transversalização e articulação da política de gênero. A criação do Ministério requer também equipe fortalecida, com plano de desenvolvimento de pessoal, que seja formada por equipe própria, nos moldes da proposta apresentada abaixo.

Ademais, propõe-se a criação de assessorias transversais em cada ministério setorial para implementação da transversalidade de gênero e raça. Estas assessorias deveriam estar ligadas diretamente ao gabinete ministerial com equipe fixa, composta por cargos comissionados vinculados a um Comitê Executivo de Igualdade de Gênero e Raça da Casa Civil. Esse Comitê deveria ser copresidido pelas ministras das pastas de gênero e raça, contando com uma secretaria executiva composta por dois cargos, um ocupado por um representante de cada um dos dois ministérios.

A garantia de recursos humanos e financeiros adequados, bem como de institucionalidades descentralizadas na burocracia federal, irá conferir ao Ministério maior capacidade de dialogar e articular com as demais pastas, igualmente posicionadas na hierarquia. Dessa forma, reverte-se, em alguma medida, a perda de poder político que esta institucionalidade teria caso fosse vinculada diretamente à Presidência da República, como eram as secretarias especiais de gestões anteriores. Na impossibilidade de que sejam garantidos tais recursos, propõe-se a criação de uma Secretaria Especial com status ministerial, vinculada diretamente à Presidência da República.

b. Criação de um grupo de trabalho para discutir e propor, nos 100 primeiros dias, instrumentos de participação social que permitam aos movimentos de mulheres

influenciarem, de forma efetiva e não desmobilizadora, o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas de igualdade de gênero.

c. Instituição de reserva de vagas nos concursos públicos de natureza transversal (especialista em políticas públicas e gestão governamental, analista de planejamento e orçamento, entre outros) para o Ministério das Mulheres de modo a se garantir estabilidade e recomposição do corpo funcional.

Instituição de grupo de trabalho interministerial para discutir sobre a viabilidade de criação de uma carreira de “temas transversais” que “abasteça” os ministérios afetos ao tema, como o de mulheres, de igualdade racial e de povos originários.

d. Criação de programa para capacitação em gênero, raça e direitos humanos a ser realizado, de forma obrigatória, por todos/as os/as servidores/as em cargos de direção – e como requisito para ocupação de cargos de direção – e que envolva diferentes estratégias como cursos regulares, experiências em campo, desenvolvimento de projetos, etc. Sugere-se que este programa seja de caráter obrigatório também a todos os/as novos/as servidores/as ou colaboradores/as contratados/as para atuação no governo federal, mesmo sem cargo.

e. Criação de um plano nacional de enfrentamento do assédio sexual e moral no âmbito do serviço público federal que inclua não apenas capacitação, mas criação de protocolos de denúncia e tratamento dos casos, em mecanismos que sejam externos ao órgão

f. Adoção da paridade de gênero em nível ministerial já no início da nova gestão em 2023

g. Criação de grupo de trabalho para apresentar proposta, nos 100 primeiros dias de governo, de paridade gradual nos cargos de direção, que considere os diferentes níveis destes cargos e as intersecções possíveis entre gênero e outros marcadores relevantes

h. Realização da V Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, convocada por meio de Decreto Presidencial n.9585/2018 e nunca realizada.

i. Reativação da política de apoio à criação e fortalecimento dos organismos municipais e estaduais de políticas para as mulheres, bem como de instrumentos que propiciem a integração e articulação entre os organismos nos diferentes níveis federativos, preferencialmente nos moldes das Comissões Intergestores Tripartites (CIT) existentes em áreas como saúde e assistência social.

Referências

BRASIL. Orientações estratégicas para institucionalização da temática de gênero nos órgãos governamentais. 2011.

Farah, M. F. S. (2004). Gênero e políticas públicas. *Revista Estudos Feministas*, 12(1), 47-71.

Marcondes, Mariana Mazzini e Farah, Marta Ferreira Santos Transversalidade de gênero em política pública. *Revista Estudos Feministas* [online]. 2021, v. 29, n. 1 [Acessado 23 Novembro 2022], e65398. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1806-9584-2021v29n165398>>. Epub 04 Jun 2021. ISSN 1806-9584. <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2021v29n165398>.

MATOS, Marlise; CYPRIANO, Breno; PINHEIRO, Marina Brito. A avaliação das políticas para as mulheres pelas delegadas e os processos inacabados de despatriarcalização do Estado brasileiro: até onde chegamos. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil: o feminismo estatal participativo brasileiro**. Porto Alegre: Zouk, v. 1, p. 223-269, 2018.

Marcondes, Mariana Mazzini et al. Transversalidade de gênero em políticas públicas no Rio Grande do Norte (2003-2021). *Revista de Administração Pública* [online]. 2022, v. 56, n. 3 [Acessado 23 Novembro 2022], pp. 373-392. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220220018>>. Epub 15 Jul 2022. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220018>.

Marcondes, M. M. (2019). *Transversalidade de gênero em políticas de cuidado: uma análise comparada das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda* (Tese de Doutorado). Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP.

Marcondes, M. M., & Farah, M. F. S. (2021). Transversalidade de gênero em política pública. *Revista Estudos Feministas*, 29(1).