

O MOVIMENTO DE MULHERES NA FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL NO RS

THE MOVEMENT OF WOMEN IN THE FORMATION OF THE GOVERNMENT AGENDA IN RS

Maria Emilia Guerreiro Oliveira¹ , Sílvia Virginia Coutinho Areosa² , Cláudia Tirelli³ 

RESUMO

Este artigo tem como objetivo discutir como o ativismo promovido pelos movimentos de mulheres no Estado do Rio Grande do Sul (RS) influenciou no processo de formação da agenda governamental do candidato Tarso Genro, no contexto pré-eleitoral e eleitoral de 2009 e 2010. O estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa documental e da realização de entrevistas semiestruturadas com integrantes da Coordenação de Campanha do candidato e com doze militantes dos movimentos de mulheres. Evidenciou-se que a participação dessas militantes foi fundamental para que a pauta de gênero fosse incorporada à agenda governamental do então candidato a governador. A atuação das militantes nesse período possibilitou que, após a vitória do candidato Tarso Genro, as demandas dos movimentos de mulheres fossem incorporadas aos processos de formulação e implementação de políticas públicas e ocorresse a criação de uma estrutura governamental específica para desenvolver essas políticas, a Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Palavras-chave: Movimentos de Mulheres, Políticas públicas, Formação da agenda governamental, Secretaria de Política para as Mulheres.

ABSTRACT

This article aims to discuss how the activism promoted by women's movements in the State of Rio Grande do Sul (RS) influenced the process of forming the governmental agenda of candidate Tarso Genro, in the pre-electoral and electoral context in the years 2009 and 2010. The study was developed through documentary research and semi-structured interviews with members of the candidate's Campaign Coordination and with twelve activists from the women's movements. It became evident that the participation of these militants was essential for the gender agenda to be incorporated into the government agenda of the candidate for governor at the time. The militants' actions during this period made it possible that, after the victory of candidate Tarso Genro, the demands of women's movements were incorporated into the processes of formulating and implementing public policies and the creation of a specific government structure to develop these policies, the Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Keywords: Women's Movements, Public policy, Formation of the governmental agenda, Secretaria de Políticas para as Mulheres.

¹ Mestra em Desenvolvimento Regional - Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC

² Docente do Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional e Coordenadora do Mestrado Profissional em Psicologia da Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC

³ Docente do Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC

Autor Correspondente: Sílvia Virginia Coutinho Areosa
E-mail: sareosa@unisc.br

Recebido em 11 de Agosto de 2020 | Aceito em 09 de Março de 2021.



Introdução

As mudanças advindas do processo de redemocratização no Brasil, a partir de meados da década de 1980, propiciaram uma maior aproximação dos movimentos sociais com o Estado. A Constituição Federal de 1988 foi marcada por esse ideal participativo, ao prever que representantes da sociedade civil, entre eles os movimentos sociais, estivessem presentes nos inúmeros arranjos institucionais criados no âmbito das políticas públicas. Ao longo dos anos de 1990 e, sobretudo nos anos 2000, militantes de diversos movimentos sociais passaram a integrar esses novos arranjos (conselhos de políticas públicas, conselhos de direitos, fóruns, entre outros), colaborando para a formulação, implementação e controle social das políticas públicas.

Nesta conjuntura se intensificou o trânsito entre atores da sociedade civil e do Estado, pois inúmero(a)s militantes passaram a ocupar cargos no interior do aparelho estatal, na medida em que as coalizões políticas mais à esquerda conseguiam vencer pleitos eleitorais nos estados e no Governo Federal.

A alteração no padrão de interação entre movimentos sociais e Estado estabeleceu um novo fluxo de aproximação/inclusão político-institucional dos movimentos sociais, desafiando o(a)s pesquisadore(a)s a formularem teorias e ferramentas conceituais que possibilitassem compreender esse fenômeno. As abordagens dicotômicas que analisavam os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil como exteriores e posicionadas “de costas para o Estado”, as quais foram predominantes ao longo dos anos 80 e 90, já não conseguiam responder às questões levantadas pelas investigações empíricas. A lógica do confronto político deu lugar, em muitos casos, às ações conjuntas desenvolvidas de forma cooperativa e por meio do estabelecimento de parcerias e convênios envolvendo o Estado e organizações civis. Visando compreender essa nova realidade, muito(a)s pesquisadore(a)s passaram a construir análises amparadas sob uma perspectiva relacional, percebendo como o Estado, os movimentos e organizações da sociedade civil condicionam-se mutuamente, sendo que os resultados dessa inter-relação serão sempre contingenciais e dependentes das oportunidades existentes para os atores nas diversas conjunturas. (Silva, Oliveira, 2011; Abers, Von Büllow, 2011; Carlos, Dowbor, Albuquerque, 2017; Silva, Barcelos, Pereira, 2017; Lavallo, 2003, 2011).

A inclusão político-institucional dos movimentos sociais em relação ao Estado nas últimas décadas também abriu novas oportunidades para a atuação dos movimentos de

mulheres, os quais passaram a agir de forma conjunta e/ou “por dentro” do Estado. Esta participação dos movimentos nos governos foi antecedida, em muitos casos, por uma intensa atuação dos movimentos de mulheres na fase de formação da agenda governamental (*agenda setting*), momento em que diferentes atores competem entre si para incluir suas demandas dentre os problemas que serão incorporados aos planos de governo, podendo vir a se transformarem em futuras políticas públicas. A partir dos modelos de análise aportados pela literatura sobre formação da agenda, busca-se compreender “de que forma uma questão específica se torna importante, num determinado momento, focalizando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda”. (Capella, 2005, p.2).

O processo de disputa eleitoral para o cargo de governador do RS, em 2010, representou uma inflexão significativa para os movimentos de mulheres no estado. A atuação de integrantes dos movimentos de mulheres, a partir da pressão exercida em uma arena pré-decisória, demarcou um novo território de atuação para esses movimentos, um espaço carregado de uma dimensão simbólica de pertencimento, onde passaram a ser estruturadas outras formas de relação com o processo político. (França, 2015).

No caso específico deste estudo, almeja-se analisar como os movimentos de mulheres gaúchos conseguiram incluir suas demandas na construção do plano de governo do candidato Tarso Genro no período pré-eleitoral, possibilitando a criação de um Organismo de Políticas para Mulheres (OPM) com status de Secretaria de Estado, em 2011, após o candidato ser eleito governador para um mandato de quatro anos. (Prá, 2016).

Para responder a essa questão, o artigo analisa o trajeto percorrido pelos movimentos de mulheres desde a sua atuação na esfera social até a institucional, o que implica em recuperar a sua atuação durante o período de campanha do candidato entre janeiro de 2009 e outubro de 2010.

De acordo com os modelos de *agenda setting*, os períodos eleitorais e pré-eleitorais podem facilitar a abertura de “janelas de oportunidades” (*policy windows*), permitindo que alguns atores consigam incluir suas demandas na agenda governamental, como ocorreu com as pautas trazidas pelos movimentos de mulheres na conjuntura analisada. (Pitanguy, 2003). Nesse sentido, o estudo coloca em evidência o protagonismo das militantes dos movimentos de mulheres gaúchas na formação da agenda governamental e a sua participação no processo político-

-institucional de criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres do RS.

Este artigo aparece dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira seção apresenta os caminhos metodológicos de investigação que embasam o estudo. Na segunda seção, retoma-se a discussão sobre a formação da agenda governamental e as políticas públicas. Na terceira seção descreve o processo de criação dos movimentos de mulheres e de políticas para as mulheres no RS. Em seguida, na quarta seção, analisa-se a participação dos movimentos de mulheres na formação da agenda governamental como uma janela de oportunidades que propiciou as condições para a criação da SPM/RS. Por fim, apresentam-se algumas considerações e temas emergentes para futuras agendas de pesquisa.

Caminhos metodológicos da investigação

A conjuntura política pertinente à investigação diz respeito ao processo de escolha ao cargo de governador(a) do RS, ocorrido no ano de 2010. Consideraram-se dois períodos para fins de pesquisa: o período pré-eleitoral¹ (de 01/01/2009 à 30/06/2010); e o período eleitoral² (de 01/07/2010 à 03/10/2010). No ano de 2010 concorreram ao pleito de governo do RS o total de nove candidaturas³, sendo Tarso Genro do PT o candidato eleito, em primeiro turno, para cumprir um mandato de quatro anos (01/01/2011 à 31/12/2014). (TRE/RS, 2010).

Realizaram-se quinze entrevistas, sendo doze com integrantes dos movimentos de mulheres e três com pessoas ligadas à coordenação de campanha de Tarso Genro⁴. Ao utilizar a técnica de entrevista buscou-se obter informações contextuais que permitissem explicar a conjuntura política pré-eleitoral e a forma como o(a)s entrevistado(a)s atuaram a fim de postular a inclusão da pauta de mulheres na agenda governamental. A seleção do(a)s

1 O período pré-eleitoral foi estipulado pelas autoras considerando a organização interna partidária em período anterior ao determinado pelo calendário eleitoral fixado pelo TRE/RS.

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

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

4 Os entrevistados foram classificados como atores governamentais (os três atores da Coordenação Geral da Campanha Tarso Genro) e como atores não governamentais as doze mulheres integrante dos movimentos de mulheres.

entrevistado(a)s foi feita através da técnica da “bola de neve”, de forma que o(a)s pessoas pesquisadas fossem indicando a cadeia de referências necessárias à pesquisa (Vinuto, 2014). Todos os sujeitos de pesquisa selecionados atuaram no período de formação da agenda (anos de 2009/2010).

Dos três atores governamentais entrevistados, dois(uas) exerceram atividades de Secretário(a)s de Estado na gestão Tarso Genro (2011-2014) e um(a) de Secretário(a) Adjunto. Dois(uas) entrevistado(a)s eram ligado(a)s ao Partido dos Trabalhadores (PT) e um(a) era vinculado(a) ao Partido Pátria Livre (PPL). O(a)s atore(a)s não governamentais entrevistado(a)s atuavam nas seguintes organizações civis: Themis, CLADEM, Marcha Mundial de Mulheres, Movimento Negro Unificado (MNU), Instituto Akani, Coletivo Feminino Plural, Rede Feminista de Saúde e Direitos Sexuais e Reprodutivos, Conselho Municipal da Mulher (POA), Conselho Estadual da Mulher, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Associação de Mulheres do Multiplicar, União Brasileira de Mulheres (UBM). Também foram realizadas entrevistas com mulheres militantes dos seguintes partidos políticos: PCdoB, PDT, PPL, PSB e PT. Das doze entrevistadas não governamentais, somente duas exerceram cargos na SPM/RS⁵.

Além das entrevistas, a investigação também utilizou como fontes de dados as cartilhas, relatórios, folders e e-mails trocados entre os integrantes da coordenação de campanha do candidato Tarso Genro e as integrantes dos movimentos de mulheres. Considerando que a pesquisa remete à reconstrução da conjuntura política que proporcionou a inclusão da pauta de gênero na agenda governamental, tendo como principal técnica a entrevista semiestruturada, utilizou-se a análise de conteúdo para uma análise aprofundada, pois analisar é conferir sentido e compreensão. Ao ouvir as narrativas do(a)s atore(a)s selecionado(a)s, foram reveladas lembranças e detalhes importantes que possibilitaram recuperar o momento estudado. (Gaskell, Bauer, 2002).

A formação da agenda governamental em políticas públicas

O ciclo de políticas públicas, segundo Secchi (2014), reflete uma sistematização que permite visualizar e in-

5 Os entrevistados que compuseram a coordenação de campanha de Tarso Genro foram identificados através da sigla CGTG (Coordenação da Campanha Tarso Genro) e os entrevistados representantes dos movimentos de mulheres por meio da sigla RMM (Representantes dos Movimentos de Mulheres).

terpretar a vida da política pública. Em geral, o ciclo da política pública é retratado pela literatura, com algumas variações, como contendo as seguintes fases ou etapas: a identificação de um problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação, a avaliação e a extinção ou retomada da política. A utilidade de tal modelo é auxiliar na organização de ideias e simplificar a complexidade de uma política pública para fins de análise.

Este estudo esteve focado na fase inicial do ciclo das políticas públicas, na formação da agenda (*agenda setting*). A agenda de governo ou agenda governamental normalmente deriva da formação de uma agenda mais ampla da sociedade, denominada de agenda pública, na qual os problemas e alternativas de solução ganham ou perdem a atenção. Já a agenda de governo ou governamental trata de temas ou problemas que podem vir a ocupar um lugar de destaque dentre as ações governamentais, caso sejam escolhidas como prioritárias e submetidas à tomada de decisão. (Frey, 2000; França, 2007; Costa, 2008).

Vários fatores podem influenciar nesta etapa pré-decisional uma vez que, em determinado momento e circunstância, problemas públicos são ou não tidos como relevantes a fim de serem alçados como aptos a figurar na agenda governamental, constituindo assim o ponto de partida para a formulação das políticas públicas. (Frey, 2000).

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

O modelo trabalhado neste estudo destaca a capacidade de explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas: o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) desenvolvido por John Kingdon. (Faria, 2003). Para o idealizador do modelo de Múltiplos Fluxos, as políticas públicas são um conjunto formado pelos seguintes processos i) o estabelecimento de uma agenda de políticas; ii) a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas vão ser realizadas; iii) a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis; iv) e a implementação da decisão. O modelo de *Multiple Streams*, que se tornou referência para os estudos de políticas públicas, preocupa-se com os dois primeiros

processos que são chamados de estágios pré-decisórios: a formação da agenda (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas (*policy formulation*). (Capella, 2005; França, 2007).

Passa a fazer parte da agenda governamental uma questão que desperta a atenção e o interesse dos decisores de políticas. O cenário é complexo e várias questões podem ser apresentadas, mas apenas algumas delas são realmente consideradas. Estas compõem a agenda decisional, um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas, ou seja, prestes a se tornarem políticas públicas. (Pinto, 2008).

A questão que o modelo formulado por Kingdon busca responder é como alguns problemas passam a ser considerados pelos formuladores de políticas, tornando-se proeminentes e ascendendo à agenda governamental. O autor retrata que este momento envolve a confluência de três fluxos decisórios (*streams*), os quais normalmente seguem seu curso de forma relativamente independente, permeando todas as organizações. “Assim, para o modelo de Kingdon (2003), a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e políticas (*politics*)”. (Capella, 2005, p. 4).

De acordo com este modelo, quando os três fluxos (problemas, soluções e dinâmica política) forem reunidos, será gerada uma oportunidade de mudança ou de construção de uma política na agenda. Neste momento, chamado de “janela de oportunidade”, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o período propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que novas questões ascendam à agenda. (França, 2007; Barcelos, 2012).

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

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

tuados em contextos institucionais, compostos por regras e com formatos organizacionais específicos traduzindo uma verdadeira dinâmica política⁶. (Frey, 2000; Marques, 2006). Os indivíduos, grupos e organizações que influenciam o processo político assumem um papel dinâmico, pois interagem, alocam recursos, constroem coalizões e interferem nas disputas travadas nas distintas arenas de políticas.

No caso desta pesquisa, os movimentos de mulheres assumiram um papel importante nesse processo das mobilizações pela inclusão das pautas de gênero no processo político. Esses movimentos se apresentaram com papel relevante nesta arena, credenciando-se a intervir na disputa, a formar coalizões e tensionar pela produção de políticas públicas de gênero. (Prá, 2016). Neste sentido, conhecer como as militantes dos movimentos de mulheres atuaram na arena política, particularmente durante o período pré-eleitoral quando foram abertas novas oportunidades para atores influírem no processo de formação da agenda do(a)s candidato(a)s, se mostra fundamental para a compreensão das inter-relações entre Estado e a sociedade civil.

Os movimentos de mulheres no RS e a perspectiva de políticas para as mulheres

Com o objetivo de analisar a atuação dos movimentos de mulheres gaúchas a fim de incluir as suas demandas na agenda governamental, retoma-se, a seguir, as lutas empreendidas pelas suas militantes nas últimas três décadas.

Segundo Prá (2016), as mobilizações ocorridas no RS não foram diferentes daquelas ocorridas em outros estados brasileiros no mesmo período. Nos anos de 1980, as participantes dos movimentos de mulheres já estavam articuladas através de núcleos e departamentos femininos estruturados nos partidos políticos, em vários municípios do Rio Grande do Sul. Neste período cresciam os movimentos de mulheres nas estruturas político-partidárias e fora delas, através de vários grupos autônomos organizados. No Rio Grande do Sul, os partidos políticos, se apresentam desde 1982, como um dos espaços de luta mais importantes para as mulheres, sobrepondo-se, muitas

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

vezes, aos movimentos femininos e feministas de maior expressividade no Estado. (Prá, 2016). Este processo de militância múltipla foi identificado por vário(a)s pesquisadore(a)s (Mische, 2008; Silva, Oliveira, 2011) como sendo uma característica do ativismo brasileiro nesse período de redemocratização do país.

Na década de 1980, ocorreu um importante movimento de criação de Conselhos Estaduais dos Direitos da Mulher (Paraná e Minas Gerais) ou municipais (Curitiba e Salvador) no país. O Rio Grande do Sul destoava neste aspecto, pois só veio a apresentar negociações para a criação do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher a partir de 1986⁷, e sua efetivação ocorreu somente em 1990, no governo Olívio Dutra, coincidindo com o lançamento do Ano Estadual da Mulher Gaúcha. (Coordenadoria Estadual da Mulher, 2010; Prá, 2016).

Em 1988, um projeto de lei proposto pela vereadora Jussara Cony, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), propunha a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CONDIM) no município de Porto Alegre, o qual foi acolhido pelo Prefeito Olívio Dutra (PT) em 1989. Logo em seguida, em 1990, os municípios de Pelotas e Santa Cruz do Sul fundam seus Conselhos da Mulher e, na sequência, os municípios de Alegrete, Santa Maria e Caxias do Sul. (Rhode, Fernandes, Freitas, 2014; Prá, 2016).

Percebe-se no Rio Grande do Sul que a atuação de ONGs feministas⁸ criadas nesse período passa também a revelar um conjunto de novas parcerias com o Estado, tanto no âmbito municipal, quanto no estadual, considerando a provisão de serviços públicos por meio da gestão de programas e equipamentos.

Em que pese a progressiva estruturação de Conselhos Municipais de Direitos das Mulheres e Organismos de Política para Mulheres em alguns municípios gaúchos, na

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

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

esfera estadual ainda não havia sido implementada uma estrutura de políticas para mulheres, o que ocorreu somente no ano de 1999, na gestão do governador Olívio Dutra. Tratava-se da Coordenadoria Estadual da Mulher do Rio Grande do Sul, vinculada ao gabinete do governador, sob comando da militante Vânia Araújo Machado⁹. (Rhode, Fernandes, Freitas, 2014; Prá, 2016). A criação deste Organismo de Políticas para Mulheres estadual passou a configurar um espaço privilegiado e inovador de interação do Estado com os movimentos de mulheres no âmbito do Rio Grande do Sul. Dentre outras atividades, a Coordenadoria Estadual da Mulher inaugurou um período de diálogo com os movimentos de mulheres capitaneando encontros, reuniões, e fóruns que resultaram na organização da I Conferência Estadual da Mulher. (Coordenadoria Estadual da Mulher, 2010).

Em 2002, no último ano do governo Olívio Dutra, e dois anos após a realização da I Conferência Estadual da Mulher, duas políticas de combate à violência foram implementadas no Rio Grande do Sul mediante Decreto¹⁰. Essas políticas referem-se à criação do Centro de Referência Vânia Araújo Machado (CRM-VAM), voltado ao atendimento e acolhimento de mulheres em situação de violência, e a implantação do serviço estadual “Escuta Lilás”, um programa que presta atendimento às mulheres em situação de violência por meio de uma central telefônica. (Rhode, Fernandes, Freitas, 2014).

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

Para a compreensão destes períodos recorreremos à memória do(a)s entrevistado(a)s que atuaram acompanhando os processos de elaboração da pauta gaúcha ao longo desta evolução histórica de construção das políticas

públicas para as mulheres. Desta feita, os registros obtidos através das entrevistas demonstram que nos governos estaduais de Germano Rigotto (PMDB) e Yeda Crusius (PSDB), não ganharam destaque a instalação de equipamentos ou ações de promoção das políticas públicas para as mulheres, muito embora tenham mantido a Coordenadoria na estrutura executiva estadual.

O Conselho Estadual dos Direitos da Mulher nestas gestões foi praticamente desativado, não dispondo de recursos humanos até o ano de 2011, quando passou a ser reestruturado pelo governo Tarso Genro. Outro fator a ser considerado é que este período revelou significativos conflitos na relação entre Estado e os movimentos de mulheres. Faz-se importante registrar que, durante os governos Rigotto e Yeda, os movimentos de mulheres gaúchas redirecionaram sua atuação para o nível municipal, passando a ter uma maior aproximação com o Estado através das esferas municipais de governo. Este dado demonstra que as mudanças nas coalizões políticas que assumiram o poder executivo estadual nas várias gestões tiveram aberturas distintas para as pautas e demandas dos movimentos de mulheres.

As Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres foram elementos importantes na conformação da política nacional de mulheres, o que repercutiu no cenário municipal e estadual gaúcho e incentivou a aproximação das mulheres atuantes nos movimentos sociais. O processo de realização das conferências nacionais, ocorrido a partir de 2003, pressupunha a organização prévia de conferências nas etapas municipais e estaduais, organizadas mediante debates e fóruns com participação paritária (representantes de governo e dos movimentos de mulheres). Tal processo, capitaneado pelo governo federal através da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da república - SPM/PR mostrou-se crucial para a organização e mobilização dos movimentos de mulheres gaúchas, que mantiveram suas pautas de políticas públicas para as mulheres em constante atualização. (Papa, 2012). Assim, a crescente inserção desses movimentos se dava, preponderantemente, nas esferas municipais e nacionais e, de forma bastante precária e conflituosa, na esfera estadual.

No ano de 2010, o Estado do Rio Grande do Sul ainda não havia aderido ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, que pressupunha um acordo entre o governo federal e os governos estaduais e municipais para implementar políticas públicas integradas em todo o território nacional. Tal situação era motivo de indignação, não só por parte dos movimentos de mulheres, como também pelas gestões municipais, pois estas viam

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

10 Decreto 41.509 de 2002. (Rhode, Fernandes, Freitas, 2014).

na assinatura do Pacto possibilidades reais de estruturar melhor os serviços de atendimento à questão da violência em seus territórios. (Duarte, Grossi, 2014).

Neste período, vários fatos políticos ligados à conjuntura pré-eleitoral da disputa para o governo do estado (além daqueles referentes as disputas pelos cargos de Presidente da República, senador, deputado federal e estadual), fizeram com que as integrantes dos movimentos de mulheres passassem a ver na conjuntura política da formação da agenda governamental, o momento propício para apresentação de suas pautas. Uma das demandas de maior destaque era a criação de um Organismo de Políticas para Mulheres que fosse bem situado no organograma de gestão, ou seja, uma Secretaria de Políticas para as Mulheres. Através dela o movimento de mulheres via a possibilidade de obter resultados concretos na formulação e execução de políticas governamentais.

A Formação da agenda governamental: uma janela de oportunidade para a criação da SPM/RS

Uma das primeiras atividades coletivas de aproximação entre a futura coordenação de campanha de Tarso Genro e o(a)s integrantes dos movimentos de mulheres do Rio Grande do Sul, ainda na etapa pré-eleitoral, ocorreu em novembro de 2009. Tratava-se de um ciclo de debates promovido pela Fundação Perseu Abramo, ligada ao PT, denominado “Diálogos/RS”.

Ao analisar a listagem de debates promovidos pelo Diálogos/RS percebe-se uma preocupação com a pauta de mulheres por parte do(a)s organizadore(a)s do evento. As integrantes dos movimentos de mulheres também estavam atentas ao momento propiciado pelo Seminário Diálogos e, na oportunidade, participaram com intuito de apresentar sua pauta, conforme manifesta uma entrevistada representante do movimento de mulheres:

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

Em paralelo ao acompanhamento das atividades promovidas pela pré-candidatura Tarso Genro, as mulheres organizavam outras formas de atuação para intervir no cenário político. Inicialmente, os movimentos de mulhe-

res partidárias promoveram seminários internos. Posteriormente, organizaram sua participação coletiva na arena política através dos chamados Grupos de Trabalhos Temáticos – GT. Cada grupo de trabalho debatia um tema específico dentro da área de interesse da integrante do movimento (saúde, educação, cultura, emprego e renda, esporte, etc). Os grupos de trabalhos tinham por objetivo sintetizar as propostas dos movimentos de mulheres, que viriam a fazer parte do Programa de Governo do candidato Tarso Genro.

Concomitantemente às atividades dos Grupos de Trabalhos, as mulheres do movimento partidário petista promoveram, em abril de 2010, um Encontro Estadual de Mulheres do PT, o qual contou com a participação de mais de trezentas representantes das setoriais de mulheres petistas nos municípios. O objetivo principal do evento era debater a conjuntura eleitoral, a participação das mulheres nas eleições e apresentar uma síntese das diretrizes para o Programa de Governo do pré-candidato Tarso Genro. Foi entregue ao candidato uma Resolução Política que continha as seguintes postulações: i). no mínimo 30% dos cargos de primeiro escalão do governo (secretarias) deveriam ser ocupados por mulheres; ii). a criação de uma Secretaria Estadual de Mulheres; iii). a imediata assinatura do Pacto de Enfrentamento à Violência contra a Mulher; iv) o desenvolvimento de programas para a capacitação massiva de mulheres visando a sua autonomia; v). a indicação de uma mulher para a suplência do Senador Paulo Paim e vi) a indicação de uma representante da Secretaria de Mulheres do PT/RS nas coordenações de campanha Dilma e Tarso.

No mesmo período de realização dos encontros e plenárias das mulheres partidárias, as mulheres não partidárias, mas ligadas aos movimentos de mulheres, também organizaram reuniões para traçar estratégias de participação na construção do Programa de Governo. As reuniões ocorreram de forma espontânea, conforme salienta uma representante do movimento de mulheres:

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

Outra entrevistada, representante do movimento de mulheres, destaca que a conjuntura política no Rio Grande do Sul era propícia aos debates. Havia um ambiente fa-

vorável à aproximação entre os movimentos de mulheres e o(a)s responsáveis pela coordenação da campanha Tarso Genro. O momento eleitoral aproximou os atores, pois a campanha Tarso Genro mostrava-se receptiva à pauta apresentada pelo movimento de mulheres.

Segundo as entrevistadas, foram as mulheres vinculadas aos partidos que comporiam a coligação da candidatura Tarso Genro, especialmente as vinculadas ao PT, que impulsionaram e coordenaram estes eventos. Inclusive, as entrevistadas reconhecem que as mulheres ligadas aos movimentos sem vínculos partidários tiveram pouca participação nesta organização.

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

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

O(A)s integrantes da coordenação da campanha Tarso Genro, ainda na etapa pré-eleitoral, já estruturavam a campanha pensando em como integrar as mulheres e as suas pautas trazidas no processo eleitoral. Esta coordenação fazia uma leitura política sobre o não comprometimento dos governos anteriores com a agenda pública de mulheres no RS:

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

Havia um interesse por parte da campanha Tarso Genro na incorporação das demandas de gênero em sua plataforma política. As pautas da violência para com a mulher, bem como a inexistência de um Organismo de Políticas para Mulheres na estrutura estadual, eram questões vistas como prioritárias na agenda governamental, uma vez que a ausência de soluções “colocava o RS numa defasagem muito grande”. (CCTG2).

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

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

A “Carta de Mulheres” destacava como fundamental a implementação de uma secretaria estadual de mulheres na futura estrutura governamental. Foi entregue ao governador através de um ato promovido no Comitê Lilás, um espaço específico para as mulheres estruturado pela coordenação de campanha.

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

No Ato Público chamado de “Compromissos da Unidade Popular pelo Rio Grande para com as Mulheres”, organizado pela coordenação de campanha, o candidato Tarso Genro firmou um trato com as mulheres gaúchas, que incluía três principais diretrizes: a criação da SPM/RS, a assinatura do Pacto de Enfrentamento à Violência para com a Mulher e, a realização de um Programa de Geração

de Emprego e Renda direcionado às mulheres.

A conjuntura eleitoral promoveu também uma aproximação dos movimentos de mulheres com a campanha Dilma Rousseff para a presidência da república. As candidaturas Tarso e Dilma em muitos momentos trabalharam a questão eleitoral de forma associada. Uma destas parcerias ocorreu por meio da organização das “Caravanas”, que eram agendas eleitorais regionalizadas que buscavam aglutinar o(a)s apoiador(a)s e as várias candidaturas estaduais e federais nos roteiros de eventos das campanhas.

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

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

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

A candidatura Tarso Genro também representava a possibilidade de estabelecimento de novos padrões de relação entre Estado e sociedade civil. As integrantes dos movimentos de mulheres ressentiam-se dos retrocessos e almejavam não mais experimentar os períodos de conflitos e tensões vividos nos últimos dois governos estaduais. (Silva, Oliveira, 2011).

A criação da SPM/RS era a principal pauta trazida pe-

los movimentos de mulheres: “um lugar de fala próximo ao centro do poder que, ao mesmo tempo em que falava para dentro, falava para os movimentos e para a sociedade como um todo”. (RMM11). Através da conquista de uma estrutura bem situada no organograma do executivo estadual, as militantes viam a possibilidade de acolhimento de outras reivindicações há muito desconsideradas pelos governos estaduais.

Percebe-se que o período eleitoral e pré-eleitoral no Rio Grande do Sul, segundo os dados discutidos, oportunizou a aproximação dos movimentos de mulheres e a coordenação de campanha de Tarso Genro. O momento demonstrou ser extremamente favorável para que os movimentos de mulheres apresentassem as suas demandas e fossem ouvidos. Pode-se afirmar que as militantes desses movimentos souberam explorar o momento adequado para ocupar um lugar de destaque na campanha eleitoral e consolidar, dessa forma, a temática de gênero na agenda governamental. (Barcelos, 2012).

A conjuntura político-eleitoral possibilitou que os *streams* convergissem e que, através da abertura de uma janela de oportunidades, se tornasse possível inserir na agenda governamental a principal demanda dos movimentos de mulheres: a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres - SPM/RS.

Considerações Finais

Entende-se que a criação da Secretaria de Política para as Mulheres do Rio Grande do Sul resultou de um amplo processo de construção de políticas públicas de gênero que contou com a participação ativa das militantes dos movimentos de mulheres, sobretudo daquelas que possuíam vinculações partidárias.

A análise evidenciou que, na vigência do período pré-eleitoral que antecedeu o pleito para a escolha do governador do Estado do Rio Grande do Sul, os movimentos de mulheres já vinham disputando nas arenas políticas a inclusão das suas demandas. Nesse sentido, a mobilização e organização dos movimentos de mulheres através de várias frentes (partidárias, feministas, ONGs, etc.), somados a uma capacidade de atuação em outros espaços, potencializou a atuação das mulheres neste cenário de formação da agenda governamental.

Cabe ressaltar, por fim, que os estudos sobre a atuação dos movimentos de mulheres gaúchas e suas relações com a formulação das políticas públicas ainda se apresenta de forma tímida e insuficiente, com fortes contornos de

invisibilidade. Por isso, faz-se necessário dar continuidade as investigações que buscam analisar o protagonismo das mulheres, através das ações coletivas promovidas pelos seus movimentos, e o papel decisivo que desempenham para a inclusão de suas demandas junto ao Estado.

Referências

- Abers, R. & Von Büllow, M. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Revista Sociologias*, Porto Alegre, 13(28), 52-84.
- Barcelos, M. (2012). Políticas públicas como processos sociais: imagens, crenças e subsistemas na construção da política de silvicultura no Rio Grande do Sul – 2004/2009. In: Encontro Anual da ANPOCS, 36, Águas de Lindóia. *Anais... Águas de Lindóia*: ANPOCS, 1-29.
- Capella, A. C. (2005). Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. In: Encontro Anual da ANPOCS, 29, São Paulo. *Anais... São Paulo*: ANPOCS, 2-35.
- Carlos, E.; Dowbor, M.; Albuquerque, M. C. (2017). Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas*, Porto Alegre, 17(2), 360-378.
- Coordenadoria Estadual da Mulher. (2010). *Mapa lilás*. Cartilha da Coordenadoria Estadual da Mulher. Porto Alegre: Coordenaria Estadual da Mulher.
- Costa, M. M. (2008) *Formação da Agenda Governamental: as políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela*. [Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília].
- Duarte, A. M. A.; Grossi, P. K. (2014). Serviços especializados de atendimento à mulher no Rio grande do Sul e a complexidade da rede de atendimento à mulher em situação de violência. In Grossi, P. K.; Rozek, M. (Orgs.), *Políticas Públicas na Perspectiva de Gênero e promoção da igualdade racial: diálogos interdisciplinares* (pp. 23-35). Porto alegre: EDIPUCRS.
- Faria, C. A. P. (2003). Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *RBCS*, São Paulo, 18(51), 21-29.
- França, C. L. (2007). *Formação de Agenda e Processo decisório nos Governos FHC e LULA: uma análise sobre a dinâmica e as oportunidades de negociação no processo de tomada de decisão do setor elétrico* [Tese de Doutorado, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo].
- França G. B. et al. (2015). Gênero e território: a participação das mulheres nas práticas de sustentabilidade e a afirmação da territorialidade enquanto elemento de cidadania. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais*. Curitiba, 3(16), 294-306. Recuperado de: <http://revistas.unibrasil.com.br/cadernosdireito/index.php/direito/article/viewFile/789/744>.
- Frey, K. (2000). Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, 21, 211-258.
- Gaskell, G.; Bauer, M. W. (2002). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes.
- Lavalle, A. G. (2011). O estatuto político da sociedade civil: evidências da cidade do México e de São Paulo. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA. *Textos para discussão CEPAL-IPEA*, n. 28, 2011. Recuperado de: http://www.cepal.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/2/43432/CEPAL_28.pdf
- Marques, E. C. (2006). Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro: aprendizados a partir das Políticas urbanas. *RBCS*, São Paulo, 21(60), 15-41.
- Mische, A. (2008). *Partisan Publics: communication and contention across Brazilian youth activist networks*. Princeton: Princeton University Press.
- Papa, F. C. (2012). *Transversalidade e Políticas Públicas para Mulheres no Brasil: percursos de uma pré-política* [Dissertação de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo].
- Pinto, I. C.M. (2008). Mudanças nas Políticas Públicas: a perspectiva do ciclo da política. *Rev. Pol. Públ.*, São Luis, 12(1), 27-36.
- Pitanguy, J. (2003). Movimento de Mulheres e Políticas de Gênero no Brasil. *Mujer y Desarrollo*, Santiago, 45, 23-40.
- Prá, J. R. (2016) *Mulheres, Feminismo e Ação Política no Brasil*. Porto Alegre: Cirkula.
- Rohde, B. L. N.; Fernandes, C. D.; Freitas, A. L. (2014). A institucionalização das políticas públicas para as mulheres no estado do Rio Grande do Sul. In Grossi, P. K.; Rozek, M. (Orgs.). *Políticas Públicas na Perspectiva de Gênero e promoção da igualdade racial: diálogos interdisciplinares* (pp. 49-72). Porto alegre: EDIPUCRS.
- Secchi, L. (2014). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.
- Silva, M. K.; Oliveira, G. L. (2011). A face oculta (da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento: uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, Porto Alegre, 13, 84-124.
- Silva, M. K.; Barcelos, M.; Pereira, M. (2016). Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas. *BIB*, São Paulo, 82, 13-40.

Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul – TRE/RS. Eleições 2010 para governador do RS. Primeiro Turno. Porto Alegre, 2010. Recuperado de: <http://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/2010/1turno/RS.html>

Vinuto, J. (2014). A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*. Campinas, 22(44), 201-218.