



TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO EM POLÍTICA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL

Autoria

Mariana Mazzini Marcondes - mariana.mazzini.m@gmail.com

Marta Ferreira Santos Farah - mfarah@fgvsp.br

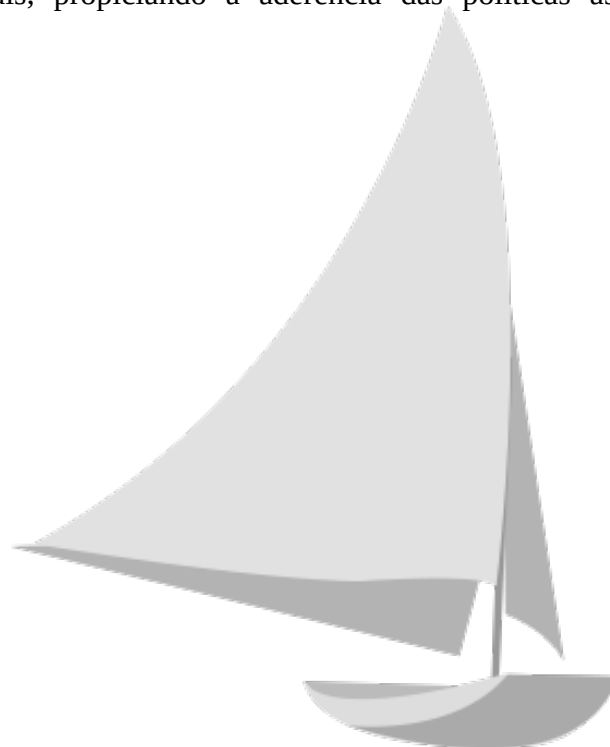
Mestr em Admin Pública e Governo / EAESP / FGV

Agradecimentos

O desenvolvimento deste trabalho foi viabilizado pela concessão de bolsa de doutorado pela CAPES, razão pela qual agradecemos à instituição de fomento à pesquisa.

Resumo

Análises de políticas de igualdade de gênero habitam as fronteiras entre dois campos do conhecimento científico: os estudos feministas e os de política pública. Buscando convergir as contribuições desses dois campos, a fim de subsidiar o desenvolvimento de abordagens para a análise de políticas de igualdade de gênero, neste ensaio teórico debatemos o conceito de transversalidade de gênero em política pública. Para isso, estabelecemos conexões entre esse conceito e o de enquadramento de política pública. Como resultado, definimos transversalidade de gênero como um processo de incorporação de perspectivas feministas no enquadramento de políticas públicas, tanto na construção do problema público, quanto na definição do curso da ação estatal. Identificamos que esse processo se materializa no desenvolvimento de condições institucionais, propiciando a aderência das políticas às agendas políticas feministas.





TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO EM POLÍTICA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL

Resumo: Análises de políticas de igualdade de gênero habitam as fronteiras entre dois campos do conhecimento científico: os estudos feministas e os de política pública. Buscando convergir as contribuições desses dois campos, a fim de subsidiar o desenvolvimento de abordagens para a análise de políticas de igualdade de gênero, neste ensaio teórico debatemos o conceito de transversalidade de gênero em política pública. Para isso, estabelecemos conexões entre esse conceito e o de enquadramento de política pública. Como resultado, definimos transversalidade de gênero como um processo de incorporação de perspectivas feministas no enquadramento de políticas públicas, tanto na construção do problema público, quanto na definição do curso da ação estatal. Identificamos que esse processo se materializa no desenvolvimento de condições institucionais, propiciando a aderência das políticas às agendas políticas feministas.

Palavras-chave: Transversalidade de Gênero; Enquadramento; Estudos de Gênero; Estudos de Política Pública

1 Introdução

Análises de políticas de igualdade de gênero habitam as fronteiras entre dois campos do conhecimento científico: os estudos feministas e os de política pública. Segundo Paterson e Scala (2015), ainda que contribuições que articulem ambos os campos já ocorressem anteriormente, iniciativas sistêmicas de integração registraram-se a partir da década de 1990. Com isso, emergiu uma multiplicidade de abordagens teórico-metodológicas, tendo como denominador comum o estabelecimento de conexões entre ações estatais e relações sociais de gênero. No caso brasileiro, Farah, Diniz, Marcondes, Youssef e Silva (2018) argumentam que a integração dos estudos feministas e de política pública ainda é um universo a ser explorado, sendo mais recorrente, nas investigações sobre políticas de igualdade de gênero, a mobilização de conceitos de gênero para compreender o Estado em ação.

Partindo deste breve panorama das convergências dos estudos de gênero e de política pública, buscamos, com este ensaio teórico, contribuir para o desenvolvimento de instrumentais para análises de políticas de igualdade de gênero, integrando abordagens dos dois campos. Para tanto, elaboramos uma proposta de definição de transversalidade de gênero em política pública, convergindo reflexões feministas sobre esse conceito (FARAH, 2004; BACCHI, 2005; BANDEIRA, 2005; WALBY, 2005; PAPA, 2012; MARCONDES, DINIZ & FARAH, 2018) com análises de enquadramentos de política pública (*frame*) (REIN & SCHÖN, 1993; FISCHER, 2003; LODGE, 2007; HAWKESWORTH, 2012).

Esse ensaio está dividido em quatro partes, incluindo esta introdução. Na segunda seção, abordamos referenciais teóricos dos estudos de política pública, destacando como nosso conceito central o de enquadramento (*frame*), compreendido como um processo discursivo, permeado por ideologias. Na terceira seção, reestruturamos esse arcabouço teórico, a partir dos referenciais dos estudos feministas, para construirmos nossa abordagem conceitual de transversalidade de gênero. Definimo-la como um processo específico de estruturação de políticas de igualdade de gênero, em que há a incorporação de perspectivas feministas no enquadramento de políticas públicas, tanto na construção de problemas públicos, quanto na definição do curso da ação estatal. Esse processo se materializa no desenvolvimento de condições institucionais para a transversalidade, propiciando a aderência dessas políticas às agendas políticas feministas. Por fim, a quarta parte é dedicada às nossas conclusões, na qual apresentamos uma síntese do argumento apresentado no artigo, algumas distinções do conceito



de transversalidade para outros conceitos do campo de política pública e, ainda, limitações de nossa reflexão teórica.

2 Enquadramento de políticas públicas: uma proposta de abordagem para as ideias

Investigações acerca da influência de ideias e do conhecimento sobre políticas públicas tornaram-se uma tendência do campo de política pública, sobretudo a partir da década de 1990 (FARIA, 2003). Múltiplas abordagens emergiram, e, apesar das diferenças entre elas, foi compartilhado o reconhecimento de que sujeitos mobilizam ideias, ao se engajarem em disputas e negociações, e que isso configura e reconfigura políticas públicas. Dentre essa multiplicidade, algumas enfatizam a importância das relações de poder e de dominação para a construção das ideias, destacando o papel da linguagem nesse processo (FISCHER & FORESTER, 1993). Igualmente, uma pluralidade de caminhos teóricos e metodológicos foram propostos para propiciar essas análises, como é o caso da análise de enquadramentos (REIN & SCHÖN, 1993; FISCHER, 2003).

Em suas origens, a definição de enquadramento (*frame*) esteve enraizada na sociologia de Goffman (ALVES, 2013). Posteriormente, a análise de enquadramentos disseminou-se por diferentes campos, a exemplo dos estudos de movimentos sociais e de política pública (SNOW, ROCHFORD, WORDEN & BENFORD, 1986; HAWKESWORTH, 2012; ALVES, 2013). Nos estudos de política pública, sua análise visa a acessar valores, expectativas e crenças subjacentes a políticas públicas (REIN & SCHÖN, 1993; LODGE, 2007). Segundo o inventário de Braun (2015), há uma diversidade de abordagens dos enquadramentos na análise de políticas públicas, dentre as quais há as que associam o enquadramento ao conceito de ideologia. É esta perspectiva que adotamos nesse artigo.

Nesse contexto, definimos enquadramento como um padrão de significação ideológico, que permite construir narrativas estruturadas acerca de problemas públicos e do curso da ação estatal para lidar com eles, conferindo coerência a agendas políticas. O enquadramento fundamenta as interações contextuais entre sujeitos, em uma dinâmica de disputas e alianças, para que haja aderência de políticas públicas a essas agendas, podendo tanto contribuir para estabelecer e legitimar relações de poder e de dominação, quanto para contestá-las e transformá-las (EAGLETON, 1991).

As agendas políticas expressam a materialização dessa narrativa estruturada, e abrangem um rol de questões identificadas como problemas públicos e propostas de soluções para resolvê-los. Ou seja, elas envolvem um diagnóstico sobre o “ser” do problema público, suas causas e quais são os grupos sociais que o causam e os grupos prejudicados pelo problema. Mas elas também abarcam um prognóstico, de caráter normativo, que abarca qual “deveria ser” a ação estatal para solucioná-lo, como operacionalizá-la e quem é responsável por ela (SNOW *et al.*, 1986; BARBEHÖN, MÜNCH & LAMPING, 2015). As políticas públicas podem ter ou não aderência a essas agendas (FARAH, 2004).

Essa compreensão da agenda compartilha de alguns elementos teóricos consagrados no campo de política pública (COBB & ELDER, 1993; KINGDON, 2006). Entretanto, seus contornos não são sequenciais e lógicos, tampouco aleatórios. A dinâmica de sua constituição é dialética e não-linear, além de integrativa das “etapas” da política pública (agenda, formulação, implementação etc.) (WAGENAAR, 2011; BARBEHÖN, MÜNCH & LAMPING, 2015). Ademais, da forma que concebemos essas agendas, a construção do problema e a definição do curso da ação estatal resultam em um nó dificilmente desatável; é esperado que quem atue para definir problemas, também proponha soluções. É, inclusive, recorrente que um problema seja expresso em termos de soluções (ex. falta de creches) (FUKS, 2000; BIRKLAND, 2007).



Para ilustrar, podemos recorrer ao que denominamos, nesse trabalho, de agendas políticas feministas. Nelas, há diagnósticos sobre problemas públicos (ex. mortalidade materna por abortos clandestinos) e de prognósticos para lidar com eles (ex. legalização do aborto). O que confere coerência e articula ambos é uma narrativa estruturada (ex. mulheres sofrem mortalidade materna por não terem autonomia sobre seus corpos; o Estado deve garantir como um direito das mulheres a interrupção da gravidez). Sua estruturação comporta nuances; as agendas políticas podem compartilhar um enquadramento mais geral, mas também divergências. No exemplo do aborto, ele pode ser enquadrado como saúde pública ou como autonomia das mulheres sobre seus corpos.

É recorrente que, no caso de enquadramentos cujos padrões ideológicos de significação estabeleçam e legitimem relações de dominação, suas narrativas tornem-se opacas, ou seja, imperceptíveis, confundindo-se com o senso comum. Com isso, as agendas políticas, e seus respectivos enquadramentos, cristalizam-se no curso da ação estatal (BARBEHÖN, MÜNCH & LAMPING, 2015). Por conseguinte, esses enquadramentos passam a permear legados institucionais, históricos e culturais, gerando um efeito de aprisionamento dos padrões de significação do presente pelos do passado.

Por outro lado, essa aderência da política a uma determinada agenda política pode levar à mudança no curso da ação estatal. Nesse caso, é possível que sejam desenvolvidas condições institucionais para a estruturação de direitos e implantação de políticas públicas. Isso se dá, por exemplo, pela aprovação de um marco regulatório, a criação de um ministério e definição de um plano de ação com orçamento. Nesse caso, as condições institucionais e a aderência à agenda política são os elementos que conferem materialidade à incorporação de um enquadramento na construção do problema público e na definição do curso da ação estatal.

Esses processos de definição e de mudanças de enquadramentos não flutuam no ar. Eles se inscrevem na dinâmica contextual de alianças e disputas entre sujeitos (HAJER, 1993). Em outras palavras, o enquadramento (*frame*) é indissociável do processo de enquadrar (*framing*). No enquadrar, podem emergir comunidades discursivas, em torno de agendas políticas, congregando sujeitos que compartilham determinados enquadramentos, disputando com outras comunidades a sua predominância (HAJER, 1993; SCHMIDT, 2010). Elas não apenas se constituem em torno de agendas, mas também são construtoras delas. As comunidades discursivas podem abarcar membros de governos, partidos, academia, movimentos sociais e empresariais, entre outros. Ainda que elas possam ser coesas, elas não são homogêneas. Pode haver controvérsias no interior das próprias comunidades discursivas (GRAMSON & MODIGLIANI, 1989). Consequentemente, ainda que essas comunidades possam compartilhar de um mesmo enquadramento e defender a mesma agenda, em comparação com outras, em suas entranhas pode haver fraturas e dissensos.

Essas interações entre sujeitos estão inscritas em contextos socioculturais e político-institucionais, que propiciam condições para legitimar determinados enquadramentos, garantindo-lhes maior ressonância, ou seja, maior reverberação entre sujeitos, e até mesmo na sociedade como um todo (GRAMSON & MODILIANI, 1989; HAJER, 1993; SCHMIDT, 2010). Enquadramentos cujo padrão de significação seja permeado por ideologias dominantes tendem a se aproximar mais do senso comum e, com isso, soarem como mais familiares, e, por conseguinte, legítimos. Recorrendo novamente ao tema do aborto, é possível que um enquadramento de criminalização dessa prática, por razões religiosas, seja debatido em determinada sociedade como algo natural ou não problematizado, ou, ainda, como não ideológico.

Em contrapartida, os enquadramentos que ativam perspectivas contestadoras tendem a soar como dissonantes, o que traz a sujeitos que os mobilizam o desafio de incidir também sobre esses contextos, renegociando discursivamente seus termos, para poder produzir ressonância. No caso do aborto, posicionamentos feministas que defendam a legalização dessa prática como



exercício de autonomia das mulheres sobre seus corpos enfrentam inúmeros desafios na ressonância de seus argumentos. Dentre eles, o de desconstruir o contexto religioso como produtor de significados de políticas públicas, o que pode se ancorar, por exemplo, na defesa do Estado laico. Os contextos nos quais sujeitos interagem são, portanto, produtores e legitimadores dos padrões de significação, mas eles também podem ser reconstruídos pelas narrativas dos enquadramentos.

3 Transversalidade de gênero: uma abordagem conceitual a partir da integração dos estudos de política pública e de gênero

As teorias feministas orientam-se pelo objetivo de, a partir da produção de conhecimentos críticos e propositivos, desnaturalizar diferenças e opressões, atribuindo-lhes conteúdo social e político, e tornando-as passíveis de mudanças (HARAWAY, 2004; MATOS, 2008). O conceito de gênero é central para a consecução desse objetivo. Segundo Scott (1995, p. 21): “gênero é um elemento constitutivo de relações sociais, baseado nas diferenças percebidas entre os sexos”. Ou seja, as relações de gênero operam por meio da naturalização de diferenças, que são socialmente construídas. Nas últimas décadas, especialmente impulsionadas por reflexões de feministas negras, o conceito de gênero vem sendo associado a outro; a interseccionalidade. Nesses termos, as relações de gênero são articuladas às relações de classe, raça, entre outras (CRENSHAW, 2002; HILL COLLINS, 2015).

No âmbito dos estudos feministas, registraram-se, nas últimas décadas, esforços para desenvolvimento de instrumentais teóricos e metodológicos para a análise de políticas de igualdade de gênero (PATERSON & ESCALA, 2015). Essa integração entre referenciais de estudos de gênero e de política pública representou oportunidades e desafios, uma vez que há complementaridades e convergências entre os dois campos, mas também especificidades e tensões (LOMBARDO & FOREST, 2013). Nesse contexto, a análise sobre a incorporação de perspectivas de gênero ao enquadramento de políticas públicas despontou como uma alternativa e, nela, enfocou-se o conceito de transversalidade de gênero (FERREE & MERRILL, 2000; BACCHI, 2005; VERLOO & LOMBARDO, 2007).

A transversalidade de gênero é uma forma de tradução e adaptação do *gender mainstreaming*, que foi difundido, nos mais diversos países, principalmente a partir da IV Conferência Mundial de Mulheres, realizada em Pequim, em 1995 (BANDEIRA, 2005; PAPA, 2012; REINACH, 2013). A partir de então, a transversalidade de gênero tornou-se uma estratégia para a (re)estruturação de políticas públicas, e também de culturas e práticas organizacionais do Estado, orientando-as pelo compromisso com a igualdade de gênero (MARCONDES, DINIZ & FARAH, 2018). Desde então, essa estratégia tem sido adotada nos níveis internacional, nacionais e subnacionais (WALBY, 2005; BANDEIRA, 2005).

É a partir das contribuições das práticas e teorias dos estudos feministas sobre transversalidade de gênero, em convergência com o conceito de enquadramento que debatemos anteriormente, que delineamos nosso conceito de transversalidade de gênero em política pública. Definimo-la como um processo específico de estruturação de políticas para a igualdade de gênero, no qual perspectivas feministas são incorporadas ao enquadramento dessas políticas, para construir problemas públicos e definir o curso da ação estatal (BACCHI, 2005; BANDEIRA, 2005; WALBY, 2005; VERLOO & LOMBARDO, 2007). A transversalidade materializa-se no desenvolvimento de condições institucionais que propiciem a aderência de políticas públicas às agendas políticas feministas.

É possível classificar essa abordagem conceitual como tridimensional. Isso porque a transversalidade de gênero, como definimos, é composta por três dimensões imbricadas: enquadramento dos problemas públicos e das políticas em perspectivas feministas; condições institucionais para a transversalidade; e aderência às agendas políticas feministas. Por estarem



imbricadas, essas dimensões são indissociáveis. Entretanto, para finalidade heurísticas, é possível fracioná-las. Na primeira dimensão – a do enquadramento – são explicitadas as disputas discursivas, em torno dos significados de gênero, acerca dos problemas públicos e do curso da ação estatal, em suas conexões com as relações de gênero. Já as condições institucionais e a aderência evidenciam a materialidade do processo, ou seja, os efeitos concretos que a incorporação da transversalidade produz na ação estatal. Passamos, a seguir, a refletir sobre cada uma delas.

As análises de enquadramentos de políticas públicas apontam que perspectivas de gênero, interseccionadas com outras relações sociais, permeiam a construção dos problemas públicos e a definição do curso da ação estatal, ainda que isso seja imperceptível. Com efeito, perspectivas patriarcais de gênero podem cristalizar-se como ausência de políticas públicas (BARBEHÖN, MÜNCH & LAMPING, 2015), relegando questões centrais da opressão de gênero às esferas privada e doméstica (PATERSON & SCALA, 2005). Consequentemente, essas questões não chegam a ser vistas como um problema público legítimo.

Um exemplo permite subsidiar essa reflexão. Os cuidados de crianças e pessoas idosas, dentre outras, são, em diferentes países e períodos históricos, assumidos como uma responsabilidade primária das famílias e subsidiária do Estado. No âmbito familiar são, sobretudo, as mulheres que assumem esse trabalho de cuidado, como um reflexo da divisão sexual do trabalho. E, ainda que isso gere sobrecarga sobre elas e dificulte a autonomia econômica das mulheres, a legitimação dessa questão como um problema público é um processo em disputa. Mas não apenas pela inação o Estado reproduz desigualdades; a estruturação de políticas públicas pode ser orientada por perspectivas patriarcais. Ilustrativas são as políticas de assistência social, que frequentemente priorizam o cuidado familiar e a construção ou reparação desses vínculos familiares, deixando de evidenciar as dinâmicas de dominação e de sobrecarga das mulheres que essa orientação da política contribui para gerar.

A incorporação de perspectivas de igualdade de gênero no enquadramento de problemas públicos e de políticas pode ser assumida, entretanto, como um compromisso estatal. Nessa hipótese, o Estado empreende um esforço para romper com o congelamento de perspectivas patriarcais no senso comum das práticas governamentais, além de fomentar iniciativas para a igualdade de gênero, em articulação à igualdade de classe, raça, entre outras. Para isso, é necessário que as políticas em curso sejam reorientadas, aderindo às agendas políticas feministas. Essas agendas integram questões e temas priorizados, por meio de uma narrativa estruturada sobre os problemas de gênero e o curso da ação estatal em relação a eles (ex. legalização do aborto, corresponsabilização estatal pelo cuidado, paternidade responsável etc.).

À medida que essa aderência ocorra, políticas de igualdade de gênero são estruturadas. Um exemplo seria, no caso das políticas de cuidado, deslocar a orientação da ação estatal da subsidiariedade para a corresponsabilidade. Esses princípios, por sua vez, devem ser efetivados por meio de um redesenho dessas políticas (ex. expansão de creches e instituição de licenças paternidade e parental¹). E, ainda, da priorização delas no planejamento orçamentário, no desenvolvimento de atividades de formação e qualificação do corpo de profissionais do serviço público para internalizar a igualdade de gênero, etc. É fundamental, portanto, que sejam desenvolvidas condições institucionais para a transversalidade de gênero.

A estruturação de condições institucionais para a transversalidade de gênero é um desdobramento da compreensão da transversalidade de gênero como um processo que deve permear o conjunto das ações estatais. Isso porque, para a efetivação da transversalidade, são necessárias instituições para conferir materialidade a aderência das políticas públicas às agendas políticas feministas, a exemplo de Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs), planos de ações com orçamentos, além de iniciativas para a participação social na gestão da transversalidade, como os conselhos e as conferências de políticas para as mulheres (BANDEIRA, 2005; PAPA, 2012).



Ainda que as três dimensões – enquadramento, aderência às agendas políticas feministas e condições institucionais- sejam imbricadas, elas não são resultantes uma das outras, podendo haver alguma autonomia entre elas. Com efeito, a criação de condições institucionais não garante a aderência de políticas públicas às agendas políticas para a igualdade de gênero (FARAH, 2004). É possível que sejam criados OPMs, mas que eles não influenciem as políticas públicas. Por outro lado, iniciativas para a igualdade de gênero podem emergir, garantindo, em alguma medida, a adesão de políticas à agenda política feminista, sem que isso resulte na institucionalização de um processo transversal.

A compreensão da transversalidade de gênero como um processo tem consequências no delineamento do conceito. Primeiramente, iniciativas isoladas para a igualdade de gênero podem ser implantadas, mas, se elas não integrarem um processo transversal, não resultam em políticas de igualdade de gênero. Nesses termos, a criação de um equipamento de enfrentamento à violência contra as mulheres, desarticulado de outras iniciativas para o tema, não seria uma política pública.

Além disso, ao enfatizarmos a dimensão processual da transversalidade, não a comprometemos com uma única perspectiva de igualdade de gênero. Nesses termos, as perspectivas feministas são entendidas no plural. Ainda que elas compartilhem padrões de significação, múltiplas são as compreensões e formas de incidência sobre as relações de gênero (BACCHI, 2005; WALBY, 2005; VERLOO & LOMBARDO, 2007). Com efeito, elas podem se restringir a mulheres, ou abarcar as relações de gênero. Também podem representar a mulher como um sujeito universal, ou interseccionado com outras relações sociais. Por fim, também pode conferir níveis diversos de legitimidade para as vozes dos movimentos feministas e de mulheres. E não é o compromisso com uma ou outra que define a transversalidade.

A abordagem que adotamos possui uma carga normativa; a transversalidade é um processo orientado por um princípio normativo (igualdade de gênero). Sua efetivação comporta gradações e nuances, que podem ser, em análises sobre políticas de igualdade de gênero, mensurados e comparados. No exemplo das políticas de cuidado, podemos identificar que aquelas iniciativas que reproduzem estereótipos de gênero, mas efetivam, em alguma medida, direitos das mulheres, incorporam a transversalidade de gênero, ainda que com um baixo grau de adesão às agendas políticas feministas. Um exemplo são as transferências condicionadas de renda que, se por um lado, priorizam as mulheres no repasse dos benefícios, por outro utilizam delas como um meio para atingir os objetivos do programa (enfrentamento à pobreza). Isso por identificar-se que, enquanto mães, elas “cuidam” melhor dos recursos para atender as necessidades das famílias, além de assumirem a responsabilidade pela observância de condicionalidades (ex. frequência na escola das crianças, vacinação etc.). É diferente, por exemplo, da oferta de um serviço de creches com jornada integral, que, dessa forma, atende às necessidades educacionais das crianças, sem deixar de responder às necessidades de quem cuida, e que precisa dispor de tempo para se dedicar a outras atividades. É possível argumentar que esse último exemplo tanto evidencia um maior compromisso com a transversalidade de gênero, quanto permite depreender uma perspectiva de igualdade de gênero diversa daquela adotada nos programas de transferência condicionada de renda.

A efetivação da transversalidade é permeada por contradições. Isso porque a proposição normativa de igualdade de gênero conflita com a orientação historicamente consolidada no curso da ação estatal, comprometida com a reprodução e legitimação de desigualdades. Assim, é de se esperar que a “transversalização” de políticas seja conflituosa e não-linear. Uma política pública na qual se pretenda garantir a transversalidade de gênero, pode, ao mesmo tempo, mobilizar significados comprometidos com a igualdade e com a reprodução de desigualdades. As licenças remuneradas para o cuidado ilustram esse argumento. A garantia de licença maternidade, sem adoção de licenças paternidade ou parental, pode ser compreendida como uma garantia de direito da maternidade, mas que deixa de promover a paternidade responsável.



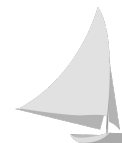
Nesse processo de transversalidade de gênero, constituem-se comunidades discursivas de movimentos feministas e de mulheres, mas que também podem congrega atrizes e atores de outros movimentos, partidos, organismos internacionais, academia, governo e Estado. Essas comunidades articulam-se em torno de agendas políticas feministas e também as constroem. Condições institucionais para a transversalidade podem viabilizar essa dinâmica, marcada por conflitos e negociações. Um exemplo são as conferências de políticas para as mulheres que, no Brasil, foram fundamentais para a definição de diretrizes para as políticas para as mulheres, durante as últimas décadas. Essas comunidades discursivas disputam, em determinados contextos, o enquadrar das políticas públicas e, para isso, tentam garantir ressonância a suas ideias. É possível que diferentes agendas políticas feministas ressoem de forma diversa. No caso brasileiro, é possível comparar o enfrentamento à violência contra as mulheres e a legalização do aborto. Enquanto a primeira encontrou condições mais favoráveis para a construção de consensos, transbordando as comunidades discursivas feministas, a legalização do aborto ficou bastante restrita a elas, inclusive em decorrência da forte oposição das comunidades religiosas cristãs. Como resultado, a primeira tornou-se uma prioridade na estruturação de políticas de igualdade de gênero, sendo a lei Maria da Penha um notável exemplo. E a segunda, teve sua discussão interditada, inclusive durante governos mais progressistas, como os liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

4 Conclusões

Neste trabalho, debatemos o delineamento de um conceito de transversalidade de gênero para a análise de políticas públicas, convergindo contribuições dos campos de gênero e de política pública. Definimos transversalidade de gênero como um processo de incorporação de perspectivas feministas no enquadramento de políticas públicas, tanto na construção do problema público (diagnóstico), quanto na definição do curso da ação estatal (prognóstico). Esse processo se materializa no desenvolvimento de condições institucionais, propiciando a aderência dessas políticas às agendas políticas feministas. É o que denominamos de conceito tridimensional da transversalidade, cujas dimensões, imbricadas, podem ser fracionadas, para finalidades heurísticas. Pesquisas empíricas que se ancorem nesse conceito podem enfocar as três dimensões, de forma integrada, ou uma delas.

Por meio dessa definição, esperamos contribuir com a convergência dos estudos de política pública e de gênero, subsidiando teorias e práticas sobre políticas, tanto para enfocar a ação estatal como um todo, quanto políticas específicas. A complexidade que permeia essas reflexões e as múltiplas possibilidades das perspectivas para a igualdade de gênero não inviabilizam a análise de enquadramentos de políticas públicas. Ao contrário, entendemos que a análise de enquadramentos que incorporam perspectivas feministas auxilia na compreensão da aderência de políticas públicas às agendas políticas para a igualdade de gênero (FARAH, 2004). Essas últimas são mobilizadas pelas atrizes que, em determinados contextos, interagem, por meio de alianças e disputas, para incidir sobre o processo de políticas públicas. Assim, a transversalidade de gênero pode ser empregada para debater o compromisso estatal em relação a toda e qualquer política pública, mas também para investigar uma política específica (ex. legalização do aborto, cuidado, assistência social, enfrentamento à violência contra as mulheres).

Há, contudo, algumas limitações em nossa reflexão que, em caráter de considerações finais, cabe salientar. Nosso enfoque foi, fundamentalmente, na política pública, ainda que a transversalidade envolva outros aspectos, como a cultura institucional, práticas organizacionais e formação de pessoal. É importante destacar, ainda, que a transversalidade de gênero não esgota a potencialidade do conceito de transversalidade, que também pode ser empregado para analisar e incorporar outras perspectivas às políticas públicas, tais como a de igualdade racial,



da juventude, de imigrantes, população idosa e de direitos humanos. Por fim, é importante ressaltar que, por se tratar de um ensaio teórico, ele é dotado de alto grau de abstração, sendo importante desenvolver investigações aplicadas que mobilizem esse conceito, para adensá-lo.

Referênciasⁱⁱ

- ALVES, Mário A (2014). Social Accountability as an Innovative Frame in Civic Action: The Case of Rede Nossa São Paulo. **Voluntas**. Manchester, v. 25, pp. 818-838.
- BACCHI, Carol (2016). The MAGGEQ project: identifying contesting meaning of “gender equality”. **The Greek Review of Social Research**. Athens. v. 117 (117), pp. 221-234.
- BANDEIRA, Lourdes M (2005). **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**: avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. Brasília: Cepal; SPM.
- BARBEHÖN, Marlon; MÜNCH, Sybille; LAMPING, Wolfram (2015). Problem definition and agenda-setting in critical perspective. In: FISCHER et al. **Handbook of critical policy studies**. Boca Raton- Florida: Edward Elgar Publishing, pp. 241–258.
- BIRKLAND, Thomas (2007). Agenda Setting in Public Policy. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton- Florida: CRC Press, pp. 63–78.
- BRAUN, Kathrin (2015). Between representation and narration: analysing policy frames. In: FISCHER et al. **Handbook of Critical Policy Studies**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 441–461.
- COBB, Roger. W; ELDER, Charles D (1983). **Participation in American politics**: the dynamics of agenda-building (2ª ed.). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- CRENSHAW, Kimberle (2002). Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, 2002. pp. 171-188.
- EAGLETON, Terry (1991). **Ideologia**: Uma introdução. Fundação Editora Unesp: São Paulo.
- FARAH, Marta F. S (2004). Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis, v. 12 (1), pp. 47-71.
- FARAH, Marta F. S et al (2018). Gênero e política pública: panorama da produção acadêmica no Brasil (1983-2015). **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16 (3), pp. 428-443.
- FARAH, Marta Ferreira Santos (2018). Abordagens teóricas em políticas públicas no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista do Serviço Público**, 69, pp.53-84.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (2003). Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18 (51), pp. 21-30.
- FERREE, Myra Marx; MERRILL, David A (2000). Hot Movements, Cold Cognition: Thinking about Social Movements in Gendered Frames. **Contemporary Sociology**. Iowa, v. 29, n. 3, pp. 454–462.
- FISCHER, Frank; FORESTER, John (Ed.) (1993). **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. Duke University Press.
- FISCHER, Frank (2003). **Reframing Public Policy**. Oxford: Oxford University Press.
- FUKS, Mario (2000). Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**. Rio de Janeiro, n. 49, pp. 79–94.
- GAMSON, William A.; MODIGLIANI, Andre (1989). Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. **American Journal of Sociology**. Chicago, v. 95(1), pp. 1–37.



- GUZMÁN, Virginia (2001). **La institucionalidad de género en el Estado**: nuevas perspectivas de análisis. CEPAL, Mujer y Desarrollo, 32.
- HAJER, Maarten A (1993). Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the case of acid rain in Great Britain. In: FISCHER, Frank; FORESTER, John. **The argumentative turn in policy analysis and planning**. London: Duke University Press, pp. 43–74.
- HARAWAY, Donna (2004). “Gênero” para um dicionário marxista: a política sexual de uma palavra. **Cadernos Pagu**, n.22, p. 201-246.
- HAWKESWORTH, Mary (2012). From policy frames to discursive politics: feminist approaches to development policy and planning in an era of globalization. In: FISCHER, Frank; GOTTSWEIS, Herbert (Ed). **The argumentative turn revisited**: public policy as communicative practice. London: Duke University Press, pp. 114–148.
- HILL COLLINS, Patricia (2015). Em direção a uma nova visão: raça, classe e gênero como categorias de análise e conexão. In: MORENO, Renata (org.). **Reflexões e práticas de transformação feminista**. São Paulo: SOF, pp. 13-42.
- LODGE, Martin (2007). Comparative Public Policy. In: MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton, Florida: CRC Press, pp. 273–288.
- KINGDON, John W (2006). Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, v. 1. pp. 219-225.
- MARCONDES, Mariana M; DINIZ, Ana Paula Rodrigues; FARAH, Marta Ferreira Santos (2018). Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 69 (n. 2), pp. 36–62.
- MATOS, Marlise (2008). Teorias de gênero ou teorias e gênero? Se e como os estudos de gênero e feministas se transformaram em um campo novo para as ciências. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis, v. 16 (n. 2), pp. 333-357.
- PAPA, Fernanda de C (2012). **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 Getúlio Vargas, São Paulo.
- PATERSON, Stephanie; SCALA, Francesca (2015). Making gender visible: exploring feminist perspectives through the case of anti-smoking policy. In: FISCHER et al. **Handbook of Critical Policy Studies**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 481–505.
- REIN, Martin; SCHÖN, Donald (1993). Reframing Policy Discourse. In: FISCHER, Frank; GOTTSWEIS, Herbert. **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. London: Duke University Press, pp. 145–167.
- REINACH, Sophia (2013). **Gestão transversal de políticas públicas no âmbito federal brasileiro**: uma leitura inicial. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- SCHMIDT, Vivien (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’. **European Political Science Review**. Cambridge, v. 2 (1), pp. 1–25.
- SCOTT, Joan. **Gênero**: uma categoria útil para a análise histórica. Recife: SOS Corpo, 1995.
- SNOW, David A. et al (1986). Frame alignment processes, micromobilization and movement participation. **American Sociological Review**. Chicago, v. 51, (4), pp. 464–481.
- VERLOO, Mieke; LOMBARDO, Emanuela (2007). Contested gender equality and policy variety in Europe: introducing a critical frame analysis approach. In: VERLOO, Mieke (Ed.).



Multiple meanings of gender equality: a critical frame analysis of gender policies in Europe. Budapest: Central European University Press, pp. 21-51.
WALBY, Silvia (2005). Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. **Social Politics**, v. 12 (3). pp. 321-343.

i A licença parental diferencia-se da maternidade e da paternidade por ser de titularidade de ambos os parceiros (mãe e pai, mãe e mãe, pai e pai, considerando diferentes arranjos familiares). Ela pode ser facultativa para uma das partes (ex. um casal pode decidir que apenas a mãe fará uso do período), ou ela pode ser obrigatória (ex. é necessário que o homem usufrua de um período mínimo, não podendo ser usufruído pela mulher).

ii Mantivemos o prenome das autoras e autores, sem abreviação, por entendermos como importante, em estudos feministas, dar visibilidade à autoria feminina na bibliografia mobilizada.