



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MATHEUS HENRIQUE DOS SANTOS LEAL

**JANELA DE OPORTUNIDADE: UMA ANÁLISE DA
CRIAÇÃO DA SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS
PARA AS MULHERES**

Volta Redonda

2019
MATHEUS HENRIQUE DOS SANTOS LEAL

**JANELA DE OPORTUNIDADE: UMA ANÁLISE DA
CRIAÇÃO DA SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS
PARA AS MULHERES**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública, modalidade presencial, do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientação: Prof. Arnaldo Provasi Lanzara

Volta Redonda
2019

TERMO DE APROVAÇÃO

MATHEUS HENRIQUE DOS SANTOS LEAL

**JANELA DE OPORTUNIDADE: UMA ANÁLISE DA
CRIAÇÃO DA SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS
PARA AS MULHERES**

Monografia aprovada pela Banca Examinadora do Curso de Administração Pública da Universidade Federal Fluminense – UFF.

Volta Redonda, de de

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara

Prof. Dr. Carlos Frederico Bom Kraemer

Prof^a. Dr. Ana Paula Poll

DEDICATÓRIA

"Saudade é eterno legado do amor, é presença contínua de alguém que por alguma circunstância não pode ser presente mas que mesmo ausente se faz presente em meu coração"

Aos meus amores Carmem, Antônia e Luis Carlos.

AGRADECIMENTOS

Nesse momento tão importante na caminhada, não poderia deixar de agradecer primeiramente a minha mãe Carmen Lúcia, uma mulher excepcional que com árduo trabalho me apoiou, me fez torcedor do Botafogo e foi a base primordial do meu desenvolvimento. Não poderia deixar de citar meu pai Paulo, o homem com a história de vida mais bonita que eu conheço, exemplo de como ser mais que um homem maravilhoso ou um pai espetacular, mas um ser humano incrível que todos os dias demonstra que as estradas tortuosas da vida podem levar ao amor puro de pai e filho. Agradecer ao meu irmão Roberto pelo companheirismo de sempre.

Minhas tias, Lucimar, Lucinei e em especial Luciene, madrinhas Lúcia e Glenda que me ajudaram nessa caminhada.

Agradecer aos meus primos, Guilherme, Flávia, Gabriel, Pedro e principalmente aos primos Luiz, Sharon e Shelley pela ajuda na superação de obstáculos e fazerem minha vida mais feliz.

Nesses anos de curso não poderia deixar de lado, a maior alegria que a UFF me deu: meus amigos Dani, assim como seus pais Toninho e Dona Marta que me receberam como um filho e minha gratidão e carinho não cabem em palavras, Gabriel Clem, Leandro, Leonardo e Thalís; Os momentos que passamos juntos são eternos, assim como meu apreço e gratidão, pois se não fossem vocês, eu não teria alcançado este grande sonho, acreditaram mais em mim do que o próprio que vos escreve. Agradeço a Thalita, Samara e seu pai Antônio pela força e ajuda de extrema importância, reforço que não teria conseguido sem vocês. Por isso afirmo categoricamente que esse trabalho é nosso, pois tem muito de vocês em cada frase, graças a vocês, " ano passado eu morri, mas esse ano eu não morro".

Agradeço aos professores, em especial ao meu orientador Arnaldo, mais que um professor, um amigo que a universidade me apresentou, por maiores dificuldades que tenhamos, acreditou em mim e no meu potencial.

Não menos importante agradeço àquelas pessoas que a presença só habita em meu coração, e quando a saudade aperta escorre pelos olhos. Minha avó Carmem, a mulher de minha vida e que através de muitos percalços e com a ajuda de todos eu estou cumprindo minha promessa a ela, estou me formando em administração pública. Meu pai Luis Carlos, o homem de tantos sorrisos, de tantas alegrias e histórias, que como dizia Nelson Gonçalves, "que nos seus olhos era tanto brilho, que mais que seu filho, eu fiquei seu fã", contudo quis o destino que nosso fim fosse totalmente oposto ao nosso amor e hoje em dia naquela mesa falta o senhor e a saudade de você dói em mim.

Obrigado Deus, por meus dois pais e pelas pessoas que cruzaram e fincaram raízes em minha vida, se por acaso outras vidas me ocorrerem, espero que todos estejam nela, pois sou um felizardo por tê-los.

“E é assim porque na realidade o que existe não é um processo acabado, mas sim um contínuo movimento de interação entre uma política em mudança, uma estrutura de grande complexidade e

um mundo exterior não apenas complexo mas, também, dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada”.

Maria das Graças Rua

RESUMO:

O presente trabalho tem como objetivo analisar a criação da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM) utilizando como método de análise o modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon. Busca-se investigar como a congruência dos fluxos emerge do tecido social para a criação da secretaria. Primeiro será apresentado o enfoque de políticas públicas com ênfase em políticas de gênero. Em um segundo momento faremos um breve registro sobre a trajetória de conquistas das mulheres até a criação da Secretaria Nacional de Política para Mulheres. Posteriormente será apresentado o modelo utilizado para a análise, o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon, para então materializar-se o objetivo desse trabalho, qual seja: a análise da criação da SNPM pelo modelo de múltiplos fluxos de Kingdon. A metodologia de análise perpassa por pesquisa descritiva qualitativa. Também será empregada uma pesquisa bibliográfica e documental com o intuito do levantamento de dados e informações para demonstrar o estado da arte sobre o tema. Ao analisar os atores e especificidades envolvidas no processo de criação da Secretaria em questão, permite-se a reflexão sobre quais fatores influenciaram sua entrada na agenda pública. Também nos permite analisar as relações de poder e como uma mudança na política pode promover ou ser um entrave nas questões sociais. A fim de ressaltar a importância da SNPM, busca-se promover reflexões acerca da constituição das políticas públicas para mulheres.

Palavras-chave: SNPM; Kingdon; feminismo;

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

DEAM- Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher

CNDM- Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres

MMIRDH- Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos

SNPM- Secretaria Nacional de Política para Mulheres

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PT- Partido dos Trabalhadores

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
2. OBJETIVOS E JUSTIFICATIVA	14
2.1 Objetivo Geral	14
2.2 Objetivos específicos	14
2.3 Justificativa	14
3. INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS	15
4. REVISÃO DE LITERATURA	16
4.1 Políticas Públicas	16
5. ASPECTOS HISTÓRICOS: TRAJETÓRIA DAS CONQUISTAS HISTÓRICAS FEMINISTAS	17
6. MODELO DE KINGDON: MÚLTIPLOS FLUXOS	21
7. ANÁLISE DA CRIAÇÃO DA SNPM COM BASE NO MODELO KINGDON	28
7.1 A secretaria e suas atribuições	28
7.2 A criação da secretaria: análise sobre os múltiplos fluxos de Kingdon	29
CONSIDERAÇÕES FINAIS	34

INTRODUÇÃO

A desigualdade entre os gêneros é algo histórico e recorrente até os dias atuais. A luta das mulheres pelo seu reconhecimento social e a igualdade de direitos se estende durante séculos, (Pinto, 2010). Historicamente os movimentos sociais femininos organizados foram de extrema importância na busca pela institucionalização de direitos. Suas raízes tiveram mais afinco no início do século XIX, quando buscavam o sufrágio universal, mas somente no século seguinte a campanha ganhou maior notoriedade (Rangel, 2012). No Brasil, a conquista do sufrágio universal em 1932, do direito ao divórcio em 1977, da Lei Maria da Penha em 2006, criada por iniciativa do poder executivo e sancionada pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva, a lei do feminicídio (2015) que altera o Código Penal (art.121 do Decreto Lei nº 2.848/40), incluindo o feminicídio como uma modalidade de homicídio qualificado, foram resultados de uma perseverança inabalável pela busca de mecanismos institucionalizados voltados para a igualdade de gênero. Estas foram conquistas extremamente importantes.

Contudo, a realidade enfrentada pelas mulheres, se comparada com a dos homens, ainda é extremamente desigual (Rangel, 2012). Tal fato se materializa em diversos âmbitos da sociedade. A desigualdade no mercado de trabalho entre homens e mulheres no Brasil é um fenômeno alarmante: As mulheres com o mesmo nível de escolaridade que os homens ocupam 39,1% dos cargos gerenciais e têm rendimentos em média de R\$1764,00 enquanto os homens tem rendimento de R\$2306,00 (IBGE, 2018). As desigualdades se estendem no espaço social e político. As mulheres sofrem pela violência e opressão advindas da cultura patriarcal e, em consequência disso, têm uma baixa participação na política, ocupando 10,5% dos assentos na Câmara dos Deputados (Rangel, 2012),. Segundo a cartilha de Políticas Públicas para as Mulheres (2013) “há outras desigualdades associadas à mulher, além de raça/etnia, classe, geração etc., tais como de acesso a outras dimensões da esfera pública, a saber, à justiça, à tecnologia, à saúde, ao sistema bancário/financeiro, entre outros (Políticas Públicas para as Mulheres, 20013; p.3)”. De fato, há um longo caminho a ser percorrido e muitas lutas a serem travadas para que as mulheres tenham políticas públicas que visem a manutenção e promoção de direitos voltados a igualdade de gênero na sociedade.

A busca pela igualdade entre os gêneros perpassa por uma atenção maior na agenda de governo. Faltam políticas públicas que visem à igualdade e à equidade de gênero, a fim de

garantir maior exercício da cidadania da mulher na sociedade (De Melo; Thomé,2018). Nesse contexto, a criação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM) trouxe melhor perceptibilidade e dedicação à resolução de tais problemas. A SNPM foi criada em 2003, pelo recém-empossado presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Possui status ministerial diretamente ligada ao gabinete do governo executivo, voltada para os direitos da mulher (De Melo; Thomé,2018). A secretaria buscava maior coordenação das políticas públicas já existentes, a fim de que tivessem maior capilarização junto à sociedade em âmbito nacional interiorizando a política pública pelos municípios. O objetivo era que tais políticas deixassem de serem avulsas e tivessem um direcionamento contínuo. (Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, 2011). Dessa maneira este trabalho busca analisar como os múltiplos fluxos de Kingdon se convergiram para a criação da SNPM.

A criação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres enfatiza a necessidade de ações públicas que garantam direitos às mulheres (Políticas Públicas para mulheres, 2013). Nesse sentido, o presente trabalho discorrerá sobre os processos políticos e sociais que contribuíram para criar uma janela de oportunidades que permitiu a criação de uma política pública voltada para a questão dos direitos da mulher. Para tanto, o trabalho se utilizará dos múltiplos fluxos de Kingdon, discutindo como se constituiu a abertura da janela de oportunidade da criação da política pública (Kingdon,2003), ou seja, como a convergência dos fluxos sociais dos problemas, das alternativas e o fluxo político se confluíram para que uma política pública de abrangência nacional fosse criada.

2. OBJETIVOS E JUSTIFICATIVA

2.1 Objetivo Geral

O presente trabalho tem o objetivo de analisar a criação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres através do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2003).

2.2 Objetivos específicos

- Elucidar o conceito e especificidades de uma política pública dando ênfase às políticas de gênero;
- Registrar a trajetória histórica das conquistas das mulheres até a origem da SNPM;
- Descrever o conceito de Múltiplos Fluxos de Kingdon.
- Especificar as atribuições e objetivos da SNPM;
- Aplicar o modelo de análise dos múltiplos fluxos de Kingdon na criação da SNPM.

2.3 Justificativa

Segundo pesquisa realizada pelo IBGE (2018), existem grandes distorções entre homens e mulheres em diversos setores da sociedade, a exemplo da renda, da participação política e a violência. De acordo com os dados da pesquisa, os rendimentos femininos, em média, são 23,5% menores que os dos homens. Na análise de ocupação dos espaços públicos, as mulheres ocupam cerca de 10,5% das cadeiras do legislativo e cerca de 48% das mulheres são vítimas de quaisquer tipos de violência, (PNAD, IBGE 2009) representando cerca de 4,5 mortes por 100 mil habitantes (Atlas da Violência, 2018).

As mulheres sempre tiveram dificuldades históricas na obtenção de direitos, em decorrência de uma série de fatores, dentre eles o principal: uma sociedade patriarcal. A luta dos movimentos femininos foi preponderante para as conquistas realizadas até o presente momento. Para a realização de conquistas é de suma importância a institucionalização de políticas públicas que tragam a resolução desses problemas (Secchi,2013). É nesse sentido que surge a SNPM.

Segundo a cartilha da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres,“ a SNPM se tornou a coordenadora de políticas públicas de enfrentamento à desigualdade de gênero, tais como: “criação de normas e padrões de atendimento, aperfeiçoamento da legislação, incentivo à constituição de redes de serviços, apoio a projetos educativos e culturais de prevenção à violência e ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de segurança pública” (Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, 2011).

A SNPM é responsável por promover ações nas áreas da saúde, educação, cultura, diversidade, igualdade de gênero, entre outras. (Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, 2011). Analisar os atores em jogo no processo de sua criação permite a reflexão sobre como e quais fatores influenciaram para a entrada de suas pautas na agenda pública. Também nos permite analisar as relações de poder e como uma mudança na política pode promover ou ser um entrave nas questões sociais. Com base na importância da SNPM, a fim de ressaltá-la, além de promover reflexões acerca da constituição das políticas públicas para mulheres, o presente trabalho tem como objetivo demonstrar a criação da secretaria através do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon.

3. INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada para a construção da análise tem quanto ao seu objetivo uma pesquisa descritiva, que visa descrever as variantes que compõem o objeto de estudo em questão e a exposição da relação entre essas variáveis em questão. De acordo com Gil, “as pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática” (GIL, 2002, p. 42). Assim, o presente trabalho buscará relacionar o movimento feminista no Brasil e as articulações que implicaram o processo de entrada de uma política voltada às mulheres na agenda governamental, tendo por resultado a criação da SNPM.

A revisão de uma literatura sobre políticas públicas, a história do movimento feminista e o modelo Múltiplos Fluxos serão de essencial entendimento para a construção da análise e a reflexão da criação da SNPM enquanto política pública e as implicações que antecedem sua ascendência à agenda governamental.

4. REVISÃO DE LITERATURA

4.1 Políticas Públicas

Para entendermos a criação da SNPM, antes se faz necessário conceituar brevemente o que é uma política pública. As políticas públicas configuram um campo de conhecimento sobre as ações coletivas que orientam as decisões públicas. Segundo Souza (2006, p.21), a política pública, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, nasce nos Estados Unidos rompendo as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos.

Como podemos identificar, a questão sobre a importância das políticas públicas é ampla e foi modificada ao longo da história. Perpassou pela ideia do estudo do Estado e suas especificidades para a produção de governos e a resolução de problemas públicos na sociedade contemporânea. Ainda sobre o conceito de política pública, Souza (2006), utilizando-se do conceito de Peters (1986, p. 24), afirma que “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”.

Falar de política pública é, de certa forma, indicar as ações realizadas pela autoridade pública, sozinha ou em associações, para solucionar algo entendido como um problema. Para

Lascoumes e Le Galès (2014), essas ações coletivas fundamentam a criação de uma ordem social e política, que conduz a sociedade à integração de grupos e ao controle de conflitos, além de regular as tensões, pois os atores envolvidos são muito heterogêneos. Ainda sobre o assunto, os autores estabelecem “o pentágono da ação pública”, o qual se constitui nas cinco variáveis (atores, instituições, representações, processo e resultados), relacionadas entre si e das quais a ação pública se constitui, deixando claro que as relações entre elas são assimétricas e geralmente têm comportamentos diferenciados (Le Galés; Lascoumes, 2014). Para Secchi (2013, p.2) o conceito de política pública “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Segundo o autor:

Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; entre outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (Secchi, 2013, p.2).

Definida a conceituação de política pública de maneira geral, cabe ressaltar algumas especificidades das políticas públicas voltadas para a questão de gênero. Segundo a cartilha disponibilizada pelo governo federal de Políticas de Públicas para as Mulheres (2013), a articulação de políticas com perspectiva de gênero é recente: “historicamente, tais políticas eram desenhadas e aplicadas por grupos sociais que dominavam a sociedade – a elite política geralmente composta pelos homens brancos, heteronormativos, com alta escolaridade, concentração de renda e de forte inserção social. (Políticas de Públicas para as Mulheres p.2; 2013)”. Ainda segundo a cartilha, “as mulheres não estavam presentes na política, nem na tomada de decisões, tampouco como suas destinatárias específicas. (Políticas de Públicas para as Mulheres p.2; 2013)”.

A ausência de protagonismo das mulheres nos processos decisórios inviabilizava mais políticas públicas direcionadas a questões de direitos das mulheres. De acordo com o documento governamental, o “fortalecimento do movimento feminista ocorreu no Brasil a partir dos anos 1970. Menos de uma década depois, se consolidou no Brasil um forte movimento feminista (p.3)”. Um exemplo bem claro das conquistas realizadas é a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (1986). O movimento se estendeu também na área acadêmica. A consonância de ambos proporcionou a incorporação das questões relacionadas à desigualdade de gênero nas políticas públicas e programas governamentais voltadas

especificamente e/ou direcionadas para as mulheres (Políticas de Públicas para as Mulheres,2013). Nesse sentido, vale apenas ressaltar a diferenciação entre políticas públicas voltadas estritamente às mulheres daquelas que procuram as perspectivas de igualdade dentre os gêneros (Políticas de Públicas para as Mulheres,2013).

Dessa maneira, de modo a incorporar as questões relacionadas a questão das desigualdades de gênero nas políticas públicas, a SNPM tem papel fundamental para o desenvolvimento de novas políticas públicas que garantam mais do que a inclusão da mulher em diversos segmentos da sociedade, como o mercado de trabalho, mas no exercício da cidadania plena.

5. ASPECTOS HISTÓRICOS: TRAJETÓRIA DAS CONQUISTAS HISTÓRICAS FEMINISTAS

Com o intuito de compreender a forma como a pauta feminista no Brasil ascendeu à agenda pública governamental, faz-se necessário observar o processo de luta das mulheres pela igualdade de gênero no curso histórico da humanidade, atentando-se para qual lugar ocupavam as mulheres nas sociedades passadas e como o campo do gênero se relaciona nas diversas esferas sociais, sejam elas políticas ou econômicas.

Conforme lembra Rangel (2012), os primeiros escritos acerca do feminismo foram feitos há 500 anos e sua organização como movimento ocorreu há cerca de 150 anos, estando presente em capítulos históricos marcantes, como a Revolução Americana, Revolução Francesa, Abolição da escravatura, além do movimento de sufrágio universal. Segundo Rangel, (2012). o movimento feminista adquiriu um caráter político e identitário a partir do final do século XIX (Rangel, 2012), trazendo “mudanças na situação legal dessas atrizes sociais e a conseqüente eliminação progressiva de barreiras jurídicas à igualdade entre os sexos.” (Rangel, 2012. p.42)

Na literatura ocidental é recorrente a classificação do movimento feminista em três grandes “ondas” (Rangel,2012. p.42): a primeira refere-se busca pela igualdade de direitos, afirmada anteriormente como o direito ao voto, divórcio, educação e trabalho. A segunda onda, ocorrida nas décadas de 1960-1980, corresponde à demanda pela igualdade no campo dos costumes, com foco na sexualidade, na violência e no mercado de trabalho. Foi também um movimento de liberação sexual, incentivado pelo crescimento dos contraceptivos, no qual as mulheres discutiam a sua sexualidade e as relações de poder entre homens e mulheres

(Rangel, 2012). É neste momento que emerge a luta organizada pelas mulheres, conhecida popularmente como feminismo. Nesse contexto, vale ressaltar a presença que as as mulheres das classes médias e populares tiveram no período, mesmo que, segundo Pinto (2003), tal presença não seja considerada um movimento feminista propriamente dito, uma vez que não visava o combate à condição de opressão imposta, mas o combate a problemas sociais da visão de esposa, mãe e dona-de-casa.

De acordo com Pinto (2003), os primeiros grupos feministas modernos começaram a se organizar durante a década de 70. Segundo a autora esses grupos tinham como objetivo a reflexão, sendo compostos por mulheres que já se conheciam. Tais associações se davam por afinidades intelectuais e políticas ou até mesmo por amizade, que ainda assim foram responsáveis por atividades públicas muito importantes (Rangel, 2012). Esse período também se torna relevante, devido à luta das mulheres, pois é quando sob o slogan “o pessoal é político”, ocorre a alteração do caráter íntimo e privado das opressões sofridas pelas mulheres, entendendo como algo público e assim entrando na esfera de atuação pública (Rangel, 2012).

A terceira onda se concentra no período a partir da década de 90 até os dias atuais. Refere-se ao repensar das estratégias do movimento feminista, com fortalecimento da crítica e a partir da construção da imagem do movimento feminista pelos meios de comunicação de massa (Rangel, 2012).

As mulheres desempenharam diversos momentos de protagonismo na luta por direitos no Brasil. Suas raízes se encontram no início do século XX, com a greve das costureiras em 1907 na busca pela jornada de trabalho de 8 horas (Pinto, 2003). A partir disso, a luta se intensificou. Em 1917 passa a ser aceita a entrada de mulheres no quadro de funcionários do serviço público, dois anos depois de a Conferência do Conselho Feminino da Organização Internacional do Trabalho ter aprovado a resolução de salário igualitário para trabalho igual (Rangel, 2012).

O movimento feminista brasileiro sempre se apresentou ativamente no combate às desigualdades e violências contra as mulheres. Como menciona Rangel (2012), o Brasil s foi um dos primeiros países latino-americanos a garantir o sufrágio universal para as mulheres pelo Código Eleitoral de 1932, cem anos depois da conquista do voto pelos homens. Anos depois, em 1934, Carlota Pereira Queiróz tornou-se a primeira deputada brasileira (Rangel,

2012). Vale ressaltar que embora o sufrágio universal para as mulheres tenha sido garantido no Código Eleitoral de 1932, foram determinadas restrições para o exercício desse direito, garantido apenas com a Constituição de 1946 (Rangel, 2012)

No fim dessa mesma década, a luta feminina ganha intensidade com a criação da Federação das Mulheres do Brasil e a estabilização da presença feminina nos movimentos políticos (Rangel, 2012) Em 1962, a Lei 4.212/1962, que estabelece o Estatuto da Mulher Casada, garantiu que a mulher não precisava mais de autorização do marido para trabalhar, o direito à herança e a possibilidade de requerer a guarda dos filhos em caso de separação (Rangel, 2012). Porém, com a ditadura militar em 1964 o movimento esmoreceu, assim como havia ocorrido na ditadura do Estado Novo em 1937, retomando sua atuação somente na década de 70 (Rangel, 2012). Nessa mesma década, mais precisamente em 1975, considerado o Ano Internacional da Mulher, cria-se o Movimento Feminino pela Anistia. Já em 1977 a aprovação da Lei 6.515/1977 que garante, finalmente, a dissolução de casamentos, o que ficou popularmente conhecido como a lei do divórcio (Rangel, 2012).

Sobre a participação política, Rangel (2012) afirma que entre 1945-82, a participação das mulheres nos espaços públicos institucionais foi ínfima, não atingindo 2% das cadeiras da Câmara Federal. Ressaltando o fato de que na Assembleia Constituinte as mulheres representavam 1,8% das cadeiras (26 deputadas e nenhuma senadora). Mesmo em minoria, as mulheres parlamentares (sob o slogan “Viva a Diferença, com Direitos Iguais”) trabalharam em conjunto pela busca da igualdade de costumes, justiça e mercado de trabalho. Com este movimento, as mulheres obtiveram vitórias importantes, como o reconhecimento da mulher como chefe de família, o que popularmente ficou conhecido como “Lobby do Batom” (Rangel, 2012).

Observa-se que a situação da mulher adentrar a agenda pública não surgiu de forma espontânea ou de eventos pontuais, mas foram construídos ao longo do tempo através da difusão mundial do tema das mulheres e suas demandas. As repercussões mundiais, com destaque para a Conferência de Viena (1993) e no âmbito nacional, a Convenção de Belém (1994), chamaram a atenção e foram norteadores das pautas que viriam a ser seguidas (Martins; Cerqueira; Matos, 2015). Nesse ponto, foi extremamente importante o fato de o

Brasil possuir um movimento feminista extremamente forte, atuante e capilarizado junto às mulheres (Rangel, 2012).

Tal movimento feminista reverberou ao longo da história uma série de eventos e instituições que precederam a criação da SNPM. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) foi criado em 1985, subordinado ao Ministério da Justiça com objetivo de eliminar a discriminação e aumentar a participação feminina nas atividades políticas, econômicas e culturais. Mais tarde, tal conselho viria a ser absorvido pela Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, criada em 2002 e ainda ligada à Pasta da Justiça. A secretária de Estado é precursora da SNPM e estabelece uma base mínima para o reconhecimento da necessidade da criação da secretaria.

Dentro desse contexto, a demanda por algo novo, que tome para si a iniciativa de coordenar, se fez presente. A ideia de uma secretaria que atue pelo tema, reformando a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, desvinculando-a do Ministério da Justiça e a ligando diretamente ao gabinete da presidência da república - com caráter ministerial (algo que se extinguiu em meados de 2015) - foi escolhida, pois as políticas públicas em geral não eram bem coordenadas, sendo incipientes, não se tornando efetivas e não apresentavam capilarização junto à sociedade.

6. MODELO DE KINGDON: MÚLTIPLOS FLUXOS

Conhecido como o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) desenvolvido por John Kingdon, tal modelo “privilegia o processo de formação da agenda de políticas governamentais (*agenda setting*), procurando investigar 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 modelo de Kingdon se baseia num modelo conhecido como: o *garbage can* produzido por Cohen, March e Olsen em 1972. De acordo com este último modelo, “as alternativas existem, como se estivessem em uma lata de lixo, e são reutilizadas na medida que os problemas surgem.” (MONTEIRO; RODRIGUES; JÚNIOR 2018, p.95). Já o modelo de Kingdon amplia o modelo *garbage can* ao problematizar quais fatores levam os tomadores de decisão aoptar por uma escolha de política pública (Monteiro; Rodrigues; Junior, 2018) .

O processo de criação da agenda governamental (*agenda-setting*), para Baumgartner e Jones (1993), é gerado por determinado contexto, que implica na urgência acerca de uma questão específica e de relevância, o que resulta em uma maior atenção governamental sobre determinado tema e a partir daí integrando a agenda. Em uma visão analítica, Kingdon (2003) deu prosseguimento a esse estudo, “na medida em que afirma que um tema passa a compor a agenda governamental a partir dos interesses dos *policy makers*” (KINGDON, 2003; p. 95)

Em *Agendas, Alternatives e Public Policies*, Kingdon (2003) procura responder de que maneira determinados problemas se tornam importantes para um governo, como atraem o interesse dos formuladores de políticas públicas. Para isso, ele estabelece a política pública como um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas; a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas vão ser realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. (CAPELLA, 2005, p.2).

No modelo de Kingdon (2003) é proposto que a tomada de decisão acerca das políticas públicas seja derivada da congruência de três correntes dinâmicas essenciais: a corrente dos problemas (*problems*)- aparição ou reconhecimento de um problema pela sociedade em geral; a das propostas ou alternativas (*policies*)- existência de ideias e possibilidades para conceituá-los – originadas de especialistas, investigadores, políticos e atores sociais, dentre outros; e a da política (*politics*)- o ambiente político, administrativo e legislativo favorável ao desenvolvimento da ação.

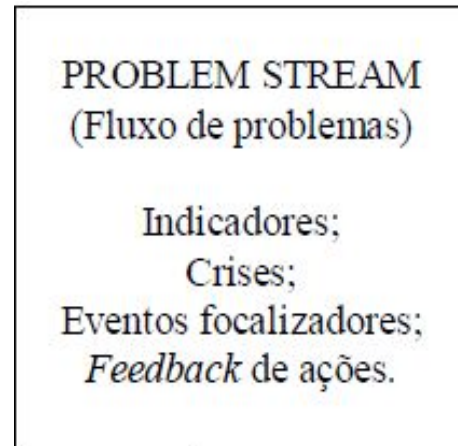
O primeiro fluxo, os problemas (*problems*), corresponde a forma como determinadas questões são reconhecidos pelos tomadores de decisão como problemas públicos a serem resolvidos (Kingdon, 2003). Nesse sentido, Kingdon(2003) afirma que apenas algumas questões se tornam problemas e passam a ocupar a agenda governamental. O reconhecimento como um problema é o primeiro fluxo do modelo de Kingdon (2003) que se evidencia dentro de sua metodologia de análise. É preciso identificar que o problema é uma construção social que envolve interpretação: “Problems are not simply the conditions or external events themselves: there is also a perceptual, interpretative element.”(Kingdon, 2003, 109-110). Para isso, estabelece um processo de seleção que justamente diferencie problema e condição:

Uma condição, para o autor, é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Estas condições se tornam problemas apenas quando os

formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito. (Capella, 2005, p.4).

Podemos caracterizar o fluxo dos problemas em:

Figura 1- Fluxo de Problemas



Fonte: CAPELLA, Cláudia Niedhardt. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas.** Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro. Caxambu: 2005.

No segundo fluxo, alternativas e soluções (*policy alternatives*), e segundo a análise de Capella (2005, p.6), “Kingdon (2003) considera que as ideias geradas neste fluxo não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos”. Ou seja, os problemas não necessariamente vêm acompanhados com soluções, fazendo uma analogia a um processo biológico de seleção natural, o qual Capella (2005) denomina de caldo primordial:

O autor entende que as ideias a respeito de soluções são geradas em comunidades (*policy communities*) e flutuam em um “caldo primordial de políticas” (*policy primeval soup*). Neste “caldo”, algumas ideias sobrevivem intactas, outras se confrontam e se combinam em novas propostas, outras ainda são descartadas. Neste processo competitivo de seleção, as ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. Como resultado final, partindo de um grande número de ideias possíveis, um pequeno conjunto de propostas é levado ao topo do “caldo primordial de políticas”, alternativas que emergem para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório (Capella, 2005, p.6).

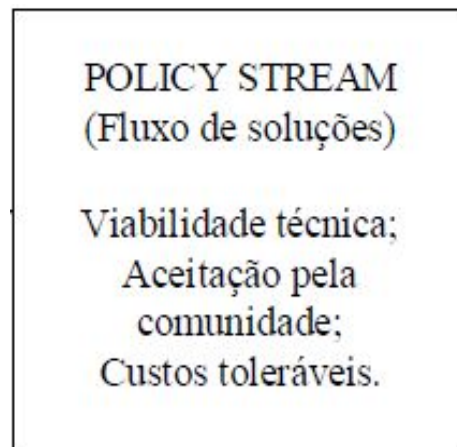
Segundo Capella (2005) as comunidades formuladoras de alternativas (*policy communities*) “são compostas por especialistas - pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros - que

compartilham uma preocupação em relação a uma área (policy area) (p.6)”. Dentro do processo de formulação de alternativas, quando uma proposta é considerada viável há uma ampla divulgação entre os atores com intuito de expandir o conhecimento sobre determinada ideia. Tais comunidades, apesar de não compartilharem das mesmas crenças, sendo por vezes fragmentadas, compartilham determinados interesses em situações específicas. Tal concordância culmina em uma proposta de solução do problema que atenda a diversos interesses, sendo rapidamente difundida:

A difusão das ideias tão pouco se dá de forma automática, uma vez que comunidades bem estruturadas apresentam tendência a resistirem às novas ideias. A difusão é descrita pelo autor como um processo no qual indivíduos que defendem uma ideia procuram levá-la a diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades de políticas (policy communities), mas também o público em geral, habituando a audiência às propostas e construindo progressivamente sua aceitação. (Capella, 2005, p7).

Para tanto, as ideias são difundidas por meio de persuasão, para que se gere a sensibilização quando a proposta for apresentada. Podemos então representar dessa maneira:

Figura 2- Fluxo de Soluções



Fonte: CAPELLA, Cláudia Niedhardt. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas.** Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro. Caxambu: 2005.

O terceiro e último fluxo que compõe a teoria é a dimensão política (*politics stream*), que segundo Capella:

Independente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica e regras. Diferentemente do fluxo de alternativas (*policy stream*), em que o consenso é construído com base na persuasão e difusão das idéias, no fluxo político (*politics stream*) as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política. (Capella 2005, p.8).

Capella (2005) ainda caracteriza os elementos que compõem este fluxo, dentre os quais o primeiro pode ser descrito como clima ou humor nacional, compreendido por uma determinada situação em que pessoas dividem as mesmas questões em um dado recorte de tempo. Esse “humor” nacional permite que algumas ideias cresçam na discussão pública, ajudando a explicar por que alguns problemas chegam à agenda enquanto outros são descartadas. Os envolvidos no processo decisório têm suas percepções incentivadas pelo clima nacional do momento, a fim de que ascendam ou não as questões em discussão (CAPELLA, 2005, p.8).

O segundo elemento é composto pelas forças políticas organizadas e exercidas, principalmente, pelos grupos de pressão, pois o consenso ou o conflito realizado na arena política possibilita aos formuladores de políticas públicas analisarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta. Capella (2005) pontua que quando há conflito em um grupo, os defensores da proposta irão analisar o equilíbrio das forças que compõem o grupo a fim de

identificarem os fatores pró e contra a emergência da questão na agenda pública. Os fatores contra não necessariamente impedem a ascensão da questão, mas implicam em custos durante o processo de entrada na agenda (CAPELLA, 2005, p.9)

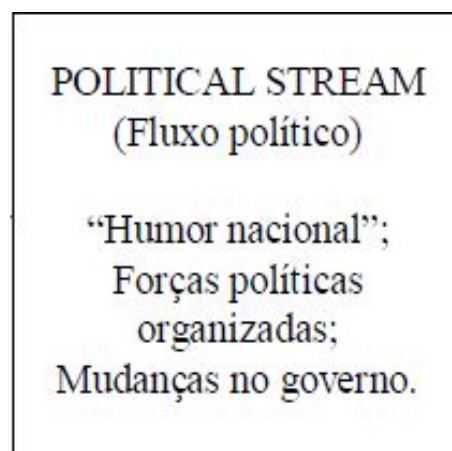
Por fim, o último elemento que compõe o terceiro fluxo são as mudanças dentro do próprio governo, as alterações de pessoas em posições estratégicas dentro da organização governamental (*turnover*). De acordo com Capella, esse fluxo compreende as “mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas” (CAPELLA, 2005, p.9).

Essas mudanças descritas pela autora podem influenciar a agenda pública ao proporcionarem transformações que potencializam a entrada de novos fatores na agenda. Na mesma medida, também podem impedir a entrada ou restringir, segundo Capella, que outras questões permaneçam na agenda. De acordo com Kingdon, a entrada de um novo governo é o “momento mais propício para mudanças na agenda” (CAPELLA, 2005, p. 9).

Capella (2005) ainda afirma que, segundo Kingdon (2003), com a congruência dos três fluxos, o que ele chama de janelas de oportunidade (*policy windows*), há um problema do qual se toma conhecimento; uma resolução que está disponível e condições políticas adequadas e propícias para a mudança, havendo ascensão da questão na agenda pública governamental.

As mudanças dentro do próprio governo são de extrema importância para a criação da janela de oportunidade, pois em consequência da mesma é que acarretam modificações e potencializam o bloqueio e a entrada de novos elementos na agenda, tornando o momento mais propício para mudanças na agenda governamental. Assim, podemos classificá-la em:

Figura 3- Fluxo Político



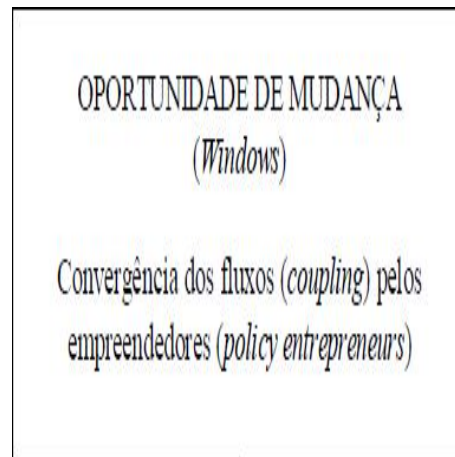
Fonte: CAPELLA, Cláudia Niedhardt. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas.** Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro. Caxambu: 2005.

A convergência do fluxo político e a criação de uma janela de oportunidade permite a entrada de uma questão na agenda governamental, mesmo que não seja provocada por eventos programados. Contudo, tal questão não permanece por muito tempo na agenda governamental. Capella pontua que

Da mesma forma que as “janelas” se abrem, elas também se fecham. A oportunidade de mudança na agenda cessa quando um dos fluxos desarticula-se com relação aos demais. Tomando o fluxo político, por exemplo, assim como mudanças de governo (turnover) criam oportunidades para o acesso de uma questão à agenda, novas mudanças, como processos de reorganização ministerial e institucional, podem “fechar a janela” para uma ideia. (Capella 2005, p.11).

A janela de oportunidade se notabiliza por:

Figura 4- Oportunidade de Mudança



Fonte: CAPELLA, Cláudia Niedhardt. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas.** Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro. Caxambu: 2005.

Vale ressaltar que, para Kingdon, a atuação dos empreendedores da política (*policy entrepreneurs*) poderá propiciar um maior investimento na política. Kingdon classifica o empreendedor como

O indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar idéias de outros indivíduos e grupos; ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas idéias (Capella, 2005, p.12).

Os empreendedores da política se empenham em defender suas ideias, levando-as a diferentes arenas e fóruns de discussão para exposição das concepções dos problemas e suas propostas. Esses empreendedores são capazes de “amarrar” os três fluxos e agem ao

identificarem a abertura de uma janela de oportunidade. Se o momento da convergência dos fluxos é perdido, os *policy entrepreneurs* devem esperar uma nova oportunidade de convergirem novamente os fluxos entre problema, solução e clima político (CAPELLA, 2005).

O empreendedor desempenha uma função essencial para a mudança governamental, unindo problemas e soluções, propostas a momentos políticos propícios e tais momentos aos problemas. Sem eles “esta ligação entre os fluxos (*coupling*) pode não acontecer: ideias que não são defendidas; problemas que não encontram soluções; momentos políticos favoráveis à mudança que são perdidos por falta de propostas.” (Capella, 2005, p.12).

O quadro abaixo demonstra o modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon:

Figura 5- Modelo de Múltiplos Fluxos



Fonte: **O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites.** Autores Leila Bernarda Donato Gottems, Maria Raquel Gomes Maia Pires e Paulo Carlos Du Pin Calmon Saúde Soc. São Paulo, v.22, n.2, p.511-520, 2013

7. ANÁLISE DA CRIAÇÃO DA SNPM COM BASE NO MODELO KINGDON

7.1 A secretaria e suas atribuições

A Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM) é criada em 2003, em uma das primeiras ações do recém-empossado Presidente Luís Inácio Lula da Silva, e tem como

objetivo “promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente”.

A SNPM surge como uma reformulação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher. Para alcançar o objetivo proposto, a Secretaria luta “para a construção de um Brasil mais justo, igualitário e democrático, por meio da valorização da mulher e de sua inclusão no processo de desenvolvimento social, econômico, político e cultural do País” (Governo Federal)

Assim, a SNPM, conforme afirmam Martins, Cerqueira e Matos (2012), age por três linhas principais: a primeira seria Políticas do Trabalho e da Autonomia Econômica das Mulheres, para uma maior independência da mulher; segunda, é no combate a violência enfrentada pelo público feminino, para garantir sua segurança e seu direito de ir e vir. Nesse contexto (...)

No que diz respeito ao enfrentamento à violência contra as mulheres, a institucionalização da SPM representou uma ação importante no processo de fortalecimento das ações e estratégias de gestão e monitoramento das políticas públicas. Antes de sua criação, o enfrentamento à violência contra a mulher dava-se, especialmente, por meio das Delegacias Especiais de Atendimento a Mulher, desenvolvidas em 1985, e das Casas-Abrigo. Martins; Cerqueira; Matos (2012, p. 9-10)

Com a ascensão de um novo governo e a criação da secretaria em 2003, a SPM se tornou a coordenadora de políticas públicas de enfrentamento à violência, tais como: “criação de normas e padrões de atendimento, aperfeiçoamento da legislação, incentivo à constituição de redes de serviços, apoio a projetos educativos e culturais de prevenção à violência e ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de segurança pública” (Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, 2011).

Além disso, a Secretaria promoveu programas e ações nas áreas de saúde, educação, cultura, participação política, igualdade de gênero e diversidade. Quando criada, a SNPM carregava um caráter ministerial, fato revogado em outubro de 2015, quando foi incorporada ao então recém-criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH).

7.2 A criação da secretaria: análise sobre os múltiplos fluxos de Kingdon

O problema das mulheres, como visto anteriormente no decorrer do trabalho, deriva de um processo histórico de segregação e subserviência da mulher na estrutura de sociedade patriarcal (Pinto, 2003). Apesar de tal herança sociocultural, a trajetória das mulheres vem se

modificando lentamente ao longo do tempo. Grande parte em consequência da organização dos movimentos feministas, parlamentares, acadêmicas e movimentos sociais.

Tal movimento vem se consolidando em políticas públicas a exemplo da criação da SNPM em 2003, objeto de estudo deste trabalho. Nesse momento o trabalho se propõe a fazer uma análise, a partir do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, sobre a criação da secretaria.

No final do século XX, os dados relacionados às mulheres eram alarmantes e discrepantes em relação aos homens. De acordo com Rangel (2012) a participação política das mulheres em cargos parlamentares, na constituição de 1988, era de 1,8%. Segundo pesquisa de Lombardi; Bruschini (2002) em 1998 as mulheres representavam cerca de 36,4% em posições precárias de trabalho enquanto os homens cerca de 10,1%. Quando analisamos os dados relacionados a População Economicamente Ativa (PEA), no ano de 1998, as mulheres representavam cerca de 40,7% enquanto os homens apresentavam cerca de 59,3% (Lombardi; Bruschini, 2002). Quanto aos dados relativos ao grau escolaridade junto à ocupação do mercado de trabalho, as mulheres representavam, em 1998, 38,4% e os homens 61,6%. Nesse sentido percebe-se a discrepância entre os gêneros na condição do mercado de trabalho. Tal condição ainda deve ser acrescida as jornadas duplas e triplas da mulher. Outro fator a se considerar são os dados relativos à violência contra a mulher, que vão desde assédio moral a homicídio. Este vem crescendo ao longo do século XX. Nos anos 80 o número de homicídios femininos era de 1353, no ano de 2002, no início do século XXI, o número de vítimas era de 3867.

A condição de desigualdade se estende desde o mercado de trabalho, passando pelos costumes até a violência, sobretudo a doméstica. De fato, a situação das mulheres, ainda na década de 90, é grave. Durante esta década, a luta no Brasil pela igualdade de gêneros se intensificou em diversos segmentos da sociedade, reverberando na criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher vinculada ao Ministério da Justiça. Tal Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher surgiu com o objetivo de suprir as demandas vigentes. Entretanto a secretaria atuava de forma incipiente. Não era dotada de autonomia, uma vez que era vinculada ao Ministério da Justiça, e nem possuía orçamento próprio. Ou seja, a secretaria não era capaz de atender as diversas demandas das mulheres devido a disfunções em sua estrutura interna. Ao analisarmos tais fatores sob a ótica do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, a situação das mulheres passou a ser considerada um problema público, adentrando na agenda

governamental. Tal situação, segundo Kingdon (2003), fundamentou o primeiro fluxo da metodologia de análise, o fluxo dos problemas. As questões emergentes do tecido social, no caso a desigualdade de gênero, a violência contra a mulher, a ineficiência das políticas públicas, ganharam notoriedade junto aos tomadores de decisão, adentrando a agenda governamental do poder público e se transformando em um problema a ser sanado.

A partir do reconhecimento do fluxo dos problemas pelo poder público, a sociedade civil organizada passou a debater possíveis soluções e alternativas que seriam institucionalizadas pelas chamadas comunidades políticas (*policy communities*) (Kingdon, 2003). Nesse contexto ocorre a Conferência de Viena (1993) e a Convenção de Belém (1994), eventos cujos objetivos eram debater ideias com intuito de combater a desigualdade de gênero e principalmente a violência sofrida pela mulher. O levantamento de alternativas e soluções pelas comunidades políticas forma o que Kingdon (2003) chama de caldo primordial (*policy primeval soup*). Tal conceito significa que as alternativas são levantadas pelos diversos segmentos da sociedade, como em um caldo, e aquelas que são entendidas como viáveis do ponto de vista técnico e com custos toleráveis são escolhidas para serem utilizadas (Capella, 2005). Os eventos, a exemplo das conferências e das convenções, serviram para o debate de ideias sobre alternativas para atender diversas reivindicações acerca de diversos âmbitos da desigualdade de gênero. Tais demandas se demonstraram extremamente complexas devido à heterogeneidade dos problemas (que variam das desigualdades de gênero à violência doméstica), além das políticas públicas que não obtiveram o resultado desejado. Nesse contexto surge a ideia da criação de uma secretaria que abarcasse todas as demandas: a Secretaria de Nacional de Políticas para as Mulheres.

No sentido da criação da SNPM, o papel do empreendedor da política foi de suma importância. De acordo com o exposto por Kingdon, o empreendedor exerce influência nos tomadores de decisão do governo nas negociações políticas para a obtenção dos resultados esperados (Kingdon, 2003). Mulheres atuantes dentro da burocracia governamental tiveram função primordial na arena política para a criação da secretaria, assumindo assim o papel de empreendedoras das políticas, que, beneficiadas pela mudança de governo, tiveram maior abertura para a construção do diálogo e tomadas de decisão.

O surgimento da SNPM emerge da ascensão de um novo governo de centro-esquerda. A eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva em 2003, cria as condições políticas

apropriadas para a mudança institucional proposta por Kingdon (2003), em que o conjunto de um clima nacional extremamente favorável, com a ascensão de um governo oriundo das camadas mais populares, estabeleceu o fluxo político (Kingdon, 2003). Esse clima favorável fez com que o movimento feminista organizado trabalhasse para o reconhecimento da questão, obtendo um resultado satisfatório, convergindo os fluxos para a criação da janela de oportunidade (Kingdon, 2003).

A janela de oportunidade é a convergência de todos os fluxos, e nesse cenário ela se fez presente. Na mudança de governo emerge a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM), como a política pública mais efetiva para o combate às desigualdades. Com status ministerial, vinculada não mais à pasta da Justiça, mas ligada diretamente ao Gabinete da Presidência, dotada assim de autonomia na elaboração de políticas e orçamento próprio (Governo Federal, 2017).

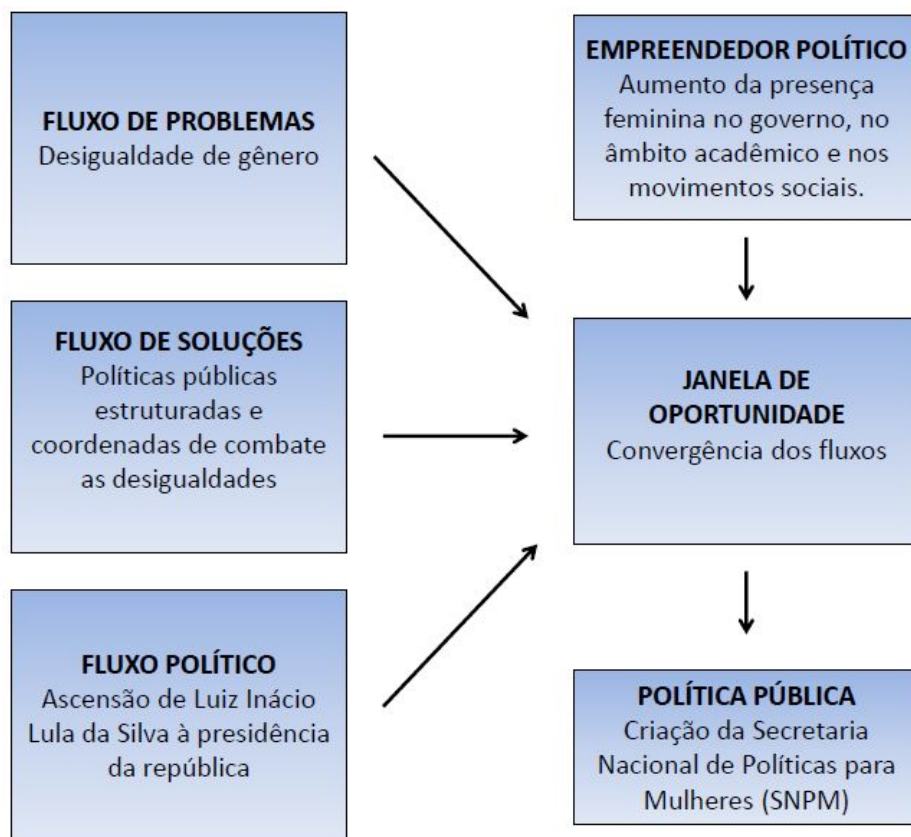
Com a criação de uma secretaria deste porte, o governo possibilitou uma melhor coordenação dos programas de combate à desigualdade e violência contra a mulher. Portanto, utilizando-se das capacidades de capilarização da política nacional presente em alguns municípios, as políticas públicas para as mulheres se expandiram pelo território nacional, adquirindo efetividade, haja vista que até então os programas eram incipientes, desconexos e não mantinham um padrão, tendo diversas políticas esporádicas.

O fluxo político segue suas próprias regras e dinâmica (Kingdon, 2003), e assim, o ambiente para a construção da SNPM perpassou por um processo de barganha, coalizão e negociação política. O humor nacional vivia um momento favorável, com a mudança de governo.

As forças políticas organizadas, como os movimentos feministas, trabalharam fortemente para a o desenvolvimento dessa proposta e com a análise dos custos políticos como toleráveis, a proposta avançou para sua efetivação (Kingdon, 2003).

Enfim, a congruência desses fluxos gerou a janela de oportunidade necessária para a criação da secretaria. A necessidade de combate às desigualdades de gênero gerou essa política pública e o papel desempenhado pelos empreendedores da política foi fundamental para que o assunto fosse tratado com devida atenção.

Figura 6- Fluxo de soluções



Fonte: Autoria própria

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma análise de como se deu a criação da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, gerando uma mudança institucional para atender uma demanda do público feminino a fim de reduzir e eliminar a desigualdade entre os gêneros. O estudo procurou entender como se deu essa mudança a partir da análise do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon. Este modelo busca analisar a mudança institucional e todos os seus processos dentro do espectro do governo, a fim de analisar todo

processo de aceitação, levantamento de alternativas e possibilidades. além da criação da política pública efetivamente.

Ao analisarmos o processo histórico que precedeu a criação da SNPM, constata-se que o ambiente vivenciado pelas mulheres sempre foi desigual. A luta dessas mulheres continua até os dias de hoje, mesmo que se tenham conquistado muitos direitos impensados por elas até o século passado. Apesar de terem diminuído as desigualdades e assimetrias, principalmente no âmbito da produção, a violência é algo que necessita ainda de muitas ações e repressões para prevenir e garantir o direito de integridade das mulheres.

O tema é de extrema relevância para sociedade, principalmente pela busca de um reconhecimento de igualdade de direitos entre os gêneros, o que garante ainda maior necessidade com o período de ascensão da extrema-direita conservadora no país, que como bem sabemos é uma das principais responsáveis pela manutenção dessa desigualdade entre homens e mulheres.

A SNPM apresenta-se com um papel fundamental nesse combate e na luta pelos direitos das mulheres. A coordenação e a capilarização das ações realizadas apresentaram melhoras, mas um árduo trabalho permanece e as mulheres devem continuar a luta pelos seus direitos e, com o apoio da máquina pública, a igualdade social é possível, mas o trabalho ainda demandará um esforço coletivo de todos os atores envolvidos.

Desde sua criação até os dias atuais a SNPM passou por quatro governos, os do presidente Luis Inácio Lula da Silva, criador da secretaria, Dilma Roussef, Michel Temer e atualmente Jair Bolsonaro. Cabe ressaltar que o caráter ministerial empregado em sua origem, foi removido pelo presidente Michel Temer. O novo governo, um governo de extrema-direita e com índole altamente conservadora, o englobou no Ministério das Mulheres, da Família e dos Direitos Humanos, sobre a chancela da ministra Damares Alves. Assim, todo trabalho realizado e a importância dada ao tema das mulheres permanecem fortemente ameaçados pelo atual governo, com a nova ministra afirmando que as mulheres devem se submeter aos homens, o protagonismo da secretaria no combate à desigualdade de gênero diminuiu, tornando extremamente necessário um estado de vigilância constante para que as demandas e as conquistas não sejam perdidas ou suprimidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARSTED, Leila Linhares. **Lei e realidade social: igualdade x desigualdade**. In: As mulheres e os direitos humanos. Coletânea Traduzindo a Legislação com a perspectiva de gênero. Rio de Janeiro: Cepia, 2001.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago, University of Chicago Press. 1993.

CAPELLA, Cláudia Niedhardt. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas**. Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro. Caxambu: 2005.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN. **A garbage can model of organizational choice**. Administrative Science Quarterly, Ithaca (NY), v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

MELO, Hildete Pereira de; THOMÉ, Débora. Mulheres e poder: histórias, ideias e indicadores. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

KINGDON, John. (2003) [1984]. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3a. ed. New York: Harper Collins.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick; traducido por Vicente Ugalde; 2a ed; **Sociología de la acción pública**. México, DF. El Colegio del México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales: 2014.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. e COHEN, M.D. **A Garbage Can Model of Organizational Choice**. Administrative Science Quarterly, 17, 1972. (pp. 1-25).

MARTINS, Ana Paula Antunes; CERQUEIRA, Daniel; MATOS, Mariana Vieira Martins. A institucionalização das políticas públicas de enfrentamento a violência contra as mulheres no Brasil. Nota técnica N°13, Brasília, março de 2015.

MONTEIRO, Lorena; RODRIGUES, Diego e JÚNIOR, José Elísio dos Santos. **O Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon e as Políticas de Segurança Pública: O Caso do Programa “Pacto Pela Vida” de Pernambuco.** Revista Brasileira de Segurança Pública. V. 12, p. 91-110, Número 2, Agosto/Setembro de 2018.

PETERS, B. G. **American Public Policy.** Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PINTO, Célia Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil.** São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Porto Alegre: Sociologias. ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

Sites:

ARCHIVE. **Women in national parliaments.** Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif011217.htm/> Acesso em: junho de 2019

CERQUEIRA, Daniel. *et al.* **Atlas da Violência 2017.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/downloads/8891-1250-170602atlasdaviolencia2017.pdf/> Acesso em: julho de 2019

GOMES, Magno Rogério; SOUZA, Solange de Cassia Inforzato de. **Assimetrias Salariais de Gênero E A Abordagem Regional no Brasil: Uma Análise Segundo a Admissão no Emprego e Setores de Atividade.** Rev. econ. contemp., Rio de Janeiro , v. 22, n. 3, e182234, 2018. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482018000300206/ Acesso em: julho de 2019

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato et al. **O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites.** Saude soc., São Paulo, v.22, n.2, p.511-520,2013. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902013000200020/ Acesso em: junho de 2019

GOVERNO FEDERAL. **Mulheres ainda tem baixa representatividade na política.** Disponível

em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/07/mulheres-ainda-tem-baixa-representatividade-na-politica-diz-especialista/> Acesso em: janeiro de 2019

GOVERNO FEDERAL. **Brasileiras lutam pela igualdade de direitos.** Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/02/brasileiras-lutam-pela-igualdade-de-direitos/> Acesso em: novembro de 2018

IBGE. **Características Gerais dos domicílios e dos moradores 2017**. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101566_informativo.pdf/ Acesso em: junho de 2019

IBGE. **Quantidade de homens e mulheres**. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html/>. Acesso em: julho de 2019

PIOVESAN, Flávia. **Igualdade de Gênero na Constituição Federal: Os Direitos Cíveis e Políticos das Mulheres no Brasil**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/principios-e-direitos-fundamentais-igualdade-de-genero-na-constituicao-federal-os-direitos-civis-e-politicos-das-mulheres-do-brasil/> Acesso em: junho de 2019