

Quais políticas, quais sujeitos? Sentidos da promoção da igualdade de gênero e raça no Brasil (2003 - 2015)*

Silvia Aguião**

Resumo

Este artigo aborda a relação mutuamente constitutiva entre sujeitos e direitos através da análise de algumas das ações governamentais de promoção da igualdade de gênero e raça no Brasil contemporâneo (2003-2015). Mais especificamente, busca-se compreender os mecanismos de reconhecimento (e produção) de diferenças atrelados a uma determinada concepção de promoção da igualdade de direitos inerentes a tais processos de Estado. A proposta é refletir a respeito da coprodução e da reprodução de sentidos que a “transversalidade de gênero e raça” e a perspectiva interseccional adquirem no desenho de políticas públicas e também sobre as dinâmicas de fabricação de sujeitos e direitos enquanto parte inerente ao fluxo contínuo de fabricação do próprio Estado.

Palavras-chave: Gênero, Raça, Transversalidade, Interseccionalidade, Processos de Formação de Estado, Políticas Públicas.

* Recebido em 21 de agosto de 2017, recebido em 11 de setembro de 2017.

** Pós-doutoranda do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP; pesquisadora associada do Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos (CLAM/UERJ), Rio de Janeiro, Brasil. saguiao@gmail.com

Which Policies, Which Subjects? Meanings Of The Gender And Race
Equality Promotion In Brazil (2003 - 2015)

Abstract

This article discusses the mutually constitutive relations between subjects and rights through the analysis of some of the governmental actions to promote gender and race equality in contemporary Brazil (2003-2015). It aims to understand the mechanisms of recognition (and production) of differences linked to a particular conception of the promotion of equal rights in such State processes. The proposal is to reflect on the coproduction and reproduction of meanings that "transversality of gender and race" and the intersectionality perspective acquires in the design of public policies and also on the dynamics of the manufacture of subjects and rights as part inherent to the continuous flow of making State itself.

Keywords: Gender, Race, Transversality, Intersectionality, State Formation Processes, Public Policies.

Para efeito de sistematização das resoluções da 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, o uso de “desigualdades”(no plural), quando adotado, refere-se sempre à citação das *diferentes desigualdades derivadas das relações sociais de classe, gênero, raça e etnia; derivadas da norma da heterossexualidade obrigatória (heteronormatividade), do racismo, do sexismo e da lesbofobia, homofobia, transfobia, derivadas das diferenças geracionais e especificidades das situações das mulheres com deficiência, entre outras.*

O uso de “mulheres em sua diversidade”, quando adotado, refere-se sempre à citação da *diversidade das identidades das mulheres brasileiras: do campo, das cidades e da floresta, indígenas, mulheres integrantes dos povos e comunidades tradicionais, quilombolas, negras, ribeirinhas, ciganas, jovens, idosas, lésbicas, mulheres com deficiência* (Brasil, 2011:90, grifo meu).

A implantação de políticas de promoção da igualdade de gênero e raça foi intensificada no Brasil no início dos anos 2000, juntamente com um conjunto de diretrizes que deveriam orientar as práticas de gestão, em especial as noções de *transversalidade e intersectorialidade*. Tais noções são compreendidas, conforme o Plano Nacional de Direitos Humanos, como imprescindíveis para alcançar condicionantes “multidimensionais” de situações de desigualdade e estão ancoradas na “perspectiva da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos” (Brasil, 2010: 17).

Como será visto adiante, é importante compreender que tais iniciativas se desenvolvem como parte de um contexto mais amplo de investimento na “participação social como método de

governo”¹, uma marca determinante do período para o qual esta investigação se volta, os anos de 2003 a 2015. Um signo dessa tendência pode ser lido nas 74 conferências promovidas, versando sobre 40 temas diferentes, apenas nos oito anos de gestão do governo Lula (Teixeira *et al.*, 2012). Esse tipo de investimento pressupõe não apenas a realização de conferências, mas a criação de conselhos, comitês e outros espaços tidos como privilegiados para o envolvimento da sociedade civil² e teve como um de seus desdobramentos a articulação de relações cada vez mais próximas entre o campo teórico-acadêmico, os movimentos sociais e esferas de governo.³

Ao longo do texto estão destacadas por meio de aspas, além de citações bibliográficas, palavras e termos que compõem o vocabulário comum das políticas de governo para as quais esta análise se volta.

² Visando “consolidar a participação social como método de governo”, “um direito humano [e] uma política de Estado” (Brasil, [2014]: 6), o governo federal lançou o Decreto nº 8.243, em 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. Entre “outras providências”, algumas das diretrizes gerais definidas pelo artigo 3º desse decreto são: “I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta; III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social” (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm - acesso em: maio 2017).

³ Dagnino (2004) discute os desafios para um “projeto político democratizante” no Brasil e afirma que a década de 1990 foi marcada por uma inflexão “nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil comprometidos com o projeto participativo democratizante, onde estes últimos substituem o confronto aberto da década anterior por uma aposta na possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado” (Dagnino, 2004:99). É grande o volume de estudos que se dedicam a refletir sobre os significados da “participação social” no Brasil. Para algumas análises mais recentes: ver Teixeira (2005), Silva (2008), Lavalle (2011), Pires e Vaz (2012), Souto e Paz (2012), entre outros. Para um conjunto de reflexões que privilegiam uma visão da “participação” a partir de etnografias de contextos diversos, ver Brites e Fonseca (2006). Para um levantamento sobre a percepção de diferentes movimentos sociais a respeito dos espaços de

O objetivo mais geral da proposta que subjaz os desenvolvimentos ora apresentados é abordar a relação mutuamente constitutiva entre sujeitos e direitos, a partir da análise de algumas das proposições governamentais de combate a desigualdades de gênero e raça no Brasil contemporâneo. Mais especificamente, busca-se compreender os mecanismos de reconhecimento (e produção) de diferenças atrelados a uma determinada concepção de “promoção da igualdade de direitos” inerentes a tais processos de Estado.⁴ O período delimitado para a investigação é de 2003 a 2015, partindo do momento de intensificação das iniciativas voltadas à promoção da igualdade de gênero e raça, ainda que algumas peças exteriores a esse marco temporal funcionem como contextualização fundamental dos processos ora enfeixados. Através da leitura de alguns documentos privilegiados para a análise, não busco conduzir uma avaliação e tampouco uma revisão sistemática de ações e políticas, mas expor uma leitura inicial de sentidos e concepções a respeito do reconhecimento de diferenças e “promoção de igualdade de direitos” que as informam e são por elas produzidas.

Para percorrer o material selecionado tomo de empréstimo algumas das provocações colocadas por Shore e Wright (1997:3):

como as políticas “operam” enquanto instrumentos de governança e por que às vezes não funcionam como pretendido? Quais são as metáforas mobilizadoras e os dispositivos linguísticos que encobrem a política com os símbolos e armadilhas da legitimidade política? Como as políticas constroem seus sujeitos como objetos de poder, e

participação fomentados no Brasil nos últimos anos, ver Leite Lopes e Herédia (2014).

⁴ A pesquisa vem sendo desenvolvida por meio de uma bolsa de pós-doutoramento concedida pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP no âmbito do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), com a supervisão de Márcia Lima (USP).

que novas formas de subjetividade ou identidade estão sendo criadas no mundo moderno?(tradução minha).⁵

Entre diversas questões, os autores propõem uma reflexão a respeito das formas como *policies* funcionam enquanto instrumentos de governança e também uma forma de tecnologia política e cultural que opera a constituição de indivíduos e a atribuição de estatutos (tais como “sujeito”, “cidadão”, “profissional”, “criminoso” etc). Se, como proposto pelos autores, encaramos tais mecanismos como formas de codificação de valores e normas e de modelos de sociedade mais ou menos explicitados, não podemos deixar de atentar para a dimensão relacional que indica que a “inclusão” ou a atribuição de um determinado estatuto a algo ou a alguém implicará sempre em atos correlatos de exclusão ou deslegitimação (Shore; Wright, 2005:6). Processos de formação de Estado implicam a produção e a delimitação de quem são os seus cidadãos e correlatamente daqueles que não o são, aqueles que não são adequados ou são indesejáveis para uma determinada projeção ou ideia de Estado com a qual se está operando.

Para tal abordagem, adotam-se as formulações de Philip Abrams (1988) a respeito do Estado-sistema e do Estado-ideia. O primeiro estaria significado na prática e estrutura institucional, que pode ser compreendida como a administração. O Estado como prática seria a forma pela qual o Estado-ideia é constituído.⁶ O

⁵ Citação completa no original: “We ask: how do policies ‘work’ as instruments of governance, and why do they sometimes fail to function as intended? What are the mobilizing metaphors and linguistic devices that cloak policy with the symbols and trappings of political legitimacy? How do policies construct their subjects as objects of power, and what new kinds of subjectivity or identity are being created in the modern world? How are major shifts in discourse made authoritative? How are normative claims used to present a particular way of defining a problem and its solution, as if these were the only ones possible, while enforcing closure or silence on other ways of thinking or talking?” (Shore; Wright, 1997:3).

⁶ “Em suma: o estado não é a realidade que fica atrás da máscara da prática política. É ele mesmo a máscara que nos oblitera a visão da prática política como ela é” (tradução nossa). No original “In sum: the state is not the reality which

autor oferece um conjunto sofisticado de provocações, segundo as quais o Estado reificado ganha progressivamente uma identidade abstrata, desvincilhada da prática.⁷ Sua proposta é manter a atenção para esse aspecto como foco de uma interrogação profunda, não a partir da busca de uma estrutura fundamental oculta, mas da compreensão das práticas políticas a partir das quais o Estado é forjado como tal. Seguir essa abordagem significa compreender “o Estado” como o efeito de uma imaginação compartilhada e nunca desconsiderar a eficácia dessa imaginação. O Estado como substância dotada de coerência e unidade conforma uma poderosa abstração, com efeito de aparato externo à sociedade (Mitchell, 2006).⁸

stands behind the mask of political practice. It is itself the mask which prevents our seeing political practice as it is” (Abrams, 1988:82).

⁷ “Proponho que abandonemos o estado como objeto material de estudo, concreto ou abstrato, enquanto continuemos levando muito a sério a ideia de estado. As relações internas e externas das instituições políticas e governamentais (estado-sistema) podem ser estudadas efetivamente sem que postulemos a realidade do estado”. *Nno original: “I’m proposing only that we should abandon the state as a material object of study whether concrete or abstract while continuing to take the idea of state extremely seriously. The internal and external relations of political and governmental institutions (the state-system) can be studied effectively without postulating the reality of the state”* (Abrams, 1988:75).

⁸ A partir do Estado-ideia postulado por Philipp Abrams (1988), Timothy Mitchell (2006) chama a atenção para a separação entre Estado e sociedade, ou para o desenho desses espaços como distintos por definição. Para o autor, o Estado moderno aparece como um aparelho destacado do resto do mundo social e, desse modo, questiona onde estariam as fronteiras entre Estado, sociedade e economia e se estas de fato não existem apenas enquanto um efeito de processos de representação, regulação, práticas e técnicas burocráticas que criam a ilusão do Estado como uma entidade abstrata e apartada. A esse processo, o autor chama “efeito de Estado”: Devemos analisar o estado como um efeito estrutural. Isso quer dizer que devemos examina-lo não como uma estrutura de fato, mas como um poderoso, aparentemente metafísico, efeito de práticas que fazem com que essa estrutura pareça existir. *No original: “we must analyze the state as such a structural effect. That is to say we should examine it not as an actual structural, but as the powerful, apparently metaphysical effect of practices that make such structures appear to exist”* (Mitchel, 2006:180).

Nesse sentido, o esforço é feito no sentido de expor algo da relação produtiva e mutuamente dependente entre a institucionalização de demandas e a produção de sujeitos, ou das dinâmicas que produzem o Estado (e uma imagem determinada e desejada de Estado) ao mesmo tempo que fabricam as populações possíveis ou desejadas para o “efeito de Estado” (Mitchell, 2006) que se pretende atingir. Teixeira e Souza Lima (2010) apontam que técnicas e práticas ou o exercício da administração como dominação cotidiana operam em uma chave bidimensional: são técnicas de gerenciamento da vida social que são, ao mesmo tempo, ações constitutivas da mesma realidade sobre a qual incidem, assim são técnicas constitutivas do próprio Estado como “centro ideal” da administração e da governança. Vejamos então como o conjunto de políticas em tela vem sendo constituído a partir de uma certa projeção de Estado.

A transversalidade e a inclusão de “novos” sujeitos: uma breve leitura de trajetória

É possível seguir certa trajetória de como determinados sujeitos são forjados no entrelaçamento a determinados direitos e vice-versa. Ao refletir sobre a categoria “mulheres” como “o sujeito” do feminismo, Butler (2008) questiona se haveria uma forma política de sujeito que preceda a elaboração política de seus interesses, ou que anteceda as “práticas que estabelecem os termos de inteligibilidade pelos quais ele pode circular” (Butler, 2008:207). Aderindo a essas provocações, é possível olhar para as “identidades” que conformam “sujeitos inteligíveis” não como fixas ou fundantes, mas como o efeito de práticas culturais e políticas configuradas através de códigos determinados. Assim, as dinâmicas de produção e afirmação de identidades apontam para o “processo ilimitável de significação” que deve ser o ponto de partida para pensar as “identidades como efeito”.

O conjunto das reflexões ora apresentadas é um desdobramento de pesquisa anterior na qual me debrucei sobre os processos sociais e políticos que tornam possível a constituição da

população designada, no momento, *LGBT*, como sujeitos de direitos no Brasil contemporâneo.⁹ Tal investigação seguiu a perspectiva de que a sigla *LGBT* (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais) recobriria uma espécie de “coletividade imaginada”, parafraseando Benedict Anderson (2008), produto e produtora de diversos feixes de relações sociais que perpassam políticas de governo, movimentos sociais, a produção acadêmico-científica sobre o tema e seus idiomas específicos como, por exemplo, o dos direitos humanos (Aguião, 2014).¹⁰ Esse investimento implicou em uma análise que, a partir das estratégias políticas de atores envolvidos nos debates em torno da “política LGBT”, considerou processos de criação e recriação de modos de fazer (d)o Estado (Souza Lima, 2002, 2012) mantendo como pano de fundo a questão de como certos “direitos” corporificam certas “identidades” e vice-versa.

Para acompanhar esses processos foi preciso também compreender como diferenças múltiplas, expressadas não apenas em termos de sexualidade e gênero, mas também de raça e geração, entre outras clivagens, são articuladas para a reivindicação de direitos. Nesse sentido, o campo de estudos que se dedica à análise de categorias de articulação ou interseccionalidades (Piscitelli, 2008; Moutinho, 2014) ou, como propõe Brah (2006), que toma a “diferenciação social” ou a “diferença” como categoria analítica, foi fundamental para a tarefa de apreender através de quais mecanismos certas marcas sociais são reconhecidas como tendo mais relevância que outras e como

⁹ A pesquisa de campo para essa investigação foi realizada entre os anos de 2008 e 2013.

¹⁰ Guardados os devidos distanciamentos entre a conceituação de Anderson (2008) e o que me proponho a fazer, utilizo a paráfrase das “coletividades imaginadas” de maneira livre. Penso a aproximação com as “comunidades imaginadas” do autor em relação a três sentidos: i) a “criação imaginativa” de um nós comum; ii) no sentido de que a essa imaginação não se opõe uma comunidade “verdadeira” e; iii) no sentido de que ao ser imaginada, inicia-se um processo de produção de fronteiras, limites e adaptações de significados que virão a conformar a aparência natural dessa imaginação.

eixos de classificação sempre contingentes, contextuais e relacionais são produzidos, objetivados e cristalizados na produção governamental de políticas direcionadas para determinados sujeitos.

Ao percorrer o campo político que vem legitimando a “população LGBT” como sujeitos de direitos, são notáveis as associações e os empréstimos de linguagem e formatos utilizados por outros movimentos de reivindicação de direitos, especialmente os movimentos de mulheres e feminista e o movimento negro. Tais associações são feitas não apenas por representantes do ativismo, mas também por atores governamentais. Foi o caso, por exemplo, do então ministro da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Paulo Vanucchi, que em discurso proferido durante a abertura da I Conferência Nacional LGBT realizada em 2008, traçou um paralelo com a declaração do racismo como incompatível com a democracia e afirmou que “o que queremos hoje é declarar a homofobia como incompatível com a democracia” e que com a realização daquele evento “o Brasil” declarava que “é o lugar sim da convivência na diferença”.¹¹ Os empréstimos de linguagem e formatos também estão entre as estratégias de incidência do ativismo, como o *advocacy* parlamentar LGBT que tem por base o aprendizado realizado com as práticas do *advocacy* feminista, e a demanda pela criação de organismos no âmbito do poder executivo, semelhantes aos existentes para tratar questões de gênero e raça, como a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial - SEPIIR e a

¹¹ O mesmo tipo de aproximação foi feita pelo Presidente Lula, também presente na solenidade de abertura do evento de 2008. Em seu discurso, Lula fez comparações com a Conferência da Igualdade Racial. Ainda durante a mesma conferência, durante discussões desenvolvidas nos grupos de trabalho foram colocadas propostas de políticas de valorização de uma “cultura LGBT” e de combate à “homofobia ambiental”, justificadas pela associação ao “racismo ambiental”. Alguns participantes propunham a criação de um Estatuto LGBT nos moldes do Estatuto da Igualdade Racial, além da demanda pela criação de “delegacias LGBT”, nos moldes das já existentes para o atendimento de mulheres, pontos que não foram aprovados pela plenária final. Para o discurso do então Presidente Lula e do ministro Paulo Vanucci, ver Brasil (2008).

Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM (Aguião *et al.*, 2014), garantindo o envolvimento da sociedade civil em ações que devem ser *transversais*, como veremos adiante.

O ponto a reter é a indicação de um mesmo e determinado formato do fazer da política que envolve o reconhecimento de diferenças e a assunção de “novos” sujeitos de direitos, bem como a produção de programas e políticas direcionadas ao combate às desigualdades e à promoção de direitos. Esses processos precisam ser lidos através de uma longa trajetória, relacionada à incorporação dos direitos humanos na legislação brasileira.

Se privilegiarmos o início dos anos 1980, no contexto da reabertura democrática, nota-se que parte das ciências sociais começava a chamar a atenção para o surgimento de novos atores do movimento social e o conseqüente surgimento de novas identidades na composição do cenário político brasileiro. Essas novas formas de associativismo e mobilização ocorreriam, naquele momento, fora ou para além dos espaços de sindicatos e partidos políticos e esses “novos movimentos” envolveriam uma gama bastante heterogênea de questões. Muitas das reflexões sobre esse período voltavam-se para o significado desses “novos movimentos” para as relações estabelecidas com partidos e governos, no sentido da ampliação do acesso ao espaço político (Cardoso, 1983, 1987; Durham, 2004; Evers, 1984).¹² Com esse pano

¹² Ao tratar dessas “novas formas de cidadania”, Durham (2004) destaca especialmente a importância da categoria “direitos” no discurso dos participantes. Um conjunto de “necessidades e carências” transformados em direitos que seriam “autoevidentes” e conformariam o “pressuposto da atuação política e fundamento de avaliação da legitimidade do poder” (Durham, 2004:292). De maneira que pode ser entendida como complementar, Cardoso (1987) aponta que esse reconhecimento de sujeitos e categorias até então “excluídas do jogo político” acarretaria a “modificação desse mesmo jogo”. Logo, essas “novas identidades sociais” teriam como consequência “mudanças profundas na estrutura de dominação vigente”. Ainda a respeito desse período de transição democrática, Sergio Adorno aponta para o surgimento de movimentos de defesa dos direitos humanos, os quais progressivamente expandiam as suas pautas de questões mais restritas “à órbita da resistência à ditadura militar para uma questão pública, incorporada à agenda nacional” (Adorno, 2008:220).

de fundo chega-se ao período da constituinte, caracterizado pela intensa presença da sociedade civil e da mobilização dos movimentos sociais pela inclusão de suas pautas de “garantia de direitos”. Essas mobilizações são marcas distintivas desse momento pela inscrição da “participação social” na carta constitucional¹³ e a consagração não apenas dos direitos humanos como parte de seus princípios fundamentais, mas também por conta do alargamento da compreensão dos sujeitos desses direitos (Adorno, 2008).

Carrara e Vianna (2008:335) abordam a Constituição de 1988 como um “marco fundamental a partir do qual a sexualidade e a reprodução se instituíram como campo legítimo de exercício de direitos no Brasil”, apesar da tentativa de inclusão de “orientação sexual” no artigo que trata da proibição de discriminação com base em “origem, raça, sexo, cor e idade” não ter logrado.¹⁴ Os autores destacam as “políticas de corte identitário” que ganharam terreno progressivamente pós-constituição. Essa disposição seria reflexo de certa concepção internacional a respeito dos direitos humanos e teria como desdobramento uma determinada maneira de articulação política que relega “aos ‘sujeitos’ o lugar principal nesse jogo” (Carrara; Vianna, 2008:353).

Especificamente para o que tange às demandas por igualdade racial, Lima (2010) nos indica que ao incluir a

¹³ Rocha descreve parte do processo de incorporação da “participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado” durante o processo constituinte e indica os principais dispositivos e mecanismos previstos para tal fim inscritos naquela que ficou conhecida como “Constituição Cidadã” (Rocha, 2008:135). Para uma visão dos debates atuais a respeito da recém-criada Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), instituídos por decreto em maio de 2014, ver Lavalle e Szwako (2014).

¹⁴ A tentativa de inclusão de “orientação sexual” no texto constitucional foi liderada pelo Grupo Triângulo Rosa, do Rio de Janeiro. Para uma análise desse processo e da conjuntura que envolvia o então chamado Movimento Homossexual Brasileiro, ver Câmara (2002), Facchini (2005) e Simões e Facchini (2009).

criminalização do racismo, “o reconhecimento ao direito de posse de terra às comunidades quilombolas e a criação da Fundação Cultural Palmares”, o texto de 1988 oferecia respostas que garantiam o reconhecimento de grupos discriminados, a partir da justificativa de uma profunda desigualdade racial no Brasil mapeada na seara dos estudos acadêmicos (Lima, 2010:79).

Essas análises oferecem elementos reflexivos que remetem ao surgimento ou à mobilização de uma certa “linguagem dos direitos”, um vocabulário compartilhado, eivado de implicações específicas e que alimenta o campo que produz sujeitos e direitos. Dizendo de outro modo, o “direito a ter direitos” trata não apenas de buscar a garantia de mecanismos formais de direitos, mas também do acionamento de uma linguagem específica que tem por uma das suas funções constituir os sujeitos socialmente legitimados a exercer os direitos dispostos por tais mecanismos.

Dando um pequeno salto no tempo, é imprescindível mencionar o Programa Nacional de Direitos Humanos, instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996. Acompanhando as diferentes versões do documento ao longo do tempo podemos ler um traçado de contextualização: a ênfase crescente na conjunção de esforços entre governo e sociedade civil, a incorporação de sujeitos cada vez mais específicos, o formato que as suas diretrizes adquirem, os sentidos e a ênfase direcionada para o reconhecimento de diferenças e para a promoção da igualdade. Tais documentos podem ser pensados como marcos de prospecção, projeção e exibição de um formato e uma imagem de Estado comprometido com determinadas concepções de democracia e desenvolvimento que remetem ao “Estado-ideia” (Abrams, 1988).

No prefácio da primeira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I), diz o então presidente Fernando Henrique Cardoso: “Iniciamos juntos, governo e sociedade, uma caminhada para pregar os direitos humanos, como um direito de todos, para proteger os excluídos e os desamparados” (Brasil,

2010).¹⁵ A introdução do documento esclarece que a publicação do programa seguia a recomendação da Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena em 1993 e destaca a inserção do Brasil em determinada ordem internacional a partir daquele momento, a partir da adesão a convenções internacionais de direitos, e igualmente reforça o novo “quadro normativo” de promoção e proteção dos direitos humanos estabelecido com a Constituição de 1988.¹⁶

Ao voltar-se também para o processo de formulação da primeira versão do Plano Nacional de Direitos Humanos, Kelly Silva (2013) argumenta que nele estaria implicada uma "política de correto reconhecimento". A autora destaca que grande parte das ações e propostas contidas no documento direcionava-se a “grupos populacionais específicos” e sugere que

¹⁵ De acordo com Paulo Sergio Pinheiro e Paulo de Mesquita Neto (1997), responsáveis pela relatoria do programa, sua publicação apresentou um “quadro de referência para a concretização de garantias do Estado de direito e para a ação em parceria do Estado e da sociedade civil” (Pinheiro; Mesquita Neto, 1997:123). Em outro artigo, Mesquita Neto (1997) ressalta que aquele era um contexto favorável de transição da herança autoritária do período da ditadura para a democracia, de internacionalização da política e da economia brasileira e um momento em que “o governo federal e as organizações não-governamentais substituíram a relação de antagonismo e conflito, característica da década de setenta, por uma relação de diálogo e cooperação na década de noventa” (s/p).

¹⁶ Vianna e Lacerda (2004:19) destacam como a Conferência de Viena representa um marco para a consolidação do “processo de desdobraimento e diferenciação sofrido pela concepção inicial de indivíduo, que deu lugar a uma multiplicação dos direitos humanos em corpos de regulação destinados a sujeitos específicos”. Seguindo uma leitura da periodização proposta por Norberto Bobbio, as autoras localizam a inflexão provocada pela chamada segunda geração dos direitos humanos, especialmente em áreas nas quais a sexualidade pode ser inscrita, como, por exemplo, a saúde. Se em um primeiro momento a defesa da liberdade do indivíduo frente ao Estado soberano é o principal foco, passa-se a uma concepção em que o Estado deve promover direitos fundamentais e garantir o livre desenvolvimento das individualidades. Os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e o de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, datados de 1966, são indicados como um “momento-chave” dessa torção.

a política de direitos humanos no Brasil criou condições para a afirmação das diferenças, o reconhecimento das desigualdades entre diversos estratos populacionais e o questionamento da miscigenação como ideal cultural e político na formação e reprodução da nação (Silva, 2013:52).

Com o PNDH I, o governo assumiria a desigualdade racial existente no país e pela primeira vez proporia políticas de ação afirmativa para a “população negra”. A autora remarca que naquele momento fazia-se referência a “população negra” no singular e sem menção direta a “comunidades remanescentes de quilombos e aos seus territórios correspondentes” (Silva, 2013:53).

Através do acompanhamento da estratégia de promoção e valorização da diferença que propõe ações e políticas por grupos, Silva (2013) prossegue chamando a atenção para a “articulação entre identidades e direitos” que pode ser notada a partir da leitura do PNDH. A autora discute o fato de não constarem ações especificamente direcionadas a “homossexuais” em sua primeira versão, a despeito das pressões e demandas realizadas pelos grupos ativistas naquele momento.¹⁷ Segundo a autora, esse caso deixaria claro que “o reconhecimento, a promoção e a proteção da diferença” seriam estendidas a identidades “consensualmente reconhecidas como legítimas” no espaço público (Silva, 2013:53). E esse “grau de legitimidade” estaria relacionado não apenas ao reconhecimento daqueles que seriam “mais vulneráveis a violações de seus direitos”, mas também à visibilidade moral dessas identidades junto a diferentes setores da sociedade”, o que teria influência direta na exclusão ou inclusão de “determinadas categorias de identidade” do programa (Silva, 2013:60-61).¹⁸

¹⁷ No PNDH I, “homossexuais” aparecem apenas em uma menção que os arrola entre outros sujeitos “em situação mais vulnerável” e indiretamente em outra menção relacionada que propõe regulação legislativa proibindo todo tipo de discriminação, “com base em origem, raça, etnia, sexo, idade credo religioso, convicção política ou orientação sexual”.

¹⁸ De acordo com Silva (2013), parte dessa resistência em incluir ações especificamente voltadas para homossexuais na primeira versão do PNDH estaria

Adorno (2010) destaca o “universo léxico” em torno do qual as “ações programáticas” do PNDH gravitam:

apoiar, fomentar, criar (mecanismos), aperfeiçoar, estimular, assegurar e garantir, articular e integrar, propor, elaborar, definir, ampliar, expandir, avançar, incentivar, fortalecer, erradicar, promover, adotar (medidas), desenvolver, produzir (informações, pesquisas), instituir (código de conduta), incluir, implementar (Adorno, 2010:13).

São esses os termos-jargões que em geral projetam a realização plena de direitos humanos nesse tipo de construção política. Seria quase possível abstrair uma formulação padrão de propostas ou ações que vai se consolidando ao longo do tempo, algo mais ou menos de acordo com os seguintes parâmetros: “*Apoiar/incentivar/estimular a implantação/promoção/incentivo de _____, no âmbito _____, levando em consideração as dimensões de _____*”, em que esta última lacuna pode ser preenchida por orientação sexual, gênero, raça e/ou geração, por exemplo.¹⁹ Podemos dizer que esses termos compõem o vocabulário, algo padronizado, que domina a morfologia dessas políticas. Performaticamente, esses documentos podem ser lidos

relacionada ao poder de influência da Igreja Católica e de outras entidades cristãs na agenda pró-direitos humanos no Brasil na época. Ao realizar uma análise comparativa entre as três versões do programa (1996, 2002, 2009), Sergio Adorno (2010:12) avalia que diante das críticas recebidas pelo primeiro programa, a sua segunda versão incorporou “direitos de livre orientação sexual” e de “proteção dos ciganos”.

¹⁹ Como em algumas das propostas contidas no PNDH3: “Estabelecer diretrizes curriculares para todos os níveis e modalidades de ensino da educação básica para a inclusão da temática de educação e cultura em Direitos Humanos, promovendo o reconhecimento e o respeito das diversidades de gênero, orientação sexual, identidade de gênero, geracional, étnico-racial, religiosa, com educação igualitária, não discriminatória e democrática”; “Estimular programas de atenção integral à saúde das mulheres, considerando suas especificidades étnico-raciais, geracionais, regionais, de orientação sexual, de pessoa com deficiência, priorizando as moradoras do campo, da floresta e em situação de rua” (Brasil, 2010).

como parte do processo contínuo de “formação de Estado”, conforme Elias (2006).²⁰

Planos e programas não têm força de lei, são diretrizes, sugestões, indicativos que devem orientar a promoção de políticas e outras ações. São documentos ratificados pelo governo federal, mas não há como ter gerência sobre o que de fato é efetivado em âmbitos estaduais e municipais, ou mesmo sobre as diferentes gestões da própria estrutura federal. Nesse sentido, o seu próprio formato de produção e constituição pressupõe um espaço político de disputa. A alteração dos termos ao longo do tempo, a definição de áreas de incidência e a multiplicação de ações e propostas, e outras concepções sobre “populações” ou “direitos”, intersecções e *transversalidades* podem ser perscrutadas à medida que percorremos esse tipo de documento. Com as diferentes versões do PNDH fica clara a progressiva incorporação de diferentes sujeitos de direitos, aludindo à retórica de um modelo de Estado que preza a “diversidade” que se quer construir ou “consolidar”.²¹

²⁰ Nesse ponto, cabe chamar a atenção para a dimensão performática como referida nos desenvolvimentos de Peirano, que por sua vez retoma o trabalho de Austin (1962): “palavras são atos e podem ser referenciais – como nosso senso comum pressupõe –, mas também fazer coisas por meio de seu próprio pronunciamento. Desse ângulo, Austin recorta atos performativos, que são aqueles nos quais a enunciação já constitui sua realização: ‘Eu prometo’ é um exemplo. Trata-se de expressão que não apenas exprime algo no presente ou no futuro, mas é um compromisso, uma ação, com uma força intrínseca que o autor chama de ‘ilocucionária’” (Peirano, 2002:10). Essa mesma dimensão já havia sido também trabalhada por Butler (1997).

²¹ Um indicativo da maneira como essa perspectiva foi ganhando espaço pode ser localizado na estrutura do governo executivo federal, na passagem do fim da década de 1990 para o início dos anos 2000. A inflexão ocorrida nesse período pode ser notada na progressiva autonomização da Secretaria de Direitos Humanos, de instância subordinada a um ministério (da Justiça) até alcançar o estatuto de ministério, e também na forma como “populações específicas” ganharam instâncias administrativas destacadas de sua estrutura. Em 1997, a Secretaria dos Direitos da Cidadania foi substituída pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos, tendo entre as suas atribuições monitorar as ações do Programa Nacional de Direitos Humanos, ainda compondo a estrutura do Ministério da Justiça. Em 1999, a secretaria foi transformada em Secretaria de Estado de Direitos Humanos e ganhou assento nas reuniões ministeriais. Em

A III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata realizada em Durban em 2001 – e a série de eventos preparatórios que a antecederam – tem grande influência na forma como se dará esse processo. A delegação brasileira teve uma participação de destaque nos trabalhos da conferência, incluindo a colaboração de uma mulher negra, Edna Roland, como relatora-geral da reunião. Luiza Bairos, em entrevista concedida a Sonia Alvarez (2012), comenta os desdobramentos da Conferência de Durban (2001) para a agenda do movimento negro no Brasil e especialmente para as mulheres negras. Pela expertise acumulada de participação no feminismo e em conferências mundiais de mulheres, Bairos considera que as mulheres negras teriam se destacado no acúmulo de “condições políticas para participar de forma mais ativa” em relação a outros setores do movimento negro com menos experiência nesse tipo de evento. Ela comenta também as consequências de Durban para a afirmação do movimento de mulheres negras dentro do movimento negro, mas não só:

Você se coloca para o movimento feminista a partir da identidade de mulher negra, mas para dentro do movimento de mulheres negras também passam a ocorrer outros movimentos. Você começa a assistir a um processo que a gente ainda não discutiu tanto quanto deveria no qual vão se especificando outras identidades entre as mulheres negras, e isso aconteceu muito rapidamente. Se você pensa no que foi o caminho anterior até a gente se constituir como mulher negra e no que é o momento atual, você percebe um outro movimento que é para especificar quem são essas mulheres. É como se em determinado momento mulher negra tivesse deixado de ser uma

2003, a Lei nº 10.683, de 28 de maio, criou a *Secretaria Especial de Direitos Humanos*. Em 2010, através da medida provisória presidencial (de 25 de março de 2010), a secretaria deixou ter caráter especial e foi transformada em “órgão essencial da Presidência”, passando a ser chamada de *Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República*.

categoria universal, porque não representa mais todas as possibilidades dessa experiência numa sociedade como a brasileira. [...] Surge o que eu chamo de múltiplas possibilidades de organização política da identidade negra (Alvarez, 2012:840-841).

Para Bairros, essas “múltiplas possibilidades” – “mulheres quilombolas, de terreiro, jovens, lésbicas. Só estou me lembrando aqui das mais visíveis...” (Alvarez, 2012:840) – permitiriam uma maior “penetração em diversos setores e espaços de discussão”.²²

Especialmente ao que tange a agenda racial no plano governamental, Marcia Lima (2010) indica uma série de iniciativas como efeitos pós-Durban, entre elas a criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), como parte da estrutura do Ministério da Justiça, o lançamento da segunda versão do PNDH (2002) e do Programa Nacional de Ações Afirmativas (2002). A autora chama a atenção para uma “inflexão discursiva” nesse período, que se desdobrará adiante em uma “inflexão política e institucional”. Embora já existissem investimentos em iniciativas voltadas para a “população negra”, direcionavam-se mais à promoção de reconhecimento do que para ações de caráter redistributivo²³, a despeito das ações serem justificadas pelas desigualdades mapeadas nos estudos acadêmicos. A “inflexão política e institucional” será notada no início do governo Lula.

²² Para mais sobre a participação dos movimentos sociais, em especial de mulheres negras, e o impacto na agenda não apenas do movimento social, mas também nas reflexões desenvolvidas a respeito da intersecção entre raça e gênero, ver os artigos de Sueli Carneiro, Luiza Bairros, Nilma Bentes, entre outros, no dossiê sobre a III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, publicado na *Revista de Estudos Feministas*, vol.10, nº1, 2002.

²³ Lima (2010) dialoga com os desenvolvimentos de Nancy Fraser (2007), nos quais a redistribuição, que evoca princípios de equidade e distribuição igualitária de bens e recursos (política social), e o reconhecimento de diferenças em plano simbólico cultural (política de identidade), devem ser considerados como um indissociável duplo caráter da justiça nos dias atuais.

A partir daqui podemos apontar um corte, quando uma maior materialidade institucional começa a dar formas às diretrizes projetadas nos PNDH e em outras iniciativas. Em 2003, a Lei nº 10.683, de 28 de maio, instituiu a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM).²⁴ Inicia-se, então, um processo de consolidação de um formato de gestão que privilegia a criação de organismos no âmbito do executivo federal com enfoques específicos, incentivo à participação social (particularmente através de conselhos e conferências) e criação de planos contendo propostas de ação e diretrizes para a formulação de políticas voltadas a temas e sujeitos específicos.²⁵ Ambas as secretarias, SPM e SEPPIR, são criadas tendo como um de seus principais propósitos incentivar e acompanhar a promoção da igualdade de gênero e racial a partir da coordenação de “políticas transversais” em cooperação com os demais ministérios. O seu formato administrativo acompanha esse propósito: atreladas diretamente à Presidência da República, não dispõem de muitos funcionários, o que acarretaria pouca capacidade executiva (IPEA, 2009).

No mesmo período, em 2004, temos o que é considerado o primeiro grande marco para a construção de “políticas LGBT” no Brasil, o lançamento do Programa Federal *Brasil Sem Homofobia (BSH)*.²⁶ O BSH foi organizado pela Secretaria Especial de Direitos

²⁴ A mesma lei criou a Secretaria Especial de Direitos Humanos e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação passou a fazer parte da sua estrutura.

²⁵ Desde a criação da SEPPIR foram realizadas três conferências nacionais tratando da “promoção da igualdade racial” (2005, 2008, 2013) – e a quarta estaria prevista para acontecer no segundo trimestre de 2018 –, um Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2009), e em 2010 foi criado o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), que tem como objetivo a organização e a articulação “do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades raciais existentes no país”. Com relação à promoção da igualdade de gênero, desde a criação da SPM foram quatro conferências nacionais de políticas para as mulheres (2004, 2009, 2011, 2016) e três versões do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

²⁶ Os marcos seguintes para a “política LGBT” serão a realização da I Conferência Nacional LGBT (2008), o lançamento do Plano Nacional de

Humanos da Presidência da República, com a perspectiva de articulação interministerial. Entre as propostas do seu “programa de ações”, temos: “garantir a construção da transversalidade de gênero nas políticas governamentais, incluindo a orientação sexual”; “criar instrumentos técnicos para diagnosticar e avaliar as múltiplas formas de discriminação combinadas com o racismo, homofobia e preconceito de gênero”; “estimular a implementação de ações no âmbito da administração pública federal e da sociedade civil de combate à homofobia que inclua o recorte de raça, etnia e gênero” (Brasil, 2004).²⁷

Não coincidentemente, a formulação do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007²⁸, introduziu a *transversalidade* como diretriz para a gestão federal “especialmente no que diz respeito às ações voltadas para determinados grupos populacionais e aos temas que os afetam” (IPEA, 2009:779). O relatório de Avaliação do PPA para o ano de 2005 apresenta um item específico dedicado à "avaliação da transversalidade", e a criação da SEPIR e da SPM constam como indicadores dos “grandes avanços” em sua promoção. O documento explicita alguns dos objetivos do "princípio da transversalidade de gênero e raça":

O governo federal assumiu como um *compromisso o princípio da transversalidade de gênero e raça* [...]. Entende-se como transversalidade uma forma de institucionalização de uma cultura de planejamento, gestão

Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT (2009), a criação da Coordenação LGBT no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos (2009), a Criação do Conselho Nacional de Promoção de Direitos LGBT (2010) e a realização da 2ª Conferência Nacional LGBT (2011).

²⁷ A iniciativa que envolveu a elaboração dos PNDH, a experiência da delegação brasileira na Conferência de Durban, a criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e o processo que levou à criação do Brasil Sem Homofobia estão intimamente relacionados e encadeados. Esses aspectos foram explorados em Aguião (2014).

²⁸ O Plano Plurianual ou PPA é o planejamento de gestão governamental que estabelece “objetivos, diretrizes e metas” para um período de 4 anos de administração.

e avaliação que considere essas perspectivas no âmbito das políticas públicas, envolvendo os diversos setores da sociedade, com o objetivo de reduzir as desigualdades existentes (Brasil, 2006:59, grifo meu).

O documento ainda aponta que a *transversalidade* se colocaria como um “desafio” para a concepção mais comum de condução de políticas de “forma setorial”, seguindo a “divisão da administração pública em setores”. Essa forma de atuar precisaria ser superada para que o enfrentamento de “determinados problemas existentes na sociedade” não seja feito de “modo fragmentado e superficial” (Brasil, 2006).²⁹ Tomando algumas iniciativas de planos e programas de destaque nos últimos anos, procuro a seguir acompanhar alguns dos sentidos e desdobramentos desse “princípio”.

Dos sentidos da transversalidade de gênero e raça no desenho das políticas

A versão mais recente do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2013-2015) apresenta a *transversalidade* como “princípio orientador de todas as políticas públicas”. Nesse contexto, a Secretaria de Políticas para mulheres surge com o papel de “coordenação horizontal” entre diferentes esferas de governo, para a consolidação da “efetiva transversalidade de gênero nas políticas interministeriais”. O plano trata a “transversalidade de gênero” nos seguintes termos:

²⁹ A mensagem presidencial publicada junto com a divulgação do Plano Plurianual 2004 – 2007, sobre o qual versa a avaliação, diz: “O Governo assume como objeto permanente, por meio do Plano Plurianual 2004 – 2007, o princípio da transversalidade de gênero na formulação e desenvolvimento das políticas públicas, incluindo-se aí todos os setores de atuação e segmentos de poder. Na intensa discussão estabelecida com a sociedade sobre desigualdade social, as variáveis relativas a sexo, raça e etnia tornam o quadro ainda mais complexo e dramático. As diferenças de gênero e raça, em relação a qualidade de vida e acesso a oportunidades, demonstram que a igualdade de direitos no Brasil ainda é um princípio não concretizado” (Brasil, 2003).

Para a transformação dos espaços cristalizados de opressão e invisibilidade das mulheres dentro do aparato estatal, faz-se necessário *um novo jeito de fazer política pública: a transversalidade*. A transversalidade das políticas de gênero é, ao mesmo tempo, *um construto teórico e um conjunto de ações e de práticas políticas e governamentais*. Enquanto construto teórico orientador, a transversalidade das políticas de gênero consiste em ressignificar os conceitos-chave que possibilitam um entendimento mais amplo e adequado das estruturas e dinâmicas sociais que se mobilizam – na produção de desigualdades de gênero, raciais, geracionais, de classe, entre outras.

Já enquanto conjunto de ações e de práticas, a transversalidade das políticas de gênero constitui *uma nova estratégia para o desenvolvimento democrático* como processo estruturado em função da *inclusão sociopolítica das diferenças* tanto no âmbito privado quanto no público; sendo também, e sobretudo, necessária nos espaços de relação de poder e de construção da cidadania (Brasil, 2013:10, grifo meu).³⁰

Vemos aqui a aposta em “um novo jeito de fazer política”, uma “nova estratégia” para a “inclusão sociopolítica das diferenças”. Na estrutura da Secretaria de Políticas para as Mulheres constava uma “Coordenação Geral para a Diversidade” e entre os seus “eixos de atuação” destacava-se:

Buscar a transversalidade de gênero nas políticas desenvolvidas pela SPM e pelos Ministérios de variados setores, considerando as especificidades das mulheres com deficiência, LBT (lésbicas, bissexuais e transexuais), negras e quilombolas, indígenas, jovens e idosas.³¹

³⁰ Sobre a estrutura de funcionamento da SPM e sobre os mecanismos criados para coordenar e monitorar a “transversalidade de gênero”, ver Gutterres *et al.* (2014).

³¹ [<http://www.spm.gov.br/assuntos/diversidade-das-mulheres> – acesso em jul.2015]. Em outubro de 2015, com a Medida Provisória 696/15, parte de uma

No texto da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial também encontramos os seus princípios explicitados: “transversalidade, participação e descentralização” e podemos localizar a mesma “estratégia” em inúmeros documentos produzidos por instâncias do governo federal nos últimos anos. Em uma outra publicação da SEPPIR que destaca os “avanços” no período 2011-2014, aparecem as nove “Agendas Transversais” concebidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG):

Igualdade Racial, Comunidades Quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais; Povos Indígenas; Políticas para as Mulheres; Criança e Adolescente; Juventude; Pessoa Idosa; Pessoas com Deficiência; População em Situação de Rua; e População LGBT (Brasil, 2014).

Sendo assim, conforme essa estruturação administrativa, a *transversalidade* adquire diferentes sentidos: sujeitos de agendas específicas (mulheres, pessoa idosa, população LGBT, população indígena, crianças e adolescentes etc.), temas a serem abordados (gênero, raça, geração etc.) e práticas de gestão (coordenação horizontal de ações, intersetorialidade etc.). Mas, sobretudo, surge como um signo do investimento governamental em “promoção e garantia da igualdade” a partir do reconhecimento ou da “inclusão” de diferenças. Em outras palavras, a *transversalidade* é

“reforma administrativa”, a SDH, a SEPPIR e a SPM foram extintas e em seu lugar foi criado o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Em maio de 2016, novamente por medida provisória (726/16), esse ministério também foi extinto. A Secretaria Especial de Política para as Mulheres – SEPM foi “recriada”, dessa vez vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania, criado pela mesma MP, assim como a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, a Secretaria Nacional de Juventude e seus respectivos conselhos participativos. Em fevereiro de 2017, uma nova medida provisória (768/17) criou o Ministério de Direitos Humanos e a SEPPIR e a SPM passam a compor essa estrutura.

a “estratégia” ou o mecanismo do arranjo burocrático-institucional acionado para lidar com as diferenças entre sujeitos visando a superação de desigualdades.

A origem da noção de *transversalidade de gênero* é creditada a uma “tradução” do conceito de *gender mainstreaming* que, por sua vez, emerge no contexto internacional da movimentação por direitos de mulheres e feministas. Ainda que fruto de debates que já ocorriam desde a I Conferência Mundial de Mulheres (México, 1975), teria sido somente a partir da IV Conferência, realizada em Beijing (1995), que o *gender mainstreaming* passaria a ser amplamente difundido como perspectiva estratégica a ser incorporada por processos de governo visando a promoção da igualdade de gênero³² (Walby, 2005; Bandeira, 2005; Squires, 2007; Papa, 2012; Reinach, 2013; Alvarez, 2014a).

A leitura realizada por Papa (2012) a respeito da introdução dessa perspectiva para a agenda de políticas públicas no Brasil indica que a adoção do termo esteve relacionada à atuação de agências de cooperação internacional e dos movimentos de mulheres e feminista engajados em esferas de incidência e formulação de políticas governamentais ao longo dos desdobramentos da Conferência de Beijing. A ideia de *transversalidade* traduziria a intenção contida no *mainstreaming* de operar “no curso principal das tomadas de decisão política” (Papa, 2012:72).

³² Na Plataforma de Beijing, a estratégia se destaca em vários pontos das ações. Por exemplo: “Many Governments have enacted legislation to promote equality between women and men and have established national machineries to ensure the mainstreaming of gender perspectives in all spheres of society. International agencies have focused greater attention on women's status and roles” (Beijing, 1995:11); “In addressing the issue of mechanisms for promoting the advancement of women, Governments and other actors should promote an active and visible policy of mainstreaming a gender perspective in all policies and programmes so that, before decisions are taken, an analysis is made of the effects on women and men, respectively” (id.ib., 1995:85) [<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf> – acesso em: 10 jan. 2017].

Como já destacado por outras pesquisas, a literatura que se dedica a pensar o *gender mainstreaming* está concentrada na Europa e se propõe a avaliar se políticas levadas a cabo na região lograram ou não alcançar o objetivo de promoção da igualdade. Segundo Papa, tais avaliações em geral se mostrariam “céticas” tanto com relação a mudanças de status de diferenças entre as próprias mulheres, quanto às desigualdades em relação aos homens. Desde a difusão do conceito, esses investimentos revelam também uma ampla discussão e uma série de controvérsias em torno da aplicação dos aspectos teóricos e práticos implicados na noção de *gender mainstreaming*.³³ Entre essas discussões está a relação do gênero com outras formas de desigualdade ou a questão de como situar o *mainstreaming* de gênero em um contexto de múltiplas e diversas formas de desigualdade social.

Trabalhando com a proposta de *diversity mainstreaming* e em diálogo com a perspectiva interseccional articulada por Patricia Hill Collins, segundo a qual o gênero deve ser visto como parte de um sistema de múltiplas opressões construído e situado historicamente, Squires (2007) reflete sobre o desafio de conjugar uma concepção que conecte os debates do *mainstreaming* com os da interseccionalidade. Para a autora, a conjugação das duas perspectivas permitiria desafiar a falsa neutralidade da abordagem universalista e ao mesmo tempo driblar a reificação essencialista presente em políticas identitárias. Squires também chama a atenção para algumas das preocupações que permeariam esse desafio. Destaco por ora apenas duas delas. Uma trata do receio de que diante de disputas por acesso e inserção institucional e recursos escassos, o reconhecimento de múltiplas desigualdades poderia levar a uma hierarquização de opressões. A outra, correlacionada à primeira, diz respeito à possibilidade de que a extensão da agenda do *mainstreaming* para outros campos poderia fazer com que gênero perdesse espaço na agenda política.

Ao traçar uma instigante (re)leitura da trajetória dos feminismos no Brasil e na América Latina, compreendo-os

³³ Ver Woodward (2001) e Walby (2005).

enquanto “campos discursivos de ação”³⁴, Sonia Alvarez (2014) alinhava três momentos, dos quais destaca-se aqui o segundo: “o descentramento e pluralização dos feminismos e o *mainstreaming* (fluxos verticais) do gênero”; “[e]sse seria o momento em que a história oficial do feminismo proclamaria que ‘o’ movimento se ‘institucionalizou’” (Sonia Alvarez, 2014:25).³⁵ Estaríamos no final dos anos 1980, época de transição para um modelo econômico neoliberal que perduraria por toda a década de 1990 e práticas e retóricas feministas começariam a ser articuladas “verticalmente”, circulando em universidades, partidos, governos e no campo da cooperação internacional, notadamente ONU e Banco Mundial; “Isso é, o gênero [...] passou a ser, no linguajar da ONU, ‘*mainstreamed*’, ou ‘transversalizado’, pelas instituições políticas” (Alvarez, 2014a:26).

Outro ponto interessante da “re-visão interpretativa” construída por Alvarez (2014a, 2014b) diz sobre a relação entre diferentes fases do neoliberalismo e a trajetória da ação feminista. Conforme a sua leitura, a partir de meados dos anos 1990,

o neoliberalismo apresentou uma face mais humana, multicultural e participativa e organizações da sociedade civil, incluindo grupos feministas profissionalizados, foram

³⁴ Da refinada elaboração de Alvarez sobre “campos discursivos de ação”, um pequeno trecho: “Os campos discursivos de ação são muito mais do que meros aglomerados de organizações voltadas para uma determinada problemática; eles abarcam uma vasta gama de atoras/es individuais e coletivos e de lugares sociais, culturais, e políticos. Os setores mais política e culturalmente visíveis desses campos, e os pontos nodais que os articulam, variam ao longo do tempo. Em diferentes momentos, distinta/os atoras/es ou vertentes ganham maior ou menor visibilidade política e cultural, e maior ou menor acesso ao microfone público e aos recursos materiais e culturais, às vezes conseguindo se estabelecer como hegemônicos. E em contextos históricos distintos, diversos atores, como por exemplo, setores da Igreja, as ONGs, ou até espaços dentro do próprio Estado, podem servir como nós articuladores desses campos” (Alvarez, 2014:18).

³⁵ Os momentos anterior e posterior a esse seriam, respectivamente: “1) o “centramento” e a configuração do feminismo no singular; e 3) o momento atual de *sidestreaming* (fluxos horizontais) dos feminismos plurais e a multiplicação de campos feministas” (Alvarez, 2014:13).

alçados ao status de “parceiros” chave no/do desenvolvimento (Alvarez, 2014b:58).

Nesse momento, teria se consolidado o que ela chama de “Agenda Global de Gênero (AGG)”, baseada em uma gama de “posições normativas e prescritivas sobre gênero e desenvolvimento”, envolvendo especialmente “mulheres ‘pobres e vulneráveis’” (Alvarez, 2014b:59). E a questão seria que se, por um lado, a AGG pode ser considerada uma resposta às demandas do “movimento feminista transnacional” desafiadora de arranjos de poder de gênero e que objetivaram “promover a justiça social e racial” desde o início dos anos 2000, sobre ela também incidem muitas críticas direcionadas à:

“confluência perversa” entre essas agendas feministas e a defesa, pelo neoliberalismo global, da Agenda da Nova Pobreza, a qual propunha que uma abordagem tecnocrática do gênero em geral, e para as mulheres pobres em particular, seria essencial para a construção do “capital social” que agora era considerado necessário para promover o desenvolvimento de mercado de maneira mais eficiente e eficaz (Alvarez, 2014b:59).³⁶

Voltemos então para a *transversalidade* à brasileira. Com a proposta de “aproximação das reflexões de dois campos distintos – estudos feministas e administração pública”, Marcondes *et al.* (2016:25) propõem investigar justamente “os significados atribuídos à transversalidade de gênero na consolidação de

³⁶ Sob chave analítica semelhante, Sorj e Gomes (2011) discutem as tensões presentes a partir de determinado modelo, que começa a se impor nos anos 1990, em que às mulheres é atribuída “centralidade estratégica” em programas voltados para setores considerados “vulneráveis” da população: “Como veremos, o MP [Programa Mulheres da Paz] expressa a tensa convivência entre diferentes discursos e práticas que, ao mesmo tempo, mobilizam noções e pressupostos maternalistas, associados à feminilidade e colocados a serviço dos objetivos da política social, e novos conceitos de ‘cidadania ativa’, que se baseiam na ideia de investir nos sujeitos como indivíduos e na valorização da autonomia e do autodesenvolvimento, o chamado empoderamento” (Sorj; Gomes, 2011:148).

políticas para as mulheres e igualdade de gênero no Brasil, de 2003 a 2016” (Marcondes *et al.*, 2016:3). As autoras acompanham como a noção aparece nas três edições hoje existentes do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e indicam que nas duas primeiras versões ganham preponderância aspectos da gestão realizada por meio da “integração de setores governamentais” e da “coordenação horizontal” em nível federal. Já no terceiro plano, teríamos a ênfase na criação de “mecanismos de gênero na administração direta e indireta” como estratégia de aprofundamento da *transversalidade* de gênero e também de integração a “outras abordagens, como a igualdade racial” ((Marcondes *et al.*, 2016:16).

Mais uma dimensão apontada por Marcondes *et al.* (2016) trata da incorporação progressiva de diferentes “eixos” e temas a serem considerados em conjunto com as “desigualdades de gênero”. O primeiro PNPM (2005) enfatizava entre os principais objetivos de suas ações “a igualdade de gênero, raça e etnia” (Brasil, 2005:09). Já, na segunda edição (Brasil, 2008), ganham destaque o Eixo 9 e o Eixo 10 que tratam, respectivamente, do “Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia” e do “Enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas”. A mobilização de mulheres negras e lésbicas durante a 2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres teria sido o elemento impulsionador da criação do Eixo 9. Já na 3ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres (2011) e no III PNPM (2013) ampliam-se as referências à inclusão de “mulheres transexuais” e o “respeito à identidade de gênero”.³⁷

³⁷ Cabe notar que apesar deste tema/sujeito ganhar mais espaço a partir daí, o mesmo não acontece para “travestis”. Na primeira edição do PNPM o tema da orientação sexual aparece, ainda que apenas em duas menções relacionadas à “educação inclusiva”. Na sua segunda versão são incorporadas não apenas a dimensão da orientação sexual, mas também da identidade de gênero e os “movimentos de lésbicas, bissexuais e transexuais” são mencionados como parceiros em ações e propostas. Ainda nos anais da 3ª CNPM podemos encontrar uma menção a “travestis” relacionada à garantia do uso do nome social

No que tange aos significados que a categoria gênero assume no desenho de políticas públicas, Bandeira e Almeida (2013) criticam o fato de que políticas direcionadas para mulheres não necessariamente são “políticas públicas de gênero” ou contemplam essa perspectiva, ainda que estejam inscritas em ações de “governos que se comprometem com a redução das desigualdades de gênero”. As autoras indicam a tendência das políticas públicas para as mulheres estarem centradas em um “feminino essencializado, como parte da reprodução social e da manutenção da família, o que implica não priorizar os significados estabelecidos no relacionamento entre os sexos ou a autonomia das mulheres” (Bandeira; Almeida, 2013:38). O artigo também chama a atenção para a “enorme diversidade de mulheres” em termos de “raça, classe e geração”. Segundo elas, seria então necessário que as políticas adotassem “a abordagem de gênero – em sua interseccionalidade com tais categorias e em sua transversalidade com as diversas searas da vida social (saúde, educação, trabalho, dentre outras)” (Bandeira; Almeida, 2013:39).

Ao analisar o PPA 2004-2007 com relação à “perspectiva da transversalidade de gênero”, em texto de 2005, Lourdes Bandeira³⁸ apontava a necessidade de que a noção fosse melhor compreendida pelos “agentes públicos” para que então pudesse ser devidamente incorporada “em suas práticas de trabalho” e não apenas utilizado de modo “nominal” e “discursivo”. Em entrevista realizada com funcionários da SEPPIR, por exemplo, a autora indica que:

[Essa] mesma dificuldade de compreensão no emprego do recorte gênero e raça e etnia foi apontada, havendo nova

(Brasil, 2011:101), mas essa proposta já não aparece na terceira versão do PNPM, lançado dois anos depois.

³⁸ Professora titular no Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, com grande atuação nos temas de violência de gênero, feminismo e políticas públicas. Ocupou os cargos de Secretária de Planejamento e Gestão (2008 a 2011) e Secretária Adjunta (2012 a 2015) da Secretaria de Política para Mulheres – SPM do governo federal.

sugestão de uma melhor qualificação do termo, que exige uma capacidade técnica específica para um uso adequado “porque os/as gestores/as que se comprometerem com essa questão vão ter que brigar internamente no seu ministério com a estrutura burocrática e institucional do Estado que não está estruturado adequadamente para essa incorporação” (Bandeira, 2004:31).

Essa afirmação sugere que é relevante refletir sobre como as políticas voltadas para mulheres e as políticas voltadas para “população LGBT” podem ser compreendidas à luz das teorias oriundas dos campos acadêmico e ativista que reivindicam a percepção do gênero para além do binarismo expressado pelas categorias “homem” e “mulher” (Butler, 2008). Nesse sentido, mostra-se produtivo atentar para a desestabilização ou desnaturalização da categoria *mulher*, provocada por transexuais que se definem como mulheres (independentemente do desejo de realização de cirurgia de transgenitalização), provocando a matriz de inteligibilidade através da qual políticas públicas de gênero são constituídas. Como apontado em trabalhos anteriores (Aguião, 2014; 2017), os sistemas burocráticos de classificação usualmente utilizados pela administração governamental tem dificuldade em incorporar categorias que escapam da concepção binária do dimorfismo sexual.³⁹

Com relação à coletividade LGBT, para além da orientação sexual e da identidade de gênero, outros marcadores passam a compor o leque de especificidades a serem contempladas para a sua “correta” representação, como raça, local de moradia, geração

³⁹ No campo da “política LGBT”, essa desestabilização pode ser vislumbrada quando a homossexualidade como o termo englobante que caracterizaria a experiência de um conjunto de sujeitos começou a dar lugar à expressão “orientação sexual e identidade de gênero”. O termo *identidade de gênero* é acionado especialmente para “incluir” sujeitos que se definiriam mais pelos atributos de gênero incorporados ou desempenhados do que pela orientação sexual, e o seu uso no campo do ativismo brasileiro ganha corpo progressivamente a partir de meados da primeira década dos anos 2000.

etc.⁴⁰ E não é diferente no cenário das políticas voltadas para as mulheres. As provocações e os deslocamentos que as experiências engendradas no campo das pautas e agendas LGBT têm a potência de ampliar os modos de compreensão de gênero, no entanto, ações encaminhadas sob a lógica das políticas de identidade correm o risco de substancializar experiências em identidades não reflexivas a respeito das múltiplas relações contingentes que as constituem. Voltando então a destacar algumas das questões que mobilizam esta investigação. Quais são os sentidos que gênero e raça vêm assumindo em ações voltadas para o combate às desigualdades nesse âmbito? Quais são os sujeitos engendrados e/ou preconizados por tais políticas?

O trabalho já citado de Marcondes *et al.* (2016) indica que a concepção de gênero articulada nas propostas de *transversalidade* não aparece explicitada e que tampouco esse é um debate que se coloca com centralidade em esferas como as das conferências. Contudo, seria possível perceber que “as mulheres” são o sujeito principal para o qual as políticas são direcionadas e apareceriam “poucas ações voltadas à dimensão relacional das desigualdades de gênero” (Marcondes *et al.*, 2016:20). As autoras também chamam a atenção para o processo de “ampliação dos sujeitos” considerados, com o uso do conceito de “interseccionalidade”, ainda que sem uma definição clara, incorporado ao texto a partir do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2008). Contudo, avaliam que não ocorreu uma “revisão integral” das propostas no sentido de incorporar essa perspectiva. Segundo a sua leitura, algumas ações priorizam “a mulher como sujeito

⁴⁰ Percorrendo o campo do ativismo LGBT podemos notar como na última década como o apelo e adesão às “especificidades” forjam sujeitos particularmente definidos como “negros e negras LGBT”, “LGBT moradores de favelas e/ou periferias” ou “jovens e adolescentes LGBT”. Especialmente para uma reflexão sobre LGBT moradores de favelas, ver Lopes (2011). A respeito da discussão sobre a constituição de “adolescentes LGBT” como uma nova categoria para as políticas públicas, ver Leite (2014). Para uma reflexão sobre as disputas e negociações internas às diferentes identidades que compõem a coletividade LGBT, ver Aguião (2016).

universal”, notadamente as relacionadas ao enfrentamento à violência, e em outros há “maior sensibilidade à articulação de diferenças”, especialmente em eixos que abordam direitos sexuais e reprodutivos, saúde, “autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho”(Marcondes *et al.*, 2016:19).

A perspectiva interseccional vem ganhando cada vez mais destaque em projetos políticos e acadêmicos que enfrentam o desafio de reflexão a respeito da constituição de sujeitos, subjetividades e agenciamentos. Nos materiais analisados, com maior ou menor aprofundamento, foi possível perceber que a abordagem “transversal” no desenho das políticas públicas de gênero e raça ecoa esses esforços. Forjados no entrecruzamento entre produções teórico-políticas e o campo de aplicação da administração pública, podemos dizer que existe uma aposta no manejo desses enfoques para dar conta de contextos complexos e de fatores múltiplos que confluem para a produção e a manutenção de desigualdades.

Em fala articulada durante a 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em 2011, Luiza Bairos⁴¹, então ministra da SEPPIR, provocou o questionamento sobre quais “concepções de desenvolvimento” estariam sendo trabalhadas e qual seria “a perspectiva das mulheres dentro” dessas concepções, debate que ecoa as críticas à “Agenda Global de Gênero (AGG)” mencionada páginas atrás. Bairos trouxe o ponto da “transversalidade de gênero e raça” usando a seguinte imagem prática:

⁴¹ Formada em Administração (UFRGS), com mestrado em Ciências Sociais (UFBA) e doutorado em Sociologia (Universidade de Michigan), com longa trajetória de atuação e reconhecida como uma das principais lideranças do movimento negro e de mulheres negras, Luiza Bairos atuou em diferentes projetos e programas relacionados ao combate ao racismo. Ocupou cargo de Ministra da Igualdade Racial entre os anos de 2011 e 2014, e antes disso esteve na gestão da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial do governo estadual da Bahia.

todo formulador de políticas públicas[...], se tivesse a igualdade como o seu objetivo central, deveria se perguntar como a política que está sendo adotada impacta negativa ou positivamente na produção de desigualdade, seja ela desigualdade de gênero, seja ela a desigualdade racial (Brasil, 2011:35).

Passados oito anos da criação da SPM e SEPPPIR, a ministra também procurou indicar quais seriam os “desafios” colocados naquele momento:

Nós temos operado dentro desses órgãos que dirigimos com uma possibilidade, a meu ver, ainda limitada de trabalhar contra aquilo que é central na produção da nossa subalternidade social. Existe quase uma etiqueta colocada para nós: “é possível você trabalhar pela igualdade racial, mas não fala de racismo”; “é possível você promover políticas para as mulheres, mas não pode falar do enfrentamento ao sexismo e tudo que ele significa na produção da nossa condição” (Brasil, 2011:35).

Seguindo em sua argumentação, essa limitação estaria relacionada ao “racismo institucional” e ao “sexismo institucional” e à dificuldade de criar e avaliar “espaços de interlocução dentro do governo”. Ainda para exemplificar o ponto, Bairros refere-se ao Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, que concede um selo a empresas privadas e públicas conforme a avaliação de suas práticas de “promoção da equidade”. Assim, seria necessária proposta semelhante que avaliasse a própria “estrutura do Estado”.⁴²

⁴² O Pró Equidade de Gênero e Raça foi criado em 2005, sob a coordenação da SPM, em parceria com SEPPPIR, ONU Mulheres e OIT. O programa consiste na adesão de empresas a partir de um “plano de ação” que teria como horizonte a “promoção da equidade de gênero e raça no âmbito de suas relações de trabalho”. Após período estabelecido no plano, a empresa é avaliada e aquelas que cumprem as metas acordadas recebem o “Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça” (Brasil, 2013a).

De certa maneira, essa também foi uma das linhas seguidas pelas provocações colocadas por Jurema Werneck⁴³ em exposição na mesma conferência, no painel intitulado “Enfrentamento do racismo e da lesbofobia – articulação necessária para o enfrentamento do sexismo”. Werneck apontou para o racismo como uma dimensão estruturante das relações sociais e da “forma como o Brasil se organiza”, chamando a atenção para a dissonância entre as projeções e prescrições que constam de planos e programas e o que apontavam dados recentes. A expositora apresentou os objetivos do eixo ao qual o painel se referia e questionou se “as iniquidades raciais, as iniquidades sociais, o heterossexismo obrigatório que aniquila lésbicas ou que tenta aniquilar lésbicas, bissexuais e transexuais” teriam sido enfrentados. Trouxe um conjunto de dados indicando a persistência de desigualdades entre brancos e negros em termos de escolaridade, acesso a emprego formal e previdência social e também dados relativos à evolução da taxa de homicídios entre os anos de 2000 e 2008, que abrangeriam em boa parte o período de incidência dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres naquele momento avaliados. No período, seria notado o aumento de homicídios entre a população negra jovem e também o aumento da violência letal contra mulheres negras ao mesmo tempo que um decréscimo dessas ocorrências entre mulheres brancas.

A desconsideração desse eixo, de compreender o racismo estruturante faz isso, coloca a gente em vulnerabilidade crescente, em risco crescente [...]. A política de

⁴³ Jurema Werneck tem longa trajetória de engajamento no movimento de mulheres negra, e atuação em ativismos em direitos humanos, articulando temas como raça, gênero, sexualidade. Com formação em medicina e comunicação, nos anais da conferência aparece localizada como coordenadora da ONG Criola e da Articulação de Mulheres Negras Brasileiras. Na abertura de sua fala apresentou-se como “representante do movimento de mulheres lésbicas brasileiras” e fez menção à sua participação no Conselho Nacional de Saúde. Atualmente ocupa o cargo de diretora da Anistia Internacional, cujas ações em curso incluem a campanha “Jovem Negro Vivo”.

desarmamento, por desconsiderar o que eixo 9 (nove) diz – da dimensão estruturante do racismo, do sexismo e da lesbofobia –, por não considerar o risco diferente para as pessoas diferentes, movidas pelo racismo, aqui nesse caso, aumentou vertiginosamente o risco da população negra de 10 a 19 anos de ser assassinada. Por que eu assinalo isso? Porque tomar decisão em termos de política pública, quando essa Conferência há anos atrás tomou a decisão de que o eixo 9 (nove) era essencial, era para não acontecer isso (Brasil, 2011:46-48).

Esse último trecho faz referência à tematização da “violência racial” que nos últimos anos vem ganhando maior projeção no plano governamental, particularmente articulada em torno da especificação de uma “nova” coletividade enquanto sujeitos de direitos: a “juventude negra”, conforme podemos ler na pesquisa de Ramos (2014) e Silva (2017).⁴⁴ Essa articulação não ocorrerá de modo mais enfático nas esferas de participação das “políticas para as mulheres” ou mesmo mais estritamente da “igualdade racial”, mas inserida na agenda da “juventude”. Menos de um ano após a conferência referida acima, em setembro de 2012, o governo federal lançou o Juventude Viva – Plano de Prevenção à Violência contra a Juventude Negra, criado “para combater as causas” e

⁴⁴ Com atenção para discussões localizadas tanto em espaços de participação social conectados a “políticas públicas de juventude” quanto do movimento social, Paulo Cesar Ramos (2014) volta-se para a “tematização dos homicídios e da violência contra a população negra por parte dos próprios jovens negros”. Um dos principais desenvolvimentos que acompanhamos em sua pesquisa é o processo de assunção da “juventude negra” como “nova categoria de ação política” que ocorre conjuntamente a essa tematização. Já Uvanderson Silva (2017) percorre debates situados nos campos das relações raciais, da segurança pública e do movimento social, e desenvolve uma vigorosa discussão sobre a “racialização da violência de Estado”, enfrentando as controvérsias em torno do “Combate ao Genocídio da População Preta, Pobre e Periférica” e da “denúncia da participação do Estado como um dos principais agentes de violação de direitos no Brasil”. Entre outras questões, o trabalho analisa a limitada “universalização dos direitos de cidadania” vislumbrada diante de sua desigual distribuição conforme “origem social, local, de moradia e pertencimento racial” (Silva, 2017:15).

“criar condições para a superação” do “fenômeno” que o nomeia (Brasil, 2014).

A articulação dessa questão nas esferas de governo já vinha sendo trabalhada há alguns anos. Segundo o relatório do evento “Juventude negra, juventude viva: diálogos governo e sociedade civil”, o plano foi elaborado em “processo participativo” que envolveu progressivamente diferentes instâncias de governo ao longo dos anos de 2011 e 2012.⁴⁵ No entanto, na pesquisa de Ramos (2014) é possível acompanhar uma trajetória mais longa de construção. No âmbito governamental, terá papel fundamental o Conselho Nacional de Juventude, vinculado à Secretaria Nacional de Juventude, ambos criados em 2005.⁴⁶ No âmbito do movimento social destacam-se como um marco as articulações precipitadas em torno do I Encontro Nacional de Juventude Negra (ENJUNE), realizado em julho de 2007. Esse encontro definiu como prioridade o combate às altas taxas de mortalidade de jovens negros, posição que foi posteriormente ratificada como pauta prioritária na I Conferência Nacional de Juventude, em 2008, e reforçada na segunda edição do evento, em 2011.⁴⁷ Não caberia aqui aprofundar propriamente a complexidade da

⁴⁵ Entre elas, são indicadas no relatório: Fórum Direitos e Cidadania, Conselho Nacional de Juventude – CONJUVE, Conselho Nacional de Promoção da Igualdade da Racial – CNPIR, Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC, Conselho Nacional de Saúde – CNS e Comissão Permanente de Combate à Tortura e à Violência Institucional, representantes do Movimento Hip Hop, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, além de “especialistas em segurança pública e juventude” (Brasil, s/d).

⁴⁶ A Secretaria foi instituída vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República, pela Lei 11.129, de 30 de junho de 2005.

⁴⁷ De acordo com Ramos (2014), o I ENJUNE contou com a participação de cerca de 700 pessoas e do documento final do evento constam mais de 700 propostas que poderiam ser consideradas “tanto um programa de ação para a organização da juventude negra como uma agenda a ser seguida pelo Poder Público” (Ramos, 2014:34). No ano seguinte, na I Conferência Nacional de Juventude, das “prioridades” aprovadas pelos delegados, a mais votada foi “a implementação das resoluções do I Encontro Nacional de Juventude Negra” (id.ib.).

discussão em torno do aumento exponencial de assassinatos de jovens negros, tampouco uma análise mais detida do Plano Juventude Viva (PJV). Mas tratando-se de um plano de ação fundamentalmente “transversal”, pontuo alguns elementos interessantes dessa articulação para pensar métodos e modos do fazer da “transversalidade” e da compreensão da abordagem interseccional no enfrentamento de “problemas públicos”.

O Juventude Viva ficaria a cargo da Secretaria Nacional de Juventude em cooperação com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e as ações propostas envolveriam outros nove ministérios: Justiça, Educação, Cultura, Trabalho, Esporte, Saúde, Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Políticas para as Mulheres. Temos então um plano que articula recorte geracional, raça, sexo e território como prioridades:

Os programas do Plano [Juventude Viva] são direcionados à juventude, com especial atenção aos jovens negros de 15 a 29 anos, do sexo masculino, em sua maioria com baixa escolaridade, que vivem nas periferias dos centros urbanos e estão em situação de maior vulnerabilidade, e se divide em quatro eixos de ações (Brasil, 2014: 8).

O “público-alvo” do plano justifica-se pelas estatísticas que apontam para os homicídios como principal causa de morte de jovens entre 15 e 24 anos.⁴⁸ O texto do Guia de implementação para estados e municípios do plano enfatiza a necessidade de

⁴⁸ Waiselfisz (2012, 2014). A série completa, e outras análises, podem ser encontradas em: <http://www.mapadaviolencia.org> (último acesso em agosto de 2017). Os quatro “eixos de ações” do PJV são: “Desconstrução da cultura de violência”; “Inclusão, oportunidade e garantia de direitos”; “Transformação de territórios”; “Aperfeiçoamento institucional”. Os objetivos percorridos entre eles distribuem-se em iniciativas tais como: oferta de serviços públicos de ensino, cultura, esporte e lazer em “bairros mais afetados pela violência”, desenvolvimento de programas como Projovem, Pronatec e Prouni, realização de campanhas, capacitações e “sensibilização de agentes estatais”.

“combate efetivo do racismo institucional” e que “os órgãos da administração pública se reconheçam como peças-chave na desconstrução de práticas discriminatórias” e que “têm um papel importante na perpetuação das desigualdades” (Brasil, 2014:10).

Fazendo o exercício de percorrer o guia do PJV, nota-se que há apenas duas menções um tanto genéricas à importância da perspectiva de gênero, uma outra passagem que tratando de ação específica destaca a necessidade de atenção para os “múltiplos pertencimentos da população atendida, mesmo com recorte geracional, de raça e gênero” e também para outras violências que se articulam ao racismo “entre elas: homofobia, machismo, intolerância”. Já “mulheres” aparecem apenas quando são arroladas “ações e programas relacionados” – entre eles, o Mulheres da Paz. Alocado na Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, esse projeto estaria inserido no PJV através do “fortalecimento das redes sociais de prevenção e enfrentamento à violência” (Brasil, 2014:55).

De acordo com Sorj e Gomes (2011), a ideia original do Mulheres da Paz⁴⁹ centrava-se na “promoção de uma ‘cultura de paz’” e na “prevenção à entrada de jovens no crime organizado”, adotando uma concepção de mulheres como “mães/cuidadoras”. A SPM, “a partir de um viés feminista”, teria identificado essa tendência e defendido “que o projeto deveria promover o “empoderamento das mulheres”, tirando-as do “lugar de cuidadoras”. A promoção do “empoderamento” foi então incorporada, mas nos objetivos do projeto persistiria a “tensão mãe *versus* mulher” (Sorj e Gomes, 2011: 153). As mulheres continuam a ter como “incumbência prevenir a violência juvenil bem como a violência de gênero” (Brasil, 2014:55), resgatando

⁴⁹ A partir da inserção no Mulheres da Paz, mulheres “da própria comunidade” receberiam uma bolsa mensal para serem “capacitadas em temas como gênero e direitos da mulher, direitos humanos e cidadania, violências, fatores de risco e proteção e prevenção a drogadição, para agirem como multiplicadoras do Programa” (Brasil, 2014:55).

jovens em condição de "vulnerabilidade social". Além da dimensão conflituosa com relação a concepções de gênero indicada por Sorj e Gomes (2011), a perspectiva de responsabilização individual, tanto de mulheres, quanto de jovens que precisam se afastar do "crime organizado", parece bem distante da ênfase mais ampla no racismo institucional como fator mais estrutural da questão dos homicídios de jovens negros que o Juventude Viva procura endereçar.

Se os dados que embasam e justificam a criação do PJV funcionam bem para a leitura de sexo, destacando que a maioria das mortes é de jovens do sexo masculino, são opacos quanto às relações de gênero que permeiam tais dinâmicas. Seja no que diz respeito à (re)produção de determinadas masculinidades e feminilidades em contextos de violência, seja em relação às mulheres que habitam os círculos de relações desses jovens, por exemplo. Nesse sentido, a conjugação dos dois planos ou programas parece reatualizar as dificuldades de superação das articulações "setoriais" pretendida pelas "agendas transversais".

Nos planos e programas que percorremos, vemos gênero como categoria-chave para nomear identidades que podem ser agregadas a algumas "especificidades", como: mulheres trans, mulheres lésbicas, mulheres jovens, mulheres idosas, mulheres negras. A categoria raça aparece aqui como mais um qualificativo dessas "especificidades" mas também um signo para territórios geográficos-morais da "vulnerabilidade". Persiste um dos questionamentos que organizam a presente investigação: quais são os sentidos de gênero e a raça adequados à agenda das políticas públicas ou que se acomodam a certas morfologias de processos de Estado?

Em trabalho anterior (Guterres *et al.*, 2014), abordamos as dificuldades apontadas pelo próprio movimento de mulheres em atuar em relação à *transversalidade* da agenda e ao caráter interseccional das demandas com relação à ocupação de espaços institucionais de participação promovidas por organismos do governo. Do ponto de vista de algumas militantes, naquele momento entrevistadas, a segmentação das agendas e das formas

de representação é pensada como problemática em certos momentos por tornar mais difícil o avanço em discussões mais amplas, como as da relação entre desigualdade de gênero e modelos de desenvolvimento, por exemplo, ou porque faz com que o viés feminista ou de gênero acabe sendo diluído na medida em que as discussões alcançam níveis mais macro da política. Esse continuaria a ser um elemento problemático, seja porque as hierarquias de gênero recolocam-se institucionalmente, tornando mais difícil que essa discussão seja efetivamente contemplada em searas mais “duras”, como saúde ou economia, continuando de certo modo como “adjetivo” ou “especificidade” nas políticas; seja porque as próprias militantes identificam seu engajamento e atuação a partir de marcas mais complexas de inserção, como classe, raça, geração etc.

Se, como vem sendo indicado por uma série de trabalhos e pesquisas, a compreensão da articulação complexa de clivagens de constituição mútua figura como fundamental para reflexão sobre dinâmicas de constituição de hierarquias e opressões, permanece a dificuldade de objetivá-la no desenho de ações e políticas governamentais.

Entre compromissos, implicações e reconhecimentos no fazer Estado

Nós, mulheres, temos um compromisso que vem de muito longe. *Mas esse compromisso foi escrito na política brasileira, foi escrito na perspectiva, na forma, no horizonte que o Brasil enxerga para o futuro da sua população*, para o futuro dos seus povos, para o futuro das suas mulheres, que foi o eixo 9 [enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia] (Jurema Werneck, durante a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, 13 de dezembro de 2011, grifo meu).

E digo que o desafio é nosso porque ainda não conseguimos dar resposta a todas essas questões. Porque sempre é mais difícil, digamos assim, respondermos a uma realidade que se transforma

em função ou como resultado da sua própria atuação sobre ela. Quer dizer, *estamos todas muito implicadas nessas transformações que aconteceram, somos objeto e sujeitos dessa transformação* (Luiza bairros. durante a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, 13 de dezembro de 2011, grifo meu).

Se considerarmos a estratégia argumentativa desse tipo de exposição pública é interessante destacar a projeção ideal acionada como forma de mobilização e denúncia: o “compromisso” que “o Brasil enxerga para o futuro da sua população”. Temos o “Estado-ideia” que se autoproyeta como alinhado a um horizonte internacional de defesa e promoção de direitos humanos e o “Estado-sistema” significado pela administração rotineira que falha, que é marcada pela escassez e incompletude de seus projetos e processos.

Em entrevista concedida a Sonia Alvarez na mesma época da II Conferência, dezembro de 2011, a então ministra Luiza Bairros abordou as dificuldades de fazer valer a agenda de “promoção da igualdade de gênero e raça” nos outros ministérios. Bairros falou sobre como a secretaria estaria organizada, com uma equipe “extremamente reduzida” e que o seu modelo de atuação e o formato de funcionamento dos conselhos precisaria ser avaliado. Arriscou que seria desejável a existência de “algum tipo de estrutura ou núcleo” nos outros ministérios para “trabalhar a promoção da igualdade de forma consistente [...] de maneira que essas questões tivessem o poder de penetrar na estrutura [...] para não deixar que as coisas morram lá dentro” (Alvarez, 2012:847, grifo meu). O curioso aqui é a exposição de uma certa arquitetura de governo que super-responsabiliza um organismo (tido como índice do “avanço da transversalidade de gênero e raça”) montado para operar com recursos limitados, trabalhando sempre no limite de “deixar que as coisas morram”. Uma espécie de “profecia autorrealizadora” (Merton, 1948).

Se não há como garantir que recomendações estabelecidas por programas e planos sejam efetivadas, isso não impede que

esse tipo de iniciativa produza outras eficácias. Um programa ou plano federal, com o apelo de ampla discussão com a sociedade civil, funciona como um poderoso instrumento de abertura de diálogo e pressão que pode ser manejado pela “sociedade civil organizada”. Além disso, o processo de elaboração desses documentos muitas vezes reverbera eficácias internas, com relação a produção de consensos e dissensos, formação de redes, grupos, lideranças, alianças e rupturas, como visto no cenário das “Políticas LGBT” (Aguião, 2014; 2016).

De outra parte, a afirmação da então ministra remete à maior circulação de atores entre ativismo, academia e governo, a partir do incremento da incorporação de quadros ativistas em cargos governamentais verificada especialmente durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (2003-2016).⁵⁰ Além disso, os trechos destacados falam sobre os engajamentos particulares, a corresponsabilização, o “nós” implicado enquanto “objeto e sujeito” das “transformações” almejadas. Em pesquisa anterior, propus a análise de conferências como rituais de delegação (Bourdieu, 2004). Encarar tais eventos como atos de produção e (re)afirmação de representantes e, ao mesmo tempo, daquilo que precisa ser representado, relaciona-se com a proposta de reflexão a respeito dos efeitos de coprodução de sujeitos e identidades, conjugados à eficácia de reconhecimento de direitos.

Estive na IV Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, realizada em maio de 2016. Do que foi possível observar, a *transversalidade*, ao menos enunciado discursivo, não apareceu na maioria das discussões de propostas ali travadas. O que surgiu com muita força foi o elenco e a enunciação infinita de sujeitos e identidades que precisariam estar contempladas pelas proposições apresentadas. Trago o exemplo de uma proposta aprovada na plenária final, tratando de uma “recomendação geral” a ser incluída no relatório da conferência.

⁵⁰ Souza Lima (2007) já identificava a alta circulação de quadros da academia, da administração pública e do movimento social em “processos contemporâneos de formação de Estado”.

Do que foi possível capturar no momento em caderno de campo, dizia-se mais ou menos assim:

Onde se fizer referência às “políticas para mulheres”: [estão contempladas] negras, lésbicas, transexuais, bissexuais, quilombolas, indígenas, ciganas, em situações de rua, catadora de material reciclável, de periferia, com deficiência, portadora de doenças crônicas e patologias psicossomáticas, psiquiátricas e transtorno mental, em condição de drogadição, faxinalenses, do campo, rurais, da floresta, das águas, ribeirinhas, das marés, prostitutas, vítimas de escarpelamento, [...] [trecho grande que não foi possível registrar], trabalhadoras domésticas, circenses, migrantes, marisqueiras, mulheres da cultura tradicional, pescadoras, quebradeiras de coco, parteiras tradicionais, mulheres de terreiro, mulheres imigrantes, da agricultura familiar, mulheres autônomas, associadas e cooperadas.

O texto foi lido em plenária numa tentativa de dar fim às interrupções de mulheres e grupos de mulheres, que a todo momento pediam a palavra para reivindicar que as suas identidades específicas fossem reconhecidas e incluídas nas diferentes propostas que passavam por aprovação na última deliberação coletiva da conferência. Todas desejavam estar implicadas no relatório final.

Anunciar-se e inscrever-se num plano conformam tentativas de materializar o "compromisso" ou a promessa de igualdade, como já visto na epígrafe que abre este artigo. De um lado, as dinâmicas de participação, a criação de conselhos, a realização de conferências e a produção de seus documentos correlatos figuram como fundamentais para o alargamento de possibilidades para a inscrição de demandas e pautas; por outro, permanecem os desafios de adequação a determinados enquadramentos e formatos predeterminados, que arriscam a redução e o apagamento de complexidades que estruturam a conformação de desigualdades. A promessa e a persecução do ideal de igualdade, a ser alcançado através do reconhecimento de diferenças, os

comprometimentos e implicações no fazer do Estado acabam por alimentar o enredamento nas narrativas de insuficiência, escassez e incompletude.

De volta aos questionamentos perseguidos ao longo da pesquisa como forma de compreender os mecanismos de reconhecimento (e produção) de diferenças atrelados a uma determinada concepção de promoção da igualdade de direitos, considero que essa é uma pista importante para seguir retrospectivamente e questionar o que vem acontecendo com a fórmula da aplicação da *transversalidade* para dar conta das diversidades. A intensificação dessa "estratégia" no âmbito da administração pública na primeira década dos anos 2000 coincide com o período em que a perspectiva interseccional começa a se expandir como uma seara particular no campo teórico-acadêmico brasileiro. Como demonstrado por Moutinho (2014), uma das questões que perpassa as análises que adotam essa perspectiva é compreender a articulação de diferentes marcadores sociais de diferença, sem perder de vista a eficácia política da "lógica das sujeições combinadas" e da "nomeação de formas de exclusão" em processos de constituição de sujeitos. As políticas públicas emergem como fundamentais para a articulação de novos imaginários e constituição de subjetividades, mas como lidar com a produção de exclusões inerente a esses mesmos mecanismos?

Ao percorrer os documentos de prospecção da promoção de direitos e algumas das leituras críticas realizadas em diferentes instâncias, como nas arenas do ativismo, das produções acadêmicas e da gestão governamental, procurei evidenciar aspectos da fabricação e da circulação de formatos e linguagens que compõem "o fazer e desfazer dos direitos" (Vianna, 2013). Os usos e as produções de sentido para categorias como gênero, raça, geração, território e os variados engajamentos e comprometimentos performados, moldam progressivamente novos repertórios de reconhecimento de sujeitos que, por sua vez, emergem de diferentes composições desses vetores. Acompanhar as tramas das políticas que operam como instrumentos de governança (Shore; Wright) nos permite desvelar parte dos

processos do “fazer Estado”(Souza Lima, 2012) inevitavelmente atrelados a constituição mesma de sujeitos e populações administráveis (governáveis).

Por fim, cabe indicar que o período recortado para esta investigação cobre os anos de 2003 a 2015 e, como enfatizado ao longo do texto, os processos aqui percorridos têm como pano de fundo as dinâmicas da "participação social como método de governo" e um contexto social que ampliou expectativas e possibilidades de colocação de demandas e experiências por distintos sujeitos na cena pública. A partir de 2016, a conjuntura política instalada após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff encerrou esse chamado "ciclo". Em 12 de maio de 2016, mesmo dia do encerramento da 4ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, a presidenta foi afastada do cargo. Meses depois uma "reforma administrativa" desmontou grande parte da arquitetura institucional apresentada ao longo deste texto (ver nota 30). Estamos então em momento crítico de reorganização do campo político, no qual ainda não é possível avaliar quais serão os desdobramentos dessa nova configuração.

Referências bibliográficas

- ABRAMS, Philip. Notes on the Difficulty of Studying the State (1977). *Journal of Historical Sociology* vol.1, nº1, 1988, pp.58-89.
- ADORNO, Sergio. Direitos Humanos. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (orgs.) *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo, Aderaldo & Rothschild, Anpocs, 2008, pp191 – 224.
- _____. História e Desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. *Novos Estudos* CEBRAP, 86, março, 2010, pp. 5-20.
- AGUIÃO, Silvia. “Fazer-se no Estado”: uma etnografia sobre o processo de constituição dos “LGBT” como sujeitos de direitos no Brasil contemporâneo. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2014.

- _____. “Não somos um simples conjunto de letrinhas”: disputas internas e (re)arranjos da política “LGBT”. *cadernos pagu* (46), Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/Unicamp, 2016, pp.279-310.
- _____. Enquadramentos de gênero: desafios entre construções teórico-políticas e classificações administrativas de “políticas LGBT” no Brasil contemporâneo. In: SOARES, Joice; ZANETTI, Julia; TEIXEIRA, Kamila (org.). *Jovens pesquisadoras: direitos e políticas em debate*. Rio de Janeiro, Editora Autografia, 2017, pp. 216-245.
- ALVAREZ, Sonia E. Feminismos e antirracismo: entraves e intersecções: Entrevista com Luiza Bairos, ministra da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). *Rev. Estud. Fem.*, vol. 20, nº 3, Florianópolis, dec. 2012, pp.833-850.
- _____. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. *Cadernos Pagu* (43), Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/Unicamp, 2014a, pp. 13-56
- _____. Engajamentos ambivalentes, efeitos paradoxais: movimentos feminista e de mulheres na América Latina e/em/contra o desenvolvimento. *Feminismos*. Salvador - BA. v.2, n.1.jan-abr.4, 2014b, pp. 57-77.
- ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas. Reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo, Companhia das Letras, 2008 [1983].
- AUSTIN, John Langshaw. *How to do things with words*. Oxford University Press, 1962.
- BANDEIRA, Lourdes. *Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas*. Convênio Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL; Secretaria Especial de Política para as Mulheres – SPM. Brasília, 2004.
- _____; ALMEIDA, Tânia M. C. de. A transversalidade de gênero nas políticas públicas. *Revista do Ceam*, vol. 2, Brasília – DF, nº 1, jan./jun., 2013, pp. 35-46.
- BEIJING Declaration and Platform for Action, 1995 [<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>] – acesso em: 10 jan. 2017].

- BOURDIEU, Pierre. A Delegação e o Fetichismo Político. In _____.
Coisas ditas. São Paulo, Ed. Brasiliense, 2004, pp. 188-206..
- BRAH, Avtar. Diferença, diversidade, diferenciação. *cadernos pagu* (26),
Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/Unicamp, 2006,
pp. 329-37.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de
Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2004-
2007: mensagem presidencial*. Brasília, MPOG, 2003.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Relatório de
avaliação do PPA 2005: avaliação da transversalidade*. Brasília,
MPOG, 2006.
- _____. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos
Humanos. *Anais da Conferência Nacional de Gays, Lésbicas,
Bissexuais, Travestis e Transexuais – 5 a 8 de junho de 2008*. Brasília,
SEDH/PR, 2008.
- _____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da
República. *Programa Nacional de Direitos Humanos*. Brasília,
SEDH/PR, 2010.
- _____. Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. *Anais da 3ª
Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: autonomia e
igualdade para as mulheres*. Brasília, Secretaria Nacional de Políticas
para as Mulheres, 2011.
- _____. Presidência da República. *Relatório do evento Juventude negra,
juventude viva: diálogos governo e sociedade civil, realizado entre 27
e 28 de novembro de 2012*. Brasília, s/d [2013?] [[http://juventude.gov.br/articles/0009/4538/Relat_rio_Final_-
_Juventude_Viva_-_Di_logos.pdf](http://juventude.gov.br/articles/0009/4538/Relat_rio_Final_-_Juventude_Viva_-_Di_logos.pdf) – acesso em: ago. 2017].
- _____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para Mulheres.
Plano Nacional de Política para as Mulheres 2013-2015. Brasília,
Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013a.
- _____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as
Mulheres. *Práticas de Igualdade. Ações de destaque na 4ª edição*.
Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. Brasília, 2013b.

- _____. Presidência da República. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Promoção da Igualdade Racial. *Destaques 2011 - 2014*. Brasília, SEPPPIR, 2014.
- _____. Secretaria-Geral da Presidência da República. Política Nacional de Participação Social [cartilha]. Brasília, [2014].
- BRITES, Jurema; FONSECA, Claudia (org.). *Etnografias da Participação*. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2006.
- BUTLER, Judith. *Excitable speech: a politics of the performative*. New York, Routledge, 1997.
- _____. *Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2008.
- CÂMARA, Cristina. *Cidadania e orientação sexual: a trajetória do Grupo Triângulo Rosa*. Rio de Janeiro, Academia Avançada, 2002.
- CARRARA, Sergio; VIANNA, Adriana. Os direitos sexuais e reprodutivos no Brasil a partir da “constituição cidadã”. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (org.). *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo, Aderaldo & Rothschild, Anpocs, 2008, pp.334 – 359.
- CARDOSO, Ruth. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria Helena Tavares de (ed.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense, 1983, pp. 313-350
- _____. Movimentos Sociais na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.3, (1), São Paulo, 1987, pp. 27-37.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, Daniel (org.). *Políticas de cidadania y sociedade civil en tiempos de globalización*. Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110
- DURHAN, Eunice. Movimentos sociais: a construção da cidadania. In: _____. *A dinâmica da cultura: ensaios de antropologia*. São Paulo, Cosac Naify, 2004 [1984], pp 281-29.
- ELIAS, Norbert. Processos de formação do Estado e construção de nações. In: _____. *Escritos & Ensaio 1 - Estado, Processo*, Opinião Pública. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2006, pp. 153-165..

- EVERS, Tilman. Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. *Novos Estudos*, v. 2. N.4. Cebrap., São Paulo - SP, 1984, pp. 11-23.
- FACHINNI, Regina *Sopa de letrinhas? Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90*. Rio de Janeiro, Garamond – Seção Garamond Universitária, 2005.
- FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? *Lua Nova* n° 70, São Paulo, , 2007, pp. 101-138.
- GUTTERRES, Anelise; VIANNA, Adriana; AGUIÃO, Silvia. Percursos, tensões e possibilidades da participação de movimentos de mulheres e feminista nas políticas governamentais. In: LEITE LOPES, José Sergio; HEREDIA, Beatriz (org.). *Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados*. Rio de Janeiro, CBAE, 2014, pp. 211-237.
- IPEA. *Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias in Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, IPEA, 2009.
- LAVALLE, Adrian G. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, 84, São Paulo, 2011, pp.13-23.
- LAVALLE, Adrian G; SZWAKO, José. Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual. *Novos Estudos - CEBRAP* n° 99, São Paulo, Julho, 2014, pp. 91-104.
- LEITE LOPES, José Sergio; HEREDIA, Beatriz (org.). *Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados*. Rio de Janeiro, CBAE, 2014, pp.211-235.
- LIMA, Marcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos - CEBRAP* n° 87, São Paulo, julho 2010, pp.77-95,.
- LOPES, Paulo Victor Leite. Sexualidade e construção de si em uma favela carioca: pertencimentos, identidades, movimento. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social), Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- MERTON, R. The Self-Fulfilling Prophecy. *The Antioch Review* 8(2), 1948, pp.193-210.

- MESQUITA NETO, Paulo de. Programa Nacional de Direitos Humanos: continuidade ou mudança no tratamento dos direitos humanos no Brasil. *Revista CEJ*, vol. 1, n° jan./abr, 1997, pp. 117-134.
- MITCHELL, Timothy. Society, Economy and the State Effect. In: SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil (org.). *The Anthropology of the State: a reader*. MA, USA, Blackwell Publishing, 2006, pp. 169-186.
- MOUTINHO, Laura. Diferenças e desigualdades negociadas: raça, sexualidade e gênero em produções acadêmicas recentes. *cadernos pagu* (42), Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/Unicamp, 2014, pp.201-248.
- PAPA, Fernanda. Transversalidade e políticas públicas para mulheres no brasil percursos de uma pré-política. Dissertação (Mestrado em ???), Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012.
- PEIRANO, Mariza. Rituais como estratégia analítica e abordagem etnográfica”. In: PEIRANO, M. (org.). *O Dito e o Feito: Ensaios de Antropologia dos Rituais*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2002, pp. 7-14.
- PINHEIRO, Paulo Sergio; MESQUITA Neto, Paulo de. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. *Revista Estudos Avançados*, vol.11, n° 30, agosto 1997, pp. 117-134.
- PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. *Participação social como método de governo? um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais*. Rio de Janeiro, IPEA, 2012.
- PISCITELLI, Adriana. Interseccionalidade, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. *Sociedade e Cultura*, vol.11, n°2, jul/dez, 2008, pp.263-274.
- RAMOS, Paulo Cesar. “Contrariando a estatística”: a tematização dos homicídios pelos jovens negros no Brasil. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.
- REINACH, Sofia. Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

- ROCHA, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca (coord.). *20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social*. Brasília, ANFIP, 2008, pp. 131-148.
- SHORE, Chris; WRIGHT, Susan. Policy: A new field of anthropology. In: _____. (ed.) *Anthropology of Policy*. London, Routledge, 1997, pp. 3-30.
- SILVA, Kelly. Da resistência à violência de Estado a um novo projeto de formação nacional: genealogias das políticas de Direitos Humanos no Brasil. *Anuário Antropológico* 2013, , vol. 39, nº 1, Brasília, UnB, 2014, pp.39-71.
- SILVA, Uvandererson Vitor da. Cidadania em negro e branco: racialização e (luta contra a) violência de Estado no Brasil. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- SIMÕES, Júlio A.; FACHINNI, Regina. *Na trilha do arco-íris: do movimento homossexual ao LGBT*. São Paulo, Editora da Fundação Perseu Abramo, 2009.
- SORJ, Bila; GOMES, Carla. O gênero da “nova cidadania”: o programa Mulheres da Paz. *Sociologia & Antropologia* vol.01, nº 2, 2011, pp.147 – 164.
- SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosangela Dias O. *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo, Instituto Pólis, 2012.
- SOUZA LIMA, Antônio Carlos de (org.). *Gestar e Gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2002.
- SOUZA LIMA, Antonio C.; CASTRO, João P. M. Políticas Públicas. In: SANSONE, Livio; PINHO, Osmundo (ed.). *Raça: Novas Perspectivas Antropológicas*. Brasília; Salvador, ABA; EDUFBA, 2008, pp. 351-392
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. Apresentação. Dossiê Fazendo Estado. *Revista de Antropologia* vol.55, nº2, São Paulo, USP, 2012, pp. 559-564

- SQUIRES, Judith. Diversity Mainstreaming: Moving Beyond Technocratic and Additive Approaches. *Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft, Femina Politica*, v. 16. n.1. , 2007, pp. 45-56.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2002, pp. 17-45.
- TEIXEIRA, Ana Claudia (org.). *Os Sentidos da democracia e da participação*. São Paulo, Polis, 2005.
- _____; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da (org.). *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo, Instituto Pólis, 2012, pp. 49-64.
- TEIXEIRA, Carla C.; SOUZA LIMA, Antonio C. de. A antropologia da administração e da governança no Brasil: área temática ou ponto de dispersão? In: DUARTE, Luiz F. D.; MARTINS, Carlos B. (ed.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: antropologia*. São Paulo, ANPOCS, 2010, pp.51-95.
- VIANNA, Adriana; LACERDA, Paula. *Direitos e Políticas Sexuais no Brasil: o panorama atual*. Rio de Janeiro, CLAM/IMS, 2004.
- VIANNA, Adriana. Introdução: fazendo e desfazendo inquietudes no mundo dos direitos. In: VIANNA, Adriana (org). *O Fazer e o Desfazer dos Direitos: experiências etnográficas sobre política, administração e moralidades*. Rio de Janeiro, Epapers/Laced, 2013, pp. 15-35
- WAISELFISZ, Julio J. *Mapa da violência 2012: a cor dos homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro, Cebela, Flacso; Brasília, SEPP/PR, 2012.
- _____. *Homicídios e juventude no Brasil. Atualização 15 a 29. Mapa da Violência 2014*. Secretaria Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Brasília, 2014.
- WALBY, Sylvia. Gender Mainstreaming: productive tensions in theory and practice. *Social Politics*, vol. 12, n° 3, 2005, pp.321-343.
- WOODWARD, Alison E.; Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (ed.): *Gender mainstreaming in European policy: innovation*

or deception?: innovation or deception?. Berlin, 2001 (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Abteilung Organisation und Beschäftigung 01-103) [<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-115395>].