

Significados de gênero e política pública: análise preliminar de políticas para as mulheres e LGBTQIA+ no Rio Grande do Norte (2011-2021)

Autoria

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

Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP/CCSA / UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

MARIA ARLETE DUARTE DE ARAUJO - mariaarlete1956@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP/CCSA / UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Agradecimentos

Agradecemos à PROPESQ/UFRN, pelo apoio prestado ao projeto de pesquisa, por meio do Edital de Iniciação Científica de 2021.

Resumo

Neste artigo apresentamos resultados preliminares de investigação sobre os significados de gênero na construção dos problemas e definição do curso de ação das políticas para as mulheres e LGBTQIA+ no RN (2011-2021). Para isso, selecionamos duas iniciativas - políticas para as mulheres e para a população LGBTQIA+. Com o apoio do software Atlas.ti., enfocamos os discursos oficiais sobre as políticas de igualdade de gênero no RN para a análise de frame, tendo como referência o projeto Mainstreaming Gender Equality in Europe (MAGEEQ). Entre os principais resultados evidenciamos que os problemas de gênero, nos dois casos, envolvem múltiplas dimensões (trabalho, violência, política, direitos civis etc.) e possuem como causas as relações de poder e de dominação referentes a gênero e sexualidades. Apesar disso, não identificamos alinhamento entre os frames que estruturam as narrativas das políticas; os pontos de encontro limitam-se a “recortes” que, principalmente, envolvem as mulheres lésbicas, e, mais recentemente, as transexuais. A forma que as narrativas foram construídas aproxima-se mais da interseccionalidade do que de uma abordagem mais abrangente de políticas de gênero, incluindo ambas iniciativas. Acreditamos que os resultados aportam contribuições teórico-metodológicas, práticas e empíricas sobre as políticas de gênero no Brasil, mais especificamente no RN.

Significados de gênero e política pública: análise preliminar de políticas para as mulheres e LGBTQIA+ no Rio Grande do Norte (2011-2021)

Resumo: Neste artigo apresentamos resultados preliminares de investigação sobre os significados de gênero na construção dos problemas e definição do curso de ação das políticas para as mulheres e LGBTQIA+ no RN (2011-2021). Para isso, selecionamos duas iniciativas - políticas para as mulheres e para a população LGBTQIA+. Com o apoio do *software* Atlas.ti., enfocamos os discursos oficiais sobre as políticas de igualdade de gênero no RN para a análise de *frame*, tendo como referência o projeto *Mainstreaming Gender Equality in Europe* (MAGEEQ). Entre os principais resultados evidenciamos que os problemas de gênero, nos dois casos, envolvem múltiplas dimensões (trabalho, violência, política, direitos civis etc.) e possuem como causas as relações de poder e de dominação referentes a gênero e sexualidades. Apesar disso, não identificamos alinhamento entre os *frames* que estruturam as narrativas das políticas; os pontos de encontro limitam-se a “recortes” que, principalmente, envolvem as mulheres lésbicas, e, mais recentemente, as transexuais. A forma que as narrativas foram construídas aproxima-se mais da interseccionalidade do que de uma abordagem mais abrangente de políticas de gênero, incluindo ambas iniciativas. Acreditamos que os resultados aportam contribuições teórico-metodológicas, práticas e empíricas sobre as políticas de gênero no Brasil, mais especificamente no RN.

Palavras chave: Gênero. Mulheres. LGBTQIA+. Política Pública. Frame Analysis.

1 Introdução

As teorias e práticas de gênero são marcadas por uma instabilidade constitutiva (Haraway, 2004). Gênero é uma noção marcada por ambiguidades e contradições, estando em permanente construção, desconstrução e reconstrução (LAURETIS, 1994; SCOTT, 1995; LOURO, 2001; BUTLER, 2003; MATOS, 2008; PRECIADO, 2020). O termo pode ser mobilizado como referência teórica e política relacionada à “questão das mulheres”, à “comunidade LGBTQIA+”, ou, ainda, de forma mais ampla, abrangendo ambas. Entretanto, isso não ocorre sem disputas. É na dinâmica dessas tensões e negociações entre

sujeitos que encarnam gênero cotidianamente, politizando suas vivências coletivas, que os significados práticos e teóricos de gênero emergem, consolidam-se, são questionados e se transformam.

As políticas públicas de gênero são permeadas por esse processo e, também, desempenham uma função constitutiva nas transformações da realidade social. É por meio de políticas públicas que o Estado se compromete ou legitima as reivindicações de movimentos feministas e LGBTQIA+ por igualdade, ou, ao revés, estabelece e legitima relações de poder e de dominação de desigualdades de gênero (BACCHI, 2005; LOMBARDO; MEIER, 2006; VERLOO, 2007; MARCONDES; FARAH, 2021).

Abordagens teóricas de políticas públicas que enfatizam o papel das relações de poder, dos discursos e das ideologias (FISCHER; FORESTER, 1993; SCHMIDT, 2010) podem contribuir para compreender a construção dos significados que delineiam a definição de problemas de desigualdades de gênero e o curso da ação para responder a eles. É o caso, por exemplo, das teorias e metodologias de *frame analysis*, que enfatizam o papel das narrativas nos processos de políticas públicas (HAJER 1993; REIN; SCHÖN 1993; HAWKESWORTH, 2012).

A principal estratégia para estruturar políticas de igualdade de gênero é a transversalidade de gênero, que, de forma mais recorrente, foi mobilizada pelas políticas para as mulheres (FARAH, 2004; WALBY, 2005; PAPA, 2012). O processo de transversalidade abrange uma disputa em torno das narrativas e dos significados para comprometer a ação pública com o compromisso de igualdade de gênero (MARCONDES; FARAH, 2020).

Mas, qual igualdade de gênero? Entre mulheres e homens? Entre diferentes mulheres? Para inclusão da comunidade LGBTQIA+? Em outras palavras (e indagações): como “gênero” é mobilizado para construir discursivamente os problemas públicos e estruturar ações públicas para responder a eles? Há aproximações, distanciamento ou integração? É possível falar em uma categoria (de gênero) ampliada, ou a articulação entre as políticas para as mulheres e LGBTQIA+ orientam-se mais para uma abordagem interseccional, a exemplo do que ocorre com as relações de raça e classe?

O propósito deste artigo é apresentar os resultados preliminares de investigação sobre os significados de gênero na construção dos problemas e definição das políticas para

as mulheres e LGBTQIA+ no RN (2011-2021), com foco nas aproximações e distanciamentos envolvidos no curso de ação. Apresentamos os resultados da primeira etapa da investigação, que envolveu a análise dos documentos oficiais de referência para as políticas para as mulheres e LGBTQIA+ potiguares. Com o apoio do *software* Atlas.ti., enfocamos os discursos oficiais sobre as políticas de igualdade de gênero no RN para a análise de *frame*, tendo como referência o projeto *Mainstreaming Gender Equality in Europe* (MAGEEQ) (BACCHI, 2005; VERLOO, 2007).

Este artigo estrutura-se em seis seções, incluindo esta Introdução. Na segunda parte, apresentamos o referencial teórico, enfocando as relações de gênero, política pública e a política pública de gênero. Na terceira, descrevemos o percurso metodológico. Na quarta, apresentamos a contextualização geral das políticas para as mulheres e LGBTQIA+ no RN, em face do contexto nacional. Na quinta parte investigamos, em caráter preliminar, os significados de gênero em políticas para mulheres e LGBTQIA+ no RN (2011-2021). Finalmente, nas considerações finais, apresentamos uma síntese do percurso e dos resultados da análise, destacando as principais contribuições e limitações e os próximos passos da análise e da pesquisa.

2 Política Pública de Gênero: referencial teórico

2.1 Gênero: categoria e práxis em (des/re) construção

Gênero é uma noção marcada por ambiguidades e conflitos (LAURETIS, 1994), estando em permanente construção, desconstrução e reconstrução. Trata-se de uma categoria analítica central para a compreensão sobre os sistemas de diferenças e as relações produtoras de desigualdades (RUBIN, 1975; SCOTT, 1995; HARAWAY, 1995). Além disso, é também um referencial fundamental para a luta dos movimentos feministas e LGBTQIA+ nas resistências e insurgências contra a realidade concreta em que os mencionados sistemas e relações ganham concretude. Há, portanto, uma dialética constitutiva da noção de gênero que projeta a instabilidade como sua marca (HARAWAY, 1995; MATOS, 2008). Nessa dinâmica, emergem diferentes significados atribuídos a gênero.

Sua teorização no Norte Global ocorreu no pós guerra, sendo um importante marco a publicação de “O Segundo Sexo”, de Beauvoir (1980). Para a autora, mulheres e homens relacionam-se em termos de reciprocidade, mas, enquanto os homens são construídos socialmente como o “eu”, o paradigma da universidade da humanidade, as mulheres são o “outro”, em uma relação de alteridade negativa. Posteriormente, nas décadas de 1960/70, essa discussão se tornou sistêmica, impulsionada pelas práticas e reflexões feministas (LAURENTIS, 1994). Também na segunda metade do século XX, no Sul Global (incluindo América Latina e Brasil), os movimentos feministas passaram a se organizar e teorizar as experiências e opressões vivenciadas pelas mulheres (GONZALEZ, 1981; BARRANCOS, 2010; DI MARCO, 2010; CARNEIRO, 2013).

Nessa trajetória, gênero emergiu como uma forma de compreender e transformar relações sociais de poder e de dominação que se fazem a partir das diferenças percebidas entre os sexos (SCOTT, 1995). Tratava-se de contestar a naturalização das diferenças sexuais entre homens e mulheres, relacionados pelo antagonismo e hierarquia (RUBIN, 1975; BEAUVOIR, 1980; HARAWAY, 2004; MATOS, 2008). Se o sexo poderia estar mais vinculado ao biológico, o gênero era entendido como, necessariamente, social e histórico.

Enquanto uma relação de poder que estrutura a realidade social, gênero engendra ideologias e discursos que, por sua vez, conformam e legitimam essas relações de poder (LAURENTIS, 1994). Dessa forma, essas relações de poder, de alto grau de abstração, são encarnadas por sujeitos de carne e osso cotidianamente. Em decorrência, gênero atravessa a forma como se produz e reproduz em uma sociedade, mas também delinea os valores culturais e as subjetividades e identidades (SCOTT, 1995). Por isso, com base nessa noção, as feministas reivindicavam mudanças multidimensionais, envolvendo a divisão sexual do trabalho, espaços de poder e de decisão, violência, direitos sexuais e reprodutivos, dentre outras demandas (HARAWAY, 2004).

A dinâmica dos movimentos que mobilizam gênero como referencial impulsionou mudanças profundas nessa categoria na contemporaneidade, em múltiplos sentidos. É o caso da discussão acerca da interseccionalidade. E, ainda, da crítica formulada aos binarismos do sistema sexo/gênero, tendo como base os movimentos LGBTQIA+.

A experiência e a teorização dos movimentos LGBTQIA+ desafiaram algumas das bases de definições *mainstream* sobre gênero, sobretudo a partir das proposições da Teoria *Queer* (LOURO, 2001; BUTLER, 2003; SEDGWICK, 2007; PELÚCIO, 2014; PRECIADO, 2020). Como observa Louro (2001), a Teoria *Queer* surgiu na década de 1990, assumindo aquilo que era um insulto às pessoas cujas sexualidades desviavam da norma cis-heteronormativa (*queer* em inglês significa estranho) para confrontar essa normalização.

A partir das aprendizagens provenientes da vivência em margens, guetos, segredos e armários (SEDGWICK, 2007), a ênfase da Teoria *Queer* era menos na denúncia da opressão experimentada por LGBTQIA+, e mais no questionamento de um regime de poder que cria equivalências entre sexo/gênero/desejo (nasce biologicamente “mulher”, torna-se socialmente “mulher”, logo, deseja um “homem”), fantasiando uma heterossexualidade compulsória constituída a partir do falocentrismo (LOURO, 2001; BUTLER, 2003; PELÚCIO, 2014). Com base em Preciado (2020), poderíamos questionar: onde estariam representadas as vivências de pessoas trans, intersexuais ou não-binárias/gênero fluides nas definições de gênero que partem do binarismo feminismo/masculino?

As abordagens interseccionais voltaram-se, por sua vez, ao questionamento da mulher universal, tendo sido formulada, sobretudo, por feministas não brancas. Entendemos aqui, interseccionalidade como uma abordagem, a fim de abarcar tanto as reflexões que empregam explicitamente o termo (CRENSHAW, 2002; HILL COLLINS, 2015; AKOTIRENE, 2019; HILL COLLINS; BILGE, 2021), quanto aquelas que não o fazem, mas propõem reflexões que se aproximam dela, inclusive, em alguns casos, contribuindo para adensá-la, por meio de críticas (GONZALEZ, 1981; DAVIS, 1981; CARNEIRO, 2003; HIRATA, 2014; KERGOAT, 2010)

Com base em Marcondes et al. (2021, p. 8), que, por sua vez, referenciam-se principalmente em Hill Collins e Bilge (2021), é possível compreender a interseccionalidade como “uma forma de pensar criticamente e agir para transformar a realidade social, na qual se compreende que relações de poder, como raça, etnia, classe, gênero/sexualidade, são indissociáveis e se influenciam reciprocamente na (re)produção de desigualdades”. Nesses termos, gênero, como uma categoria analítica e um referencial para

práxis crítica, deve ser articulado a outras relações produtoras de desigualdades, como classe e raça.

Em comum, essas duas contribuições interpelaram o conceito de gênero em suas ficções de coerência e universalidade (BUTLER, 2003). No entanto, enquanto a interseccionalidade refere-se à articulação ou imbricamentos da relação de gênero com outras relações (como raça e classe), as reflexões da teoria *Queer* voltam-se para o próprio gênero. Apesar da aparente univocidade, o “gênero” mobilizado por teorias e movimentos feministas não necessariamente converge com o que é trazido pelos movimentos LGBTQIA+ e os esforços de teorização de suas vivências.

Para que possamos refletir sobre as políticas de igualdade de gênero nessas bases é necessário, primeiramente, apresentarmos como compreendemos as políticas públicas.

2.2 Políticas públicas em uma perspectiva crítica e discursiva

Os estudos de políticas públicas abrangem múltiplas abordagens e instrumentais analíticos, que, por sua vez, revelam concepções epistemológicas que influenciam as definições teóricas e metodológicas. É o caso dos modelos heurísticos, como o do ciclo de políticas públicas (SUBIRATS ET AL, 2012; FARAH, 2016), que suscitam críticas por alinharem-se a concepções positivistas ou tecnocráticas das políticas públicas (FISCHER, 2003).

Há, ainda, outras abordagens, que buscam apresentar uma alternativa aos modelos heurísticos, a exemplo dos estudos críticos de políticas públicas (FISCHER ET AL, 2015). Influenciados pela Escola de Frankfurt, essa abordagem emergiu na esteira do que ficou conhecido como virada argumentativa (*argumentative turn*) nos estudos de política pública (FISCHER; FORESTER, 1993). Uma das tendências dessa vertente é a valorização dos discursos, argumentos e ideologias no processo de política pública, preconizando um olhar interpretativista/construtivista dessas dinâmicas (WAGENAAR, 2014; SCHMIDT, 2010).

Tomando os estudos críticos e, especialmente, a virada argumentativa, como pontos de partida, é possível compreender o processo de política pública como complexo, ambíguo e multidimensional, constituindo-se por meio das interações discursivas entre sujeitos, que, por sua vez, são inscritos em relações de poder (FISCHER 2003; HAWKESWORTH 2012). Essas relações de poder constroem as interações entre sujeitos, que são mediadas

pela linguagem, mas também são constituídas por eles, e, por conseguinte, elas podem tanto estabelecer e legitimar relações de dominação, quanto transformá-las (HAJER, 1993; SCHMIDT, 2010).

Os discursos são, portanto, fundamentais para essa abordagem das políticas públicas. Para Hajer (1993) discursos abrangem um conjunto de ideias, conceitos e categorias que são mobilizados para dar significado a fenômenos sociais. Sua aplicação às políticas públicas implica em perceber as políticas públicas como narrativas estruturadas, cujos significados são delineados pelas disputas e negociações argumentativas entre sujeitos, que, para isso, mobilizam ideologias e visões de mundo (FISCHER, 2003). Nessas narrativas, os significados atribuídos aos problemas públicos são construídos discursivamente de formas diversas a partir do que se considera uma questão prioritária, suas causas e os sujeitos afetados (BRAUN, 2015). E, ainda, como eles se articulam a ações públicas que são compreendidas como necessárias para enfrentar estes problemas (BARBEHÖN; MÜNCH; LAMPING, 2015).

O tema da violência é ilustrativo. Grupos sociais podem defender que “bandido bom é bandido morto” e que “o pessoal dos Direitos Humanos não defende cidadão de bem”. Por outro lado, outros grupos sociais podem defender que o “punitivismo” e a criminalização só contribuem para aumentar a violência no país. O exemplo permite, por meio do contraste, depreender como o mesmo problema público pode ser construído discursivamente de formas diversas e construir alternativas para lidar com eles também ~~serão~~ diversas.

O exemplo da violência e das diferentes concepções ideológicas que cada discurso mobiliza, permite, ainda, compreender que o “*frame*” dessas narrativas de políticas públicas está no centro das disputas políticas entre sujeitos (HAJER 1993; REIN; SCHÖN 1993; HAWKESWORTH 2012). Os *frames* de políticas públicas são a forma como sujeitos, mobilizando pontos de vista e ideologias diversas, agem para “enquadrar” discursivamente problemas públicos e ações para responder a eles, o que permite a esses sujeitos compartilhar significados para ação (BACCHI, 2005; HAWKESWORTH, 2012).

Em algumas situações, nas quais uma coalizão discursiva (HAJER, 1993) abrangente logra construir alinhamento entre diferentes *frames* (congruentes, mas não estruturalmente conectados) podem emergir *master frames*, que ampliam ou estendem as

suas fronteiras aglutinando mais sujeitos e pontos de vista do que os *frames* originais (SNOW ET AL., 1986; CAMPBELL, 2005). A análise de *frames* de políticas públicas permite acessar esses significados que estruturam as políticas públicas (REIN; SCHÖN, 1993; BAUMGARTNER; DE BOEF; BOYDSTUN, 2008).

Esta concepção das políticas públicas, aqui brevemente apresentada, permite construir mediações com as teorias e práticas de gênero, para refletirmos sobre políticas de igualdade de gênero.

2.3 Políticas de igualdade de gênero: políticas para as mulheres e LGBTQIA+?

A principal estratégia para estruturação de políticas de igualdade de gênero é denominada de *gender mainstreaming*, que, no Brasil, é compreendida como transversalidade de gênero (BACCHI, 2005; LOMBARDO; MEIER, 2006; FARAH, 2004; VERLOO, 2007; REINACH, 2013; PAPA, 2012; MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018).

Por transversalidade de gênero na política pública compreendemos, a partir de Marcondes e Farah (2021), um processo de constituição das políticas de igualdade de gênero, por meio do qual perspectivas feministas são mobilizadas para estruturar as narrativas das políticas públicas, reconstruindo os significados dos problemas públicos e do curso da ação pública para orientá-los pelo compromisso com a igualdade.

Nessa definição, o componente discursivo é central, o que nos permite convergir as reflexões anteriores sobre gênero e política pública (BACCHI, 2005; LOMBARDO; MEIER, 2006; VERLOO, 2007; MARCONDES; FARAH, 2021). Com efeito, a transversalidade é, em grande medida, uma disputa discursiva sobre a narrativa de gênero que historicamente orienta a ação pública. Ao se afirmar que ela deve ser reorientada pela igualdade, reconhece-se que esse não vem sendo o curso da ação, ~~que~~ é sistematicamente comprometido ideologicamente em estabelecer e legitimar relações de poder e de dominação (gênero, raça, classe, etnia, dentre outras). Essa disputa de narrativa envolve tanto os significados que delineiam e legitimam os problemas públicos, quanto as definições que orientam o curso da ação.

Nessas bases, os significados que desconstróem e reconstróem gênero, enquanto categoria analítica e referência para a luta política, são centrais para a orientação do processo de transversalidade. Ainda que seja mais recorrente a mobilização da

transversalidade para estruturar políticas para as mulheres, o conceito também abarca políticas para a população LGBTQIA+, e poderia, ainda, servir como um referencial mais abrangente, que abrangesse ambas, respeitando as especificidades de cada um dos processos.

Mas, isso ocorre na prática de políticas públicas de igualdade de gênero? Os significados de gênero são mobilizados como um conceito único e plural que abrange os problemas e as ações voltados para mulheres e LGBTQIA+? Ou há pontos de articulações entre essas políticas, assemelhando-se aos esforços de interseccionalidade entre múltiplas relações produtoras de desigualdades (a exemplo de raça, etnia, classe, gênero)?

É a partir dessa reflexão conceitual mais geral que se insere a presente pesquisa.

3 Metodologia

Este artigo integra pesquisa qualitativa mais abrangente, acerca das políticas de igualdade de gênero, raça, juventude e pessoas com deficiência no Estado do Rio Grande do Norte (2011-2021). A partir de uma seleção de um *corpus* menor que compõe a base de dados, realizamos essa investigação com o propósito de, por meio de atividades exploratórias, descritivas e analíticas (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006), adensar conceitualmente a noção de transversalidade de gênero. Para isso, selecionamos duas iniciativas (políticas para as mulheres e para a população LGBTQIA+) e enfocamos a construção dos significados de gênero em políticas públicas.

O enfoque estadual parte do reconhecimento de que o nível subnacional é fonte de inovação em políticas públicas (FARAH, 2010), ainda que a esfera estadual seja, com frequência, menos referenciada. Analisamos, ainda, um Estado do Nordeste do país (Rio Grande do Norte – RN), por ser uma região historicamente marcada por desigualdades, mas que também vem apresentando esforços notáveis nas últimas décadas para forjar ações inovadoras para o enfrentamento a esses problemas públicos, a exemplo do Consórcio do Nordeste (PEREZ; SANTANA, 2020).

O RN apresenta, ainda, uma característica política que interessa a estudos longitudinais: nos últimos 10 anos apresentou variações notáveis nas forças políticas que lograram chegar ao governo, especialmente se contrastarmos com a realidade nacional,

considerando as aproximações e distanciamentos entre a política do nível nacional e subnacional. É o que se pode depreender do Quadro a seguir.

Quadro 1 – Recorte temporal da análise e mapa político: síntese

	Período	Governo Federal	Orientação Política	Governo Estadual	Orientação Política
Linha de base	2003-2010	Luís Inácio “Lula” da Silva (PT)	Esquerda	Wilma de Farias (Partido Socialista Brasileiro-PSB)	Centro-Esquerda
Recorte temporal	2011-2014	Dilma Rousseff (PT)	Esquerda	Rosalba Ciarlini (Democratas – DEM)	Direita
	2015-2016			Robinson Faria (Partido Social Democrático - PSD)	Centro-Esquerda/ Direita*
	2016-2018	Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro – MDB)	Direita		
	2019-	Jair Bolsonaro (Partido Liberal-PL**)	Extrema-Direita	Fátima Bezerra (PT)	Esquerda

Fonte: elaboração própria (2021)

Notas:

*A gestão de Robinson Faria iniciou como uma coalizão de centro-esquerda (integrada por PT e PCdoB), em sintonia com a gestão federal petista da época. Após 2016, deslocou-se para a direita, realinhando-se com a orientação do governo federal (Michel Temer).

**Bolsonaro foi eleito pelo Partido Social Liberal (PSL) e, após romper com ele, permaneceu sem partido. No fim de 2021, filiou-se ao PL.

Os dados contidos neste artigo correspondem a uma primeira etapa da análise. Nela, buscamos depreender os discursos oficiais sobre as políticas de igualdade de gênero, a partir dos documentos produzidos pelo Estado do RN: atos normativos (ex. leis, decretos e portarias de criação de órgãos públicos, conselhos, comitês etc.), planos de políticas públicas e os três Planos Plurianuais do RN [PPA]) do período. Neste momento, a metodologia de análise foi desenvolvida a partir de Marcondes, Farah e Alves (2021), que se basearam no projeto *Mainstreaming Gender Equality in Europe* (MAGEEQ), no qual a transversalidade na União Europeia foi analisada (Bacchi, 2005; Verloo, 2007). O Quadro 2 reproduz o instrumento de análise adaptado das referências mencionadas, para a construção de códigos para “etiquetamento” do *corpus* analisado.

Quadro 2 Códigos análise do *corpus*

Problema Público	Curso da Ação
------------------	---------------

Problema	Objetivos
Causas do problema	Como alcançar os objetivos
Legitimação do problema	Legitimação da (in)ação
Sujeitos afetados pelo problema	Sujeitos beneficiados pela ação
Representações de gênero	

Elaboração a partir de Bacchi (2005), Verloo (2007) e Marcondes, Farah e Alves (2021).

Para a codificação do *corpus* na segunda etapa, utilizamos o Atlas.ti, um *software* de pesquisa qualitativa. Os textos foram lidos na íntegra e etiquetados por meio dos códigos apresentados. Posteriormente, recuperamos os fragmentos codificados e construímos a interpretação a partir da análise de cada um dos blocos produzidos pelos códigos, sem perder a visão do todo. O foco foi particularmente na identificação dos significados mobilizados e na narrativa de política pública, a partir do que Verloo (2007) denominam de “supertextos”, entendidos como os significados de gênero que foram explicitados. Para compreendermos as representações de gênero mobilizadas ancoramo-nos na literatura revisada anteriormente.

Os resultados preliminares da análise dos dados serão discutidos à luz da contextualização das políticas de igualdade de gênero no RN e sua vinculação com as políticas públicas em nível federal.

4 Contextualização

4.1 Políticas de igualdade de gênero em nível federal

Foi principalmente a partir do governo Lula (PT), em 2003, que as políticas para as mulheres passaram a ser estruturadas, a partir de uma estratégia da transversalidade de gênero. Isso se deu com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que, de forma articulada à atuação do Conselho Nacional de Direito da Mulher (CNDM) e das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM), coordenava a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de ações que compunham os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM) (BANDEIRA, 2005; CARVALHO, 2018).

O primeiro governo Lula também representou um marco importante para a estruturação de políticas voltadas para a população LGBTQTIA+ de forma mais sistêmica, tendo sido um importante marco o Programa Brasil Sem Homofobia, criado em 2004 (TREVISAN, 2018). Nesse processo, também ocorreram as Conferências Nacionais, que

resultaram no Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT (MELLO ET AL., 2012), além de ter sido criada a Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos Humanos LGBT, na Secretaria de Direito Humanos da Presidência da República (SDH/PR) (IRINEU, 2014), dentre outras iniciativas que integraram a estruturação da política.

A despeito disso, os avanços em termos de garantia de direitos à população LGBTQIA+ no período, decorreu menos das ações do Executivo e mais da judicialização de reivindicações do movimento, especialmente por meio de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), envolvendo desde casamento, adoção e, mais recentemente, criminalização da homofobia (TREVISAN, 2008).

As condições políticas para avanços em políticas de gênero já vinham se deteriorando desde a primeira eleição que resultou na vitória da presidenta Dilma, em decorrência do crescimento das forças conservadoras e do compromisso parcial de governos petistas com elas, em relação a reivindicações de movimentos feministas e LGBTQIA+ (TREVISAN, 2008).

Além disso, ainda na segunda gestão Dilma, a SPM foi fundida com outros órgãos de políticas transversais, a exemplo da SDH, resultando no Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018). Após o golpe/impeachment de 2016, durante o governo Temer, houve sucessivas reestruturações ministeriais que tiveram efeito sobre o então Ministério, que foi extinto e a SPM passou a integrar a Secretaria de Governo da Presidência da República (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018).

Com a eleição de Bolsonaro, um opositor de políticas de igualdade de gênero (antes e durante o processo eleitoral), tanto as políticas para as mulheres quanto para a população LGBTQIA+ passaram por um processo de esvaziamento e desestruturação. A própria criação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos foi emblemática nesse sentido. O Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) foi extinto ainda no primeiro ano da gestão Bolsonaro (BRASIL, 2019a) e, em sua recriação, não se fez menção à população LGBTQIA+ (BRASIL, 2019b).

4.2 Políticas de igualdade de gênero no RN

Foi principalmente a partir da gestão do PSB, de Wilma de Faria (2003-2010), que ocorreram algumas das primeiras iniciativas de estruturação de políticas de igualdade de gênero, em uma perspectiva transversal. Isso se deu com a criação da Coordenação Estadual de Políticas para as Mulheres (CEPAM), em 2007, e, ainda, com a realização das Conferências Estaduais de Políticas para as Mulheres, que resultou no Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (RN, 2007). O mesmo não ocorreu em relação às políticas LGBTQIA+, que se limitou a iniciativas pontuais e à realização das conferências estaduais, impulsionadas pelo governo federal.

A trajetória das políticas de igualdade de gênero no RN foi mais errática do que no governo federal, o que se deu, em grande medida, em decorrência da alternância de forças políticas que governaram o estado no período analisado.

De 2011 a 2014, o RN foi governado por Rosalba Ciarlini (DEM), o que resultou na desarticulação e enfraquecimento das políticas para as mulheres e LGBTQIA+. A gestão que a sucedeu tinha na coalizão vencedora governador Robinson Faria (2015-2018), que, a despeito de ser do PSD, contava com a adesão do PT e do Partido Comunista do Brasil (PCdoB). No início de sua gestão foi criada a Secretaria Extraordinária de Políticas Públicas para as Mulheres (SPM/RN). A Coordenadoria de Direitos Humanos e Defesa das Minorias (CODEM), que já existia para atuar em defesa dos direitos de minorias, assumiu expressamente competências relativas à comunidade LGBTQIA+, tendo sido prevista a criação de um Plano Estadual de Políticas para a População LGBT, que, contudo, não foi produzido.

As iniciativas que se estruturavam no período foram desarticuladas a partir de 2016, como efeito da conjuntura nacional. No processo de golpe/impeachment, houve um realinhamento político em nível estadual, que resultou no rompimento do governador e dos partidos de esquerda que compunham sua coalizão (PT e PCdoB). As políticas de igualdade de gênero perderam força, nessa conjuntura.

Em 2019, juntamente com o início do governo Bolsonaro, tomou posse a governadora Fátima Bezerra (PT), gestão que foi apoiada e/ou contou com participação de parte dos movimentos feministas e LGBTQIA+. Como resultado da atuação da nova gestão, articulada a mandatos parlamentares comprometidos com a pauta de gênero, houveram avanços na estruturação das políticas aqui analisadas.

Primeiramente, foi criada a Secretaria de Estado das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (SEMJIDH) (RN, 2019), que coordena as políticas para as mulheres e LGBTQIA+. Nela, foi criada uma Subsecretaria de Políticas para as Mulheres e uma Coordenadoria da Diversidade Sexual e de Gênero (CODIS), além de um Conselho Estadual de Políticas Públicas de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais no Estado (RN, 2021).

É nesse contexto mais geral que os significados de gênero em políticas para as mulheres e para a população LGBTQIA+ foram forjados, negociados e disputados.

5 Significados de gênero em políticas para as mulheres e para população LGBTQIA+ no RN

5.1 Problema de gênero e causas

A política pública, por definição, responde a problemas públicos, para, em tese, promover soluções capazes de operar uma transformação no tecido social. Em torno da construção social desses problemas, atores (e atrizes) disputam e negociam seus significados, mobilizando recursos diversos e construindo articulações, em contextos políticos e institucionais determinados. Nesse processo, narrativas sobre os problemas e suas causas emergem, trazendo possíveis explicações e diagnósticos para a questão que está em jogo, o que acaba determinando alternativas para o enfrentamento do problema. Dessa forma, o narrar do problema constrange as possibilidades da ação pública e, por conseguinte, o quadro normativo da ação (MULLER; SURREL, 2004) que é, em grande medida, determinado pela forma como o problema é configurado.

Nos documentos oficiais analisados emerge, como discurso para as políticas para as mulheres o combate à discriminação, a garantia de igualdade de direitos e a participação das mulheres nas atividades políticas, econômicas e culturais, combate ao machismo e violências, empoderamento das mulheres nas mais diversas faixas etárias e classes sociais e promoção de igualdade de gênero (RN, 2007; RN, 2012; RN 2016).

É possível depreender que o problema público é o das mulheres que são discriminadas porque experimentam o machismo em suas múltiplas facetas, o que limita o exercício pleno de seus direitos e atividades públicas e privadas (RN, 2007; RN, 2020). Isso

torna o “ser mulher” marcado por vulnerabilidades e violências, além de desvantagens econômicas, políticas e culturais.

Em relação às políticas para a população LGBTQIA+, os significados dos problemas de gênero também se associam ao combate à discriminação, à garantia de igualdade de direitos, combate à violência, além da promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e intersexuais (LGBTIA+¹) (RN, 2016; RN, 2020; RN, 2021).

É possível depreender que há pontos comuns entre a narrativa dos problemas: a “discriminação” contra mulheres (machismo) e LGBTQIA+ (trans-lesbo-bi-homofobia) como a causa das desigualdades, resultando no cerceamento de liberdade e autonomia, restrição da plena capacidade de participação política, econômica, cultural e social, além de violação dos direitos, inclusive de cidadania e, em sua faceta mais dramática, em violências e mortes.

5.2 *Objetivos e como alcançá-los*

Alguns modelos de análise de políticas públicas, para finalidades heurísticas, abordam como etapas diferenciadas a formação de agenda sobre problemas públicos e formulação de políticas. No entanto, quando entendemos essa dinâmica como um processo (SABATIER, 2007), o imbricamento entre a narrativa do diagnóstico e do prognóstico ganha maior visibilidade. É o que se identifica nos casos analisados.

Dos documentos também é possível depreender os objetivos a serem alcançados com as ações, programas e projetos relacionados às políticas de gênero, que são profundamente articulados à construção dos problemas: eliminação da discriminação, garantia de participação nas atividades políticas, econômicas e culturais, defesa e promoção dos direitos das mulheres e LGBTQIA+, combate às desigualdades em suas múltiplas expressões (RN, 2012; 2016; 2020; RN, 2007).

Assim como evidenciamos na análise da construção dos problemas, há elementos comuns entre as duas formas de narrar as questões de gênero, em relação ao horizonte do

¹Embora utilizemos a nomenclatura em questão, sintonizando-nos com aquela que, atualmente, vem sendo a mais utilizada pelos movimentos, os documentos analisados não apresentam homogeneidade no uso da sigla, o que também varia no tempo e, em partes, é explicado pela dinâmica de identificação do próprio movimento, como mencionamos anteriormente, com base em Facchini (2005).

devir, destacando-se a multidimensionalidade como uma marca relevante da construção de objetivos das duas políticas. Todavia, isso é mais evidente no discurso oficial mais contemporâneo, do que aqueles que emergiam da linha de base de nossa análise.

Enfatizam-se atividades de sensibilização e de educação da população que, contudo, com a maior estruturação das políticas, deixam de ser a principal medida para se tornar uma das iniciativas. É o que evidenciamos nas políticas para as mulheres. No PPA 2012-2015, as ações voltadas envolviam, como regra, “eventos, estudos e debates para propor medidas” (RN, 2012). Ainda que no PPA atual também haja a previsão de “campanhas educativas” (RN, 2020), essas são trazidas de forma complementares a ações mais concretas e com maior grau de complexidade, o que foi a tendência progressiva evidenciada conforme aumenta a institucionalidade e estruturação da política.

Nesse contexto de fortalecimento das políticas de gênero e da necessidade de definir-se estratégias para a sua efetivação, ganhou importância, no âmbito dos PPAs analisados, a ideia de “agendas transversais” (RN, 2016; 2020). Elas são aquelas que “agrupam políticas que atendem a públicos específicos executadas por cada órgão” (RN 2016, p. 407), a exemplo de população LGBT; pessoa com deficiência; igualdade racial e etnia; mulheres e juventude. Enquanto as mulheres já eram previstas nas agendas transversais desde o PPA de 2016, a população LGBTQIA+ só foi incorporada no de 2020 (vigente).

As “agendas transversais” envolvem um “olhar transversal”, ou “recortes”, para políticas já existentes, como qualificar serviços de proteção social existentes em perspectivas voltadas a mulheres e LGBTQIA+ (RN, 2016), ou, ainda, ampliar a inserção de 30% de públicos específicos no mercado de trabalho, como mulheres e LGBTQIA+ (RN, 2020). Outra abordagem complementar é o atendimento a especificidades dos públicos beneficiários, a exemplo da transexualização, nome social e oferta para mulheres privadas de liberdade com serviços de amamentação, berçário e brinquedoteca (RN, 2018; RN, 2020).

Há, ainda, um outro fator comum, que remete à (ainda) baixa institucionalização de políticas de igualdade de gênero: a principal estratégia para alcançar os objetivos é a estruturação de instâncias e mecanismos que viabilizem e consolidem essas iniciativas. Essas instâncias e mecanismos atuam de forma transversal, ainda que não necessariamente

explicitem isso, e envolvem, ainda, estratégias que demandam uma articulação intersetorial entre diferentes áreas de governo.

Isso se coloca, no caso das políticas para as mulheres, desde a criação da CEPAM, que tinha como atribuição a “coordenar a formulação, execução e avaliação das políticas públicas estaduais, incluindo seus respectivos programas e projetos”, além da “criação do Plano Estadual de Políticas para as Mulheres com o objetivo de eliminar as discriminações e desigualdades que permeiam o universo feminino” (RN, 2007). Ainda que o nível hierárquico deste organismo de políticas para as mulheres tenha variado no tempo, o *core* do desenho de suas competências segue marcado por essa coordenação da gestão transversal.

O mesmo se evidencia nas políticas para LGBTQIA+, cuja institucionalidade ganhou mais força com o surgimento da CODIS. É o que observamos, ainda, na estruturação do Comitê Estadual Intersetorial de Enfrentamento à LGBTfobia no Rio Grande do Norte, que tem: “finalidade de formular e propor diretrizes de ação governamental, em âmbito estadual, voltadas para o combate à discriminação e para a promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e intersexuais” (RN, 2021). Destaca-se que a intersetorialidade é incorporada, inclusive, ao nome do comitê.

Nos dois casos a estratégia de institucionalizar as políticas para alcançar os objetivos é acompanhada de outra tendência, a de manter “interlocução com o movimento” (RN, 2019) e, assim, “fortalecer instrumentos de participação popular e controle social” (RN, 2020). Dentre essas iniciativas, constam, principalmente, as conferências estaduais e conselhos de políticas públicas. Para ambas as políticas a relação Estado e sociedade é enfatizada e foi estruturada no período, embora, no caso da política LGBTQIA+ seja mais recente (RN, 2021).

5.3 Sujeitos afetados pelo problema e beneficiados pelas ações

No período analisado, em um primeiro momento, as políticas de igualdade de gênero reconheceram como sujeitos legítimos a mulher, ou as mulheres (RN, 2007). Ou seja, eram elas que eram reconhecidas como afetadas pelo problema das desigualdades e, por conseguinte, deveriam ser beneficiadas pelas políticas. As mulheres eram o público

alvo da CEPAM (RN, 2007), do CEDIM (RN, 2017) e, mais recentemente, seguiram sendo sujeitos das políticas da Secretaria de Estado das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (SEMJIDH) (RN, 2018).

Ainda que alguns documentos dos primeiros anos de estruturação das políticas para as mulheres já utilizassem o substantivo feminino no plural, em regra isso vinha desacompanhado de especificações sobre o significado da pluralidade, razão de continuar remetendo, nos contornos da política, à ideia de uma mulher universal. Uma exceção era o Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (2009-2013), que tinha um eixo intitulado “enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia” (RN, 2009), além de destacar as desigualdades geracionais, com destaque para mulheres jovens e idosas. Contudo, essa abordagem mimetizava a experiência do PNPM vigente à época (BRASIL, 2008).

Ainda que não seja a relação de gênero como um todo que é o foco destas políticas, mas apenas o que se refere às mulheres, o homem está incluído discursivamente nelas, de forma não explícita. Isso porque a(s) mulher(es) como sujeito de políticas públicas constrói-se/constroem-se em relação de oposição a um outro, que se coloca como o parâmetro de igualdade: o homem (BEAUVOIR, 1980). A igualdade é em relação às condições que os homens possuem na sociedade.

A alteridade na construção de políticas para as mulheres era especialmente evidenciada no PPA (2012-2015), que mobilizava estereótipos de gênero como parte da sua construção discursiva. Um dos objetivos do programa voltado a mulheres era: “fortalecer a renda familiar no meio rural com a introdução de atividades não agrícolas, capazes de oferecer ocupações remuneradas ao trabalhador, inclusive sua mulher e filhos” (RN, 2012, p. 132). No Plano, elaborado na vigência do Governo de Rosalba Ciarlini (de direita e sem vinculação com o movimento feminista), o trabalhador é o homem e as políticas devem incluir a mulher e os filhos, seus dependentes, o que também explicita uma concepção tradicional de família, marcada pela cis-heteronormatividade.

Progressivamente, na trajetória de políticas para igualdade de gênero no RN, as mulheres vão sendo identificadas em sua pluralidade. Isso aparece no discurso oficial por meio da ideia de “recortes” (RN, 2016; RN, 2020). Um destaque importante é conferido às mulheres do campo e da floresta, especialmente por meio de ações específicas (RN, 2020) e, ainda, às mulheres em situação de vulnerabilidade social (RN, 2016).

Desde o início do período analisado um outro sujeito da política de gênero já despontava, ainda que pelas fendas das políticas públicas e de forma acessória a outros sujeitos. No PPA (2012-2015) é prevista, como uma das ações, a “proteção às Mulheres e Minorias” (RN, 2012, p. 212). Trata-se da mesma terminologia utilizada ao se dispor sobre as competências da Coordenadoria de Direitos Humanos e Defesa das Minorias (CODEM) (RN, 2007), que abarcava ações para população LGBT, dentre outros públicos, como a população em situação de rua, do apenado, à defesa dos direitos das pessoas com deficiência, dos trabalhadores em situação análoga à escravidão, imigrantes, desabrigados, dentre outros.

Enquanto sujeito de políticas públicas, a população LGBTQIA+ foi, em um primeiro momento, construída mobilizando a noção de “minorias”, o que também envolve uma relação de alteridade com o outro (“a maioria”). As mulheres, tomadas de forma universal, podem estar em situação de desigualdade, em relação aos homens, mas são assumidas pela política pública como integrante dessa maioria (vide o destaque para as iniciativas de violência doméstica, saúde materno-infantil, etc.). A população LGBT é quem foge à norma; é a exceção. O significado de minoria/maioria é menos marcado pelo quantitativo de sujeitos abarcados por cada grupo, e mais por uma normatividade do que é o “normal” e o que é o “desviante”, o que fica “guardado no armário” (SEDGWICK, 2007).

Acompanhando a tendência dos movimentos LGBTQIA+, evidenciamos nas políticas voltadas a esse público uma expansão na “sopa de letrinhas” (FACCHINI, 2005), que, na verdade, indica a própria expansão de identificação dos sujeitos da política (minorias, LGBT, LGBTI e LGBTI+) (RN, 2017; RN, 2016; RN, 2021). As “letrinhas” da “sopa” vão se expandindo e ganhando maior legitimidade em sua representação política, o que se percebe na previsão de assentos no conselho estadual voltado a essa política para cada segmento (ex. mulheres lésbicas e homens gays, travestis e transexuais) (RN, 2021). As formas de nominar também se modificam. Inicialmente denominadas como pessoas transgêneros (RN, 2016), travestis e transexuais ganharam progressivamente maior destaque na política, assim como intersexuais, deixando-se, ainda, margem para “demais gêneros e sexualidades”, representadas no símbolo + (RN, 2021).

Em relação aos “recortes”, o principal ponto comum são as mulheres lésbicas, que estão explicitamente previstas tanto nas políticas para as mulheres quanto nas políticas para

a comunidade LGBTQIA+. No caso das pessoas trans, bi e intersexuais a identificação com o “masculino e feminino” não é explicitada, como no caso de homens gays e mulheres lésbicas (RN, 2021). Assim, é especialmente em relação às mulheres lésbicas que se identifica uma intersecção entre as políticas para as mulheres e LGBTQIA+, embora, mais recentemente, desponte também as mulheres trans nesta encruzilhada (AKOTIRENE, 2019).

Em síntese, ainda que haja muitas semelhanças entre as políticas para as mulheres e LGBTQIA+, no que diz respeito a construções narrativas de problemas públicos e objetivos e estratégias para efetivá-los, os sujeitos das duas políticas não são os mesmos, com exceção de alguns pontos de convergência, que se aproximam da teoria e da prática da interseccionalidade. Mulheres cis e heteras não estão abrangidas pelas políticas LGBTQIA+, assim como homens gays e bissexuais não integram as políticas para as mulheres. Esse é um ponto nevrálgico para compreender os significados de gênero mobilizados por essas políticas, cuja compreensão perpassa, ainda, a legitimação dos problemas de gênero e a consequente priorização das políticas.

5.4 Legitimação do problema e priorização das políticas

A legitimidade dos problemas de gênero e a priorização de políticas para determinados grupos foi e continua sendo diversa. A “questão das mulheres” foi problematizada antes, e, por isso, as políticas voltadas a elas adquiriram institucionalidade e maior importância do que as políticas LGBT, no período analisado. Essas últimas aparecem, em um primeiro momento, em um rol de políticas voltadas para as minorias e vão, posteriormente, ganhando maior relevância.

Inclusive em termos institucionais é possível evidenciar isso. A política para as mulheres é coordenada por uma Secretaria Extraordinária das Mulheres desde 2012, que, posteriormente, tornou-se a Secretaria de Estado das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (SEMJDH) (RN, 2019), que traz “Mulheres” como o primeiro termo do nome. De outro lado, a CODEM, que se dedicava às minorias de modo geral, foi substituída pela Coordenadoria da Diversidade Sexual e de Gênero (CODIS) apenas em 2021, cabendo a ela coordenar a política para a comunidade LGBTQIA+. No

caso da política para as mulheres, a coordenação coube à Subsecretaria de Políticas para as Mulheres.

Como vimos anteriormente, a noção de direitos como a ideia-força que legitima essas políticas, é especialmente evidenciada nos PPAs, mais precisamente no PPA (2020-2023). São tematizadas, para os dois públicos, direitos e políticas relacionados a autonomia econômica, trabalho, renda, inclusão produtiva, saúde integral, vulnerabilidade e risco social, educação, cultura, dentre outras. O maior destaque, especialmente em termos de diagnósticos, é voltado à violência de gênero, termo usado para se referir aos dois públicos. Seja para denominar feminicídios, exploração sexual, violência doméstica, seja para denominar a LGBTfobia (RN, 2020). A violência é uma dimensão prioritária de intervenção do Estado em relação à gênero, principalmente em relação a mulheres.

É possível, contudo, identificar assimetrias no processo de legitimação de problemas, ações e sujeitos. Se no PPA (2012-2015) havia apenas uma menção à proteção de minorias, PPA (2016-2019) se referia às questões de gênero e diversidade e havia ações específicas voltadas ao público. No entanto, as iniciativas voltadas à LGBTQIA+ não integrava a lista de “agendas Transversais”, como era o caso das políticas para as mulheres. Isso só ocorreu, posteriormente, no PPA (2020-2023), no qual a temática ganhou maior importância. Assim, houve um progressivo deslocamento da legitimação da inação para a legitimação da ação, em relação à comunidade LGBTQIA+ ainda que em um patamar inferior ao das políticas para as mulheres, que seguem sendo a principal referência das políticas de igualdade de gênero.

É a partir desses elementos que podemos refletir sobre as representações e significados de gênero mobilizados.

5.5 Representações de Gênero

Como vimos anteriormente, há muitos paralelos entre as narrativas que estruturam as duas políticas analisadas. O enfrentamento à discriminação e, ainda, às desigualdades, é uma questão fundamental para a narrativa de ambas. Isso porque essas dinâmicas geram um conjunto de limitações de acesso a direitos, especialmente humanos e de cidadania, e restringe a autonomia e a plena capacidade de participar de múltiplas esferas (política, econômica, cultural etc.). Trata-se de um fenômeno multidimensional que afeta todas as

esferas da vida, embora a violência (de gênero) seja a mais proeminente. A forma que os problemas e o curso de ação são enquadrados também são semelhantes: “agendas transversais”.

Além disso, no discurso oficial mais atual, ganhou importância a concepção de “igualdade na diversidade” em ambos os casos. Com efeito, no PPA vigente (RN, 2020), essa é a nomenclatura utilizada tanto nos programas voltados às mulheres e população LGBT (Programa 3002 - Igualdade na diversidade: população LGBT; Programa 03006 - Igualdade na diversidade: mulheres). A concepção que é trazida na formulação é que é importante garantir igualdade entre grupos sociais e sujeitos sem que, para isso, os mesmos tenham que ser “homogeneizados”. É necessário, assim, respeitar as diferenças, quando essas são constitutivas de suas identidades, o que é uma ideia importante para as discussões sobre orientação sexual e identidade de gênero.

Há, portanto, múltiplos elementos comuns à construção das narrativas das duas políticas analisadas. Os problemas de gênero e as ações voltadas a eles, nos dois casos, envolvem múltiplas dimensões (trabalho, violência, política, direitos civis etc.) e possuem como causas as opressões, hierarquizações e sujeições que decorrem das relações de desigualdades de gênero e sexualidades.

No entanto, na forma de significar gênero nas duas políticas, os pontos de encontro se dão, efetivamente, apenas no que se refere aos “recortes”, ou “intersecções”, que, principalmente, envolvem as mulheres lésbicas, e, mais recentemente, também as transexuais (a bissexualidade é prevista, mas ela é menos discutida em relação às mulheres, sendo colocada de forma mais genérica).

Gênero é um termo mobilizado tanto por políticas para as mulheres, quanto para as políticas LGBTQIA+. No início do período analisado, esta noção é abordada como sinônimo de mulheres (RN,2007; RN, 2012). No entanto, embora as políticas para a comunidade LGBTQIA+ tenham sido, inicialmente, construídas a partir das noções de minoria e de diversidade, mais recentemente elas também passaram a mobilizar gênero como parte de sua construção discursiva (RN, 2020). Nesse sentido, é revelador o nome, por extenso, da CODIS: Coordenadoria da Diversidade Sexual e de Gênero (RN, 2019).

Ainda que os processos de significação das duas políticas tenham muitos denominadores comuns, não houve um alinhamento entre os *frames* de cada uma delas,

resultando em um *master frame*, referente a uma política de igualdade de gênero mais abrangente. Consequentemente, quer em termos de narrativa, quer em termos de trajetória, houve menos integração e mais coexistência de duas políticas que mobilizam o conceito de gênero em suas narrativas de problemas públicos a serem enfrentados e ações públicas para o enfrentamento. É como se existissem duas políticas de igualdade de gênero que, em determinados momentos, interseccionam-se, como ocorre com as políticas de juventude, igualdade racial e desenvolvimento rural, dentre outras.

6 Considerações finais

Neste artigo compartilhamos, em caráter preliminar, os resultados de ~~uma~~ pesquisa em andamento, cujo foco é a investigação dos significados de gênero na construção dos problemas e definição do curso de ação das políticas para as mulheres e LGBTQIA+ no RN (2011-2020), incluindo suas aproximações e distanciamentos. Para isso, examinamos duas iniciativas (políticas para as mulheres e para a população LGBTQIA+), analisando documentos oficiais de referência para as políticas para as mulheres e LGBTQIA+ potiguares. Na investigação, enfocamos os *frames* das políticas em questão, tendo como principal referencial teórico-metodológico o MAGEEQ (BACCHI, 2005; VERLOO, 2007; MARCONDES; FARAH; ALVES, 2021).

Refletindo sobre os dados da pesquisa com base nas desconstruções e reconstruções de gênero que emergem das contribuições da interseccionalidade e da teoria *Queer*, é possível argumentar que a noção de gênero se torna ambígua não apenas por conta de sua instabilidade constitutiva, mas também por uma multiplicidade de significados que delineiam seus contornos. Gênero pode ser um termo utilizado para nomear as opressões vividas pela mulher, no singular, ou pelas mulheres, considerando a interseccionalidade com outras relações de poder.

Pode, ainda, referir-se especificamente às opressões vivenciadas pelas mulheres e/ou pela população LGBTQIA+. População essa que, em suas práticas e produção de conhecimento, transforma a noção de gênero, e, ainda, constrói e reconstrói sua identidade coletiva, expandindo as siglas e as categorias mobilizadas para nomeá-la (FACCHINI, 2005). Com base em Facchini (2005) é possível identificar que, por detrás da aparente sopa

de letrinhas do movimento LGBTQIA+, há identidades sendo forjadas e desconstruções de binarismos sendo produzidas. Em síntese, essas dinâmicas e ambiguidades surgem a partir das vivências dos sujeitos que mobilizam gênero, com efeitos sobre as políticas de igualdade de gênero.

Na investigação sobre as políticas de igualdade de gênero no RN, identificamos elementos narrativos comuns aos dois casos, que permitiriam o alinhamento entre os *frames*, que poderiam resultar em um *master frame*, o da política de igualdade de gênero (SNOW ET AL., 1986; CAMPBELL, 2005). Os problemas de gênero, nos dois casos, envolvem múltiplas dimensões (trabalho, violência, política, direitos civis etc.) e possuem como causas as relações de poder e de dominação de gênero, incluindo sexualidades.

A despeito de todos os alinhamentos entre os *frames* que enquadram as narrativas dessas políticas, elas possuem pontos de encontro apenas no que se refere aos “recortes”, que, principalmente, eram evidenciados em relação a mulheres lésbicas, e, mais recentemente, também transexuais.

A forma que as narrativas foram construídas aproxima-se mais da teoria e da prática da interseccionalidade (como se fossem duas relações sociais distintas e que se imbricam), do que de uma abordagem mais abrangente de políticas de gênero, que incluía ambas. Nesse sentido, não emerge um *master frame* para alinhar sujeitos e pontos de vista de forma mais abrangente, transformando os significados de gênero para compreender as relações produtoras de desigualdades de gênero como um todo. Em síntese, é como se existissem “dois gêneros” que se interseccionam, e não uma relação de gênero que produz efeitos sobre mulheres e homens, cis ou trans, heterossexuais ou LGBTQIA+.

Acreditamos que os resultados sintetizados neste artigo podem aportar contribuições teórico-metodológicas, práticas e empíricas sobre as políticas de gênero no Brasil, mais especificamente no RN. A reflexão empírica sobre a realidade potiguar, considerando um recorte de dez anos, ajuda a compreender o processo de transversalidade de gênero em políticas para as mulheres e LGBTQIA+, tendo em vista os diferentes arranjos políticos que operaram no Estado no período, e seus diferentes resultados sobre as políticas de igualdade de gênero.

Em termos teórico-metodológico, o adensamento do modelo do MAGEEQ é viabilizado, no trabalho, por meio de sua utilização para pensar políticas para as mulheres e

LGBTQIA+ de forma integrada. Finalmente, a reflexão trazida por auxiliar sujeitos que atuam na luta pela garantia de direitos das mulheres e LGBTQIA+ a pensar estrategicamente práticas e coalizões.

Essas contribuições, contudo, ainda são, nesta versão do trabalho, potenciais, por se tratar de um esforço de sistematização de resultados preliminares. Há, portanto, limitações que decorrem do próprio estágio do trabalho. Além disso, nesta versão não foram incluídos elementos relativos à atuação dos movimentos feministas e LGBTQIA+ e como suas atuações e interações permitiram significar gênero, e em que medida o contorno das aproximações e distanciamentos dessas duas políticas deveu-se à essa dinâmica entre sujeitos. Avançar com essa reflexão é, justamente, o próximo passo da pesquisa que aqui compartilhamos.

Referências

- AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. Pólen Produção Editorial, 2019.
- BACCHI, Carol. The MAGGEQ project: identifying contesting the meaning of “gender equality”. **The Greek Review of Social Research**. Athens. v. 117, n. 1, p. 221-234, 2016.
- BANDEIRA, Lourdes M. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas**. Brasília: Cepal; SPM, jan. 2005.
- BARBEHÖN, Marlon; MÜNCH, Sybille; LAMPING, Wolfram. Problem definition and agenda-setting from a critical perspective. *In*: FISCHER et al. **Handbook of critical policy studies**. Boca Raton- Florida: Edward Elgar Publishing, 2015, p. 241–258.
- BARRANCOS, Dora. **Mujeres en la sociedad argentina: una historia de cinco siglos**. Buenos Aires: Sudamericana, 2007.
- BAUMGARTNER, Frank R; DE BOEF, Suzanna L.; BOYDSTUN, Amber E. **The decline of the death penalty and the discovery of innocence**. New York: Cambridge University Press, 2008.
- BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). **II Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2008.

BRASIL. Decreto Federal 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**. 2019a.

BRASIL. Decreto Federal 9883, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional de combate à discriminação. **Diário Oficial da União**. 2019b.

BEAUVOIR, Simone. **O segundo sexo**. 9. edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980. Vol. 1.

BUTLER, Judith P. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.

CAMPBELL, John. L. Where do we stand? Common mechanisms in organizations and social movements research. *In*: Gerald. F. Davis et al. (Eds.). **Social movements and organization theory**. New York: Cambridge University Press, 2005, p. 41–68.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 17, p. 117–133, 2003.

CARVALHO, Layla P. A SPM e as políticas para as mulheres no Brasil: saltos e sobressaltos na institucionalização das demandas das agendas feministas. *In*: MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia E. **Quem são as mulheres das políticas para mulheres no Brasil?** Porto Alegre: Zouk, 2018, v.1, p. 87-138.

CRENSHAW, Kimberle. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

DAVIS, Angela. **Women, race and class**. Nova York: Vintage Books, 1981.

DI MARCO, Graciela. Los movimientos de mujeres en la Argentina y la emergencia del pueblo feminista. **La Aljaba Segunda época**. La Pampa, v. 14, p. 51-67, 2010.

FACCHINI, Regina. **Sopa de letrinhas?** Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

FARAH, Marta F. S. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, abr. 2004.

FARAH, Marta F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 50, p. 959–979, 2016.

FERREE, Myra Marx; MERRILL, David A. Hot Movements, Cold Cognition: Thinking about Social Movements in Gendered Frames. **Contemporary Sociology**. Iowa, v. 29, n. 3, p. 454–462, 2000.

FISCHER, Frank; FORESTER, John (Ed.). **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. Duke University Press, 1993.

FISCHER, Frank. **Reframing Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FISCHER et al. **Handbook of Critical Policy Studies**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 441–461, 2015.

HAJER, Maarten A. Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the case of acid rain in Great Britain. *In*: FISCHER, Frank; FORESTER, John. **The argumentative turn in policy analysis and planning**. London: Duke University Press, 1993, p. 43–74.

GONZALEZ, Lelia. Racismo e sexismo na cultura Brasileira. **Movimentos sociais urbanos, minorias étnicas e outros estudos**. Brasília, DF: Anpocs, 1981.

HARAWAY, Donna. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. **Cadernos Pagu**, v. 5, Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero - Pagu/Unicamp, p.7-41, 1995.

HAWKESWORTH, Mary. From policy frames to discursive politics: feminist approaches to development policy and planning in an era of globalization. *In*: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert (Ed). **The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice**. London: Duke University Press, 2012, p. 114–148.

HILL COLLINS, Patricia. (2015). Em direção a uma nova visão: raça, classe e gênero como categorias de análise e conexão. *In* Moreno, R. (Org.). **Reflexões e práticas de transformação feminista**. São Paulo: SOF, 13-42.

HILL COLLINS, Patricia; BILGE, Sirma. (2021). **Interseccionalidade**. São Paulo: Boitempo.

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. **Tempo Social**, 26, p. 61–73, 2014.

IRINEU, Bruna A. 10 anos do programa Brasil sem homofobia: notas críticas. **Temporalis**, v. 28, n.1, p. 193–220, 2014.

KERGOAT, Daniele. Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 86, n. 1, p. 93–103, 2010.

- LAURETIS, Teresa De. A tecnologia do gênero. In: HOLLANDA, Heloisa (Org.). *Tendências e impasses: o feminismo como crítica da cultura*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994. p. 206-242.
- LOMBARDO, Emanuela; MEIER, Petra. Gender mainstreaming in the EU: incorporating a feminist reading? **European Journal of Women's Studies**, v. 13, n. 2, p. 151–166, 2006.
- LOURO, Guacira L. Teoria queer: uma política pós-identitária para a educação. **Revista Estudos Feministas**. v. 9, n. 2, 2001.
- MARCONDES, Mariana M.; DINIZ, Ana Paula R.; FARAH, Marta, F. S. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista Do Serviço Público**, v. 69, n. 2, p. 36–62, 2018.
- MARCONDES, Mariana M., FARAH, Marta F. S.; ALVES, Mário A. Public Policy Frames and Gender mainstreaming: an analysis of childcare policy in Brazil during the left turn (2003-2016). **Organizações & Sociedade**. v. 28, n. 98, 2021.
- MARCONDES, Mariana M.; FARAH, Marta F. S. Transversalidade de gênero em política pública. **Revista Estudos Feministas**. 2021, v.29, n. 1, 2021.
- MARCONDES, Mariana M, ARAÚJO, Maria Arlete D., LIMA, Ana Raquel C.; NASCIMENTO, Clara C. C. Ações públicas para o enfrentamento às desigualdades: uma introdução para o ensino, a pesquisa e a extensão no tema. IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. **Anais... ENEPCP – ANEPCP**: Salvador, 2021
- MATOS, Marlise. Teorias de gênero ou teorias e gênero? Se e como os estudos de gênero e feministas se transformaram em um campo novo para as ciências. **Revista Estudos Feministas**, v. 16, n. 2, 2008.
- MELLO, Luiz; AVELAR, Bruno; MAROJA, Daniela. Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil. **Soc. estado**. v. 27, n. 2, p. 289—312, 2012.
- MULLER, Pierre, SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. 2ª. ed. Pelotas: Educat, 2004.
- PAPA, Fernanda de C. **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – Percursos de uma pré-política**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

PEREZ, Olivia, C.; SANTANA, Luciana. Ações do Consórcio Nordeste no combate à pandemia de Covid-19. **NAU Social**, v. 11, n. 21, p. 259–270, 2020.

PRECIADO, Paul B. **Um apartamento em Urano: Crônicas da travessia**. Zahar. São Paulo, 2020.

REIN, Martin; SCHÖN, Donald. Reframing Policy Discourse. *In*: FISCHER, Frank; GOTWEIS, Herbert. **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. London: Duke University Press, 1993, p. 145–167.

REINACH, Sophia. **Gestão transversal de políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

Rio Grande do Norte (RN). (Governo). Decreto Estadual 27.622, de 11 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a Coordenadoria de Direitos Humanos e Defesa de Minorias da SEJUC. **Diário Oficial do RN**. 2007.

RN. (Governo). Decreto Estadual 28.059, de 11 de junho de 2018. Dispõe sobre a Dispõe sobre a adoção e utilização do nome social por travestis e transexuais no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do RN. **Diário Oficial do RN**. 2018.

RN. (Governo). Decreto Estadual 30.384, de 05 de março de 2021. Dispõe sobre o Comitê Estadual Intersetorial de Enfrentamento à LGBTfobia no Rio Grande do Norte e dá outras providências. **Diário Oficial do RN**. 2021.

RN. (Governo). Lei Estadual 340, de 31 de janeiro de 2007. Dispõe sobre órgão e entes do poder executivo do estado. **Diário Oficial do RN**. 2007.

RN. (Governo). Lei Estadual 602, de 07 de agosto de 2017. Institui o Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres (CEDIM). **Diário Oficial do RN**. 2017.

RN. (Governo). Lei Estadual 649, de 10 de maio de 2019. Dispõe sobre a reorganização do Poder Executivo do RN. **Diário Oficial do RN**. 2019.

RN. (Governo). Lei Estadual 10.850, de 20 de janeiro de 2021. Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Políticas Públicas de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais no RN. **Diário Oficial do RN**. 2018.

RN. (Governo). Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (2009-2013). **Governo do RN**. 2009.

RN. (Governo). Plano Plurianual (2012-2015). **Governo do RN**. 2012.

- RN. (Governo). Plano Plurianual (2016-2019). **Governo do RN**. 2016.
- RN. (Governo). Plano Plurianual (2020-2023). **Governo do RN**. 2020.
- RUBIN, Gayle. The Traffic in Women. *In*: REITER, Rayna (coord.) **Toward an anthropology of women**. New York: Monthly Review Press, 1975.
- SABATIER, P. **Theories of the policies process**. Colorado: Westview Press, 2007.
- SCOTT, Joan. **Gênero: uma categoria útil para a análise histórica**. Recife: SOS Corpo, 1995.
- SCHMIDT, Vivien. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’. **European Political Science Review**. Cambridge, v. 2, n. 1, p. 1–25, 2010.
- SEDGWICK, Eve K. A epistemologia do armário. **Cadernos Pagu**, 28, p. 19–54, 2016.
- SNOW, David A. et al. Frame alignment processes, micromobilization and movement participation. **American Sociological Review**. Chicago, v. 51, n. 4, p. 464–481, 1986.
- SUBIRATS, Joan et al. **Análisis Y Gestión de Políticas Públicas**. 2ª ed. Barcelona: Editorial Planeta, 2012.
- VERLOO, Mieke (Ed.). **Multiple meanings of gender equality: a critical frame analysis of gender policies in Europe**. Budapest: Central European University Press, 2007.
- WAGENAAR, Hendrik. **Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis**. London: Routledge, 2011.
- SAMPIERI, Roberto, H.; COLLADO, Carlos F.; LUCIO, Pilar B. **Metodologia de Pesquisa**. 3 ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.
- TREVISAN, João S. **Devassos no paraíso: a homossexualidade no Brasil da colônia à atualidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2018.
- WALBY, Silvia (2005). Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. **Social Politics: International Studies in Gender, State & Society**, 12, 3, p. 321–343, 2005.