

Significados de gênero e narrativas de políticas públicas

Mariana Mazzini Marcondes¹  0000-0003-0701-6630

Ana Paula Rodrigues Diniz²  0000-0002-9187-3696

Maria Arlete Duarte de Araújo³  0000-0002-4137-4266

¹Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. 21941-630 – direcao@ippur.ufrj.br

²Inspier Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo, SP, Brasil. 04546-042

³Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil. 59078-970 – dapgs.ufrn@gmail.com



Resumo: Neste artigo, investigamos os significados de gênero nas políticas para mulheres e LGBTIA+ no Rio Grande do Norte, com o objetivo de compreender como essas narrativas foram estruturadas e transformadas entre 2007 e 2022, considerando as inclinações políticas e os paralelos entre governos estadual e federal no período. A partir da análise qualitativa de documentos oficiais, mostramos como a institucionalização das políticas seguiu trajetórias distintas, com avanços e retrocessos conforme o contexto político. Revelamos, ainda, que, embora haja a valorização da multidimensionalidade e interseccionalidade nos problemas de gênero, não é formada uma narrativa-síntese que integre de forma abrangente as políticas para mulheres e LGBTIA+ no estado. O estudo inova ao articular teorias de gênero e de análise de políticas públicas para se debruçar sobre uma experiência subnacional de avanço da transversalidade de gênero em políticas públicas.

Palavras-chave: gênero; mulheres; LGBTIA+; política pública; narrativas.

Gender meanings and policies narratives

Abstract: This article investigates the meanings of gender in policies for women and LGBTIA+ individuals in Rio Grande do Norte. We aim to understand how these narratives were structured between 2007 and 2022, considering both the political inclinations and the parallels between state and federal governments during this period. Through a qualitative analysis of official documents, we show that the institutionalization of these policies followed distinct trajectories, with advances and setbacks depending on the political context. The analysis also revealed that, although there is an emphasis on the multidimensionality and intersectionality of gender issues, no master frame has been formed to comprehensively integrate policies for women and LGBTIA+ individuals in the state. This study innovates by articulating gender theories and public policy analysis to examine a subnational experience of advancing gender mainstreaming in public policies.

Keywords: Gender; Women; LGBTIA+; Public Policies; Narratives.

Significados de géneros y narrativas de políticas públicas

Resumen: Este artículo investiga los significados de género en las políticas para mujeres y personas LGBTIA+ en Rio Grande do Norte. Nuestro objetivo es comprender cómo estas narrativas fueron estructuradas entre 2007 y 2022, considerando las inclinaciones políticas y los paralelismos entre los gobiernos estatal y federal. A través de un análisis cualitativo de documentos oficiales, observamos que la institucionalización de estas políticas siguió trayectorias distintas, con avances y retrocesos según el contexto político. El análisis también reveló que, aunque hay una valorización de la multidimensionalidad y la interseccionalidad en los problemas de género, no se ha formado una narrativa síntesis que integre las políticas para mujeres y personas LGBTIA+. Este estudio innova al articular teorías de género y análisis de políticas públicas para examinar una experiencia subnacional de avance en la transversalidad de género en las políticas públicas.

Palabras clave: género; mujer; LGBTIA+; política pública; narrativas.

Introdução

Os problemas de gênero (Judith Butler, 2003) encontram-se no centro das disputas políticas contemporâneas. Enquanto o termo é identificado, por grupos conservadores, como uma ameaça à família e às tradições, para os movimentos feministas, gênero é reivindicado como uma práxis crítica e transformativa (Maria Betânia Ávila; Verônica Ferreira, 2023).

Na perspectiva feminista, gênero é uma categoria analítica central para a compreensão dos sistemas de exploração e opressão que produzem desigualdades sociais (Gayle Rubin, 1975; Joan Scott, 1995; Donna Haraway, 1995). É também um princípio para a ação de sujeitos e coletivos no enfrentamento dessas desigualdades. Há, contudo, uma instabilidade constitutiva na definição de gênero (Haraway, 1995; Marlise Matos, 2008). Nessa dinâmica, emergem diferentes significados, que se transformam a partir da relação entre teoria e prática, com protagonismo dos movimentos feministas e LGBTQIA+.¹

O conceito de gênero – e de políticas para a igualdade de gênero – vem sendo mobilizado como referencial para a teoria e a prática política, relacionando-se às desigualdades entre mulheres e homens, à comunidade LGBTQIA+ ou a ambas. É por meio dessas políticas que o Estado reconhece as reivindicações de movimentos feministas e LGBTQIA+, comprometendo-se a enfrentar desigualdades por meio da incorporação de gênero de forma transversal (Silvia Walby, 2005).

Mas quais seriam os significados de gênero incorporados nas políticas públicas? Seria gênero uma referência para nomear as desigualdades entre mulheres e homens? Ou entre diferentes mulheres? Incluiria a comunidade LGBTQIA+? Abrangeria ambas, mas de forma segmentada?

Neste artigo, investigamos os significados de gênero que estruturaram as narrativas das políticas públicas (Frank Fischer, 2003; Michel van Eeten, 2007) para mulheres e LGBTQIA+ no Rio Grande do Norte (RN), entre 2007 e 2022, considerando as transformações ao longo da trajetória dessas políticas em face do contexto político. Para isso, mobilizamos um referencial teórico e metodológico que integra contribuições dos estudos de gênero e de política pública, cujo denominador comum é a transversalidade de gênero (Marta Farah, 2004; Walby, 2005; Fernanda Papa, 2012). Com base nesse referencial, analisamos documentos oficiais de referência para as políticas voltadas para mulheres e LGBTQIA+ no RN, adaptando a metodologia do *Mainstreaming Gender Equality in Europe* (MAGEEQ) (Carol Bacchi, 2005; Mieke Verloo, 2007).

Este artigo está dividido em cinco seções, incluindo esta Introdução. Na segunda parte, apresentamos o referencial teórico e, em seguida, descrevemos o percurso metodológico. Na quarta seção, apresentamos uma contextualização geral da análise. Posteriormente, analisamos os dados da pesquisa para, nas considerações finais, sintetizarmos e discutirmos os resultados, além de destacarmos as possíveis contribuições e limitações do estudo.

Política Pública de Igualdade de Gênero

Gênero: conceito e princípio para a ação

A teorização de gênero se iniciou nos anos 1950, nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, tendo como importante marco a publicação do livro *O Segundo Sexo*, de Simone de Beauvoir. Para a autora, mulheres e homens são compreendidos em termos de reciprocidade. No entanto, enquanto os homens são construídos socialmente como o 'eu' – o paradigma da universalidade –, as mulheres são o 'outro', em uma alteridade negativa (Beauvoir, 1980). Essa discussão tornou-se sistêmica a partir da década de 1960, impulsionada pelas práticas e reflexões feministas (Teresa de Lauretis, 1994), também em desenvolvimento na América Latina (Lélia Gonzalez, 1984; Graciela Di Marco, 2010; Sueli Carneiro, 2013).

Nessa trajetória, gênero emergiu como uma forma de compreender e transformar relações sociais de dominação que se constroem a partir das diferenças percebidas entre os sexos (Scott, 1995). Tratava-se de contestar a naturalização das diferenças sexuais entre mulheres e homens, historicamente relacionadas pelo antagonismo e pela hierarquia (Rubin, 1975; Beauvoir, 1980; Haraway, 2004; Matos, 2008).

Enquanto uma relação de poder que estrutura a realidade social, gênero engendra ideologias, discursos e práticas que, por sua vez, conformam e legitimam essas relações de poder (Lauretis, 1994). Essas relações de poder são encarnadas por sujeitos cotidianamente e, conseqüentemente, gênero atravessa a forma como se produz e reproduz a vida, delineando valores culturais, subjetividades, afetos e identidades (Scott, 1995; Butler, 2003). Com base nessa noção, feministas reivindicavam mudanças sociais em diversas frentes, como divisão sexual do trabalho, espaços de poder e decisão, violência e misoginia, direitos sexuais e reprodutivos, entre outros (Haraway, 2004).

Os embates e as críticas de movimentos sociais que se utilizam de gênero como referencial impulsionaram mudanças profundas nesta categoria. Movimentos LGBTQIA+ questionaram

¹ Adotamos a nomenclatura utilizada na instituição da Secretaria Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+.

binarismos do sistema sexo/gênero, sobretudo a partir das proposições da Teoria Queer (Guacira Louro, 2001; Butler, 2003; Eve Sedgwick, 2016; Preciado, 2020) ou da chamada “Teoria Cu” (Larissa Pelúcio, 2014). Segundo Louro (2001), a Teoria Queer surgiu na década de 1990, apropriando-se de um termo antes utilizado como insulto para pessoas cujas sexualidades desviavam da norma cis-heteronormativa (*queer*, em inglês, significa estranho) a fim de confrontar essa normalização.

A partir das vivências em margens, guetos e armários (Sedgwick, 2016), 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, fantasiando uma cis-heterossexualidade compulsória constituída a partir do falocentrismo (Louro, 2001; Butler, 2003; Renan Quinalha, 2022). Com base em Paul B. Preciado (2020), podemos questionar: onde estariam representadas as vivências de pessoas trans, intersexo ou não binárias/gênero-fluidas nas definições de gênero que partem do binarismo feminino/masculino?

A interseccionalidade, por sua vez, voltou-se ao questionamento da noção de mulher universal. Entendemos interseccionalidade como uma abordagem que abarca tanto reflexões que empregam explicitamente o termo (Kimberlé Crenshaw, 2002; María Lugones, 2014; Carla Akotirene, 2019; Patricia Hill Collins; Sirma Bilge, 2021) quanto aquelas que não o fazem, mas cujos significados são convergentes (Gonzalez, 1984; Angela Davis, 1981; Carneiro, 2003; Helena Hirata, 2014; Danièle Kergoat, 2010).

Inicialmente formulada, sobretudo, por feministas não brancas, a interseccionalidade constitui-se tanto uma forma de pensar as desigualdades em bases críticas, quanto um instrumento para transformar a realidade social. Ela parte da compreensão de que as relações de poder que produzem desigualdades sociais são imbricadas e se influenciam reciprocamente. Nessas bases, gênero, como categoria analítica e referencial para uma práxis crítica, deve ser articulado a outras relações produtoras de desigualdades, como classe e raça.

No contexto do Sul Global, o feminismo decolonial (Cherríe Moraga; Gloria Anzaldúa; Toni Bambara, 1981; Lugones, 2014; Françoise Vergès, 2020) tem adensado os estudos de gênero a partir da valorização de conhecimentos e saberes para além do acadêmico. Nesse processo, contribui para ampliar as possibilidades ontológicas e epistemológicas do campo, questionando a generalização da experiência ocidental das relações de gênero como a experiência humana (Oyèrónké Oyèwùmí, 2021).

Em comum, essas contribuições interpelaram o conceito de gênero em suas ficções de coerência e universalidade (Butler, 2003), alargando as fronteiras e os sentidos do gênero ao questionar seu potencial generalizador e ao produzir articulações com outras relações sociais estabelecidas em realidades sociais e territoriais específicas.

Políticas públicas: significados sociais e narrativas

Os estudos de políticas públicas abrangem múltiplas abordagens e modelos analíticos, que revelam diversas concepções ontológicas, epistemológicas, teóricas e metodológicas. É o caso dos modelos heurísticos, como o do ciclo de políticas públicas (Joan Subirats *et al.*, 2012; Farah, 2016). Esses modelos foram alvo de críticas, que apontaram o caráter simplificador do ciclo, uma vez que nem sempre há linearidade ou etapas claramente definidas no complexo processo de políticas públicas (Paul Sabatier, 1991).

Outras críticas apontaram que os modelos heurísticos incorporam concepções positivistas ou tecnocráticas das políticas públicas (Fischer, 2003). Em alguns casos, essas abordagens e teorias propõem uma ruptura mais contundente com o *mainstream* dos estudos de políticas públicas. É o caso, por exemplo, do *Critical Policy Studies* ou Estudos Críticos em Políticas Públicas (Fischer; Anna Durnová; Michael Orsini; Douglas Torgerson, 2015; Rosana Boullosa; Janaina Peres; Luiz Fernando Bessa, 2021).

Influenciado pela Escola de Frankfurt, esse movimento emergiu na esteira da virada argumentativa (*argumentative turn*) na análise de política pública (Fischer; John Forester, 1993). Uma das tendências dessa vertente é a valorização da linguagem nos estudos de políticas públicas, compreendendo que as ações governamentais são permeadas por símbolos e relações de poder. Nessas bases, propõe-se adotar um olhar interpretativista/construtivista das políticas públicas (Hendrik Wagenaar, 2011; Vivien Schmidt, 2010), que valorize a análise do discurso, das narrativas, da retórica, do *frame analysis* etc. (Martin Rein; Donald Schön, 1993; Fischer, 2003; van Eeten, 2007; Boullosa; Peres; Bessa, 2021).

A partir dessa perspectiva, entendemos o processo de política pública como complexo, contraditório e multidimensional, constituindo-se por meio das interações entre sujeitos, em determinados contextos políticos e institucionais. Tanto as interações quanto os contextos são atravessados por relações de poder, que são constitutivas dos (e constituídas por) processos de políticas públicas (Maarten Hajer, 1993; Schmidt, 2010).

Essa dinâmica que entrelaça poder e políticas públicas é mediada pela linguagem, inclusive por ganhar materialidade por meio de interações contextuais entre sujeitos (Hajer, 1993;

Fischer, 2003), que são delineadas por visões de mundo e formas de interpretar a realidade. Isso confere importância aos significados ao abordar as políticas públicas. Assim, políticas públicas possuem uma narrativa (van Eeten, 2007), que se pretende coerente, sobre um problema público e uma ação pública para respondê-lo. Problemas públicos podem ser construídos e narrados de formas diversas, a partir do que se considera prioritário, suas causas, efeitos e os sujeitos afetados (Kathrin Braun, 2015).

Por definição, a política pública busca responder a problemas públicos por meio de soluções capazes de operar uma transformação no tecido social. Em torno da construção social desses problemas, atores (e atrizes) disputam e negociam significados, mobilizando recursos diversos em contextos políticos e institucionais específicos. A forma como o problema é construído constrange as possibilidades da ação pública e, por conseguinte, o quadro de ação (Pierre Muller; Yves Surrel, 2004). Essas narrativas, portanto, articulam problemas a ações públicas vistas como necessárias para enfrentá-los (Marlon Barbehön; Sybille Münch; Wolfram Lamping, 2015).

O que confere coerência a essas narrativas são os significados (Fischer, 2003; Mary Hawkesworth, 2012), que são atravessados por visões de mundo e interpretações sobre a realidade. Essas narrativas são disputadas por sujeitos e grupos que partem de diferentes perspectivas para interpretar a realidade complexa na qual estão inseridos (Rein; Schön, 1993; Wagenaar, 2011), além de dar significado a elas e, assim, propor uma narrativa para as políticas públicas que atendam a seus interesses.

As disputas que ocorrem em torno das narrativas de políticas públicas permitem que sujeitos e grupos constituam o que Hajer (1993) e Fischer (2003) denominam coalizões discursivas. A formação de coalizões discursivas envolve a emergência de novas narrativas de políticas públicas, capazes de sintetizar questões afins que não estavam estruturalmente conectadas e, assim, fazer frente a coalizões opositoras.

Nesse processo de disputa e renegociação, observa-se o surgimento de *master frames* (David Snow *et al.*, 1986; John Campbell, 2005), aqui traduzido-ressignificado como 'narrativas-síntese'. Nelas, perspectivas e pontos de vista são aglutinados com a finalidade de estruturar políticas públicas mais abrangentes e representativas de uma coalizão de atores e atrizes. Com isso, coalizões podem gozar de melhores condições para disputar processos de políticas públicas, a despeito das dificuldades inerentes na pactuação de consensos e de convergências que sustentem uma narrativa-síntese formada.

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

A principal estratégia para a estruturação de políticas de igualdade de gênero é denominada *gender mainstreaming* (Bacchi, 2005; Emanuela Lombardo; Petra Meier, 2006; Farah, 2004; Verloo, 2007), que, no Brasil, foi traduzida-apropriada como transversalidade de gênero (Sophia Reinach, 2013; Papa, 2012; Mariana Marcondes; Ana Diniz; Farah, 2018; Renísia Filice; Cristina Muller, 2024).

A partir de Bacchi (2005), Lombardo e Meier (2006), Verloo (2007) e Marcondes e Farah (2021), compreendemos a transversalidade de gênero como um processo de desenvolvimento de políticas públicas, por meio do qual perspectivas críticas sobre as relações de gênero são mobilizadas para estruturar a ação pública e governamental, reconstruindo os significados dos problemas públicos e dos cursos da ação para orientá-los pelo compromisso com a igualdade.

Nessa abordagem, a transversalidade abarca uma disputa sobre os significados que constituem as narrativas de políticas públicas. Ao se afirmar que as ações públicas devem ser reorientadas pelo princípio da igualdade de gênero, reconhece-se que o *modus operandi* historicamente adotado tem legitimado relações de poder que (re)produzem desigualdades sociais. Essa disputa envolve tanto os significados que delineiam e legitimam os problemas públicos, de natureza complexa e multidimensional (Filice; Muller, 2024), quanto os que orientam o curso da ação pública.

Os significados atribuídos ao gênero orientam o processo de transversalidade. Ainda que seja mais recorrente a mobilização da transversalidade para estruturar políticas para as mulheres, a abordagem também tem sido adotada em políticas para a população LGBTIA+. À medida que o conceito de gênero enfoca o sistema de dominação que oprime tanto mulheres quanto a população LGBTIA+, ele possui potencialidade aglutinadora para a estruturação do que denominamos, neste trabalho, de uma 'narrativa-síntese' das políticas públicas orientadas para esses públicos. Nessas bases, este conceito poderia estruturar a transversalidade não apenas como uma estratégia para incorporar as questões das mulheres e da população LGBTIA+, mas também para focar o sistema de poder baseado em gênero de forma mais complexa e ampla.

Mas isso ocorre na prática das políticas públicas de igualdade de gênero? É a partir dessa reflexão conceitual mais geral que se insere o presente artigo.

Percurso metodológico

Para compreender os significados de gênero que estruturam as políticas públicas para mulheres e LGBTIA+, desenvolvemos uma pesquisa exploratória, descritiva e analítica (Roberto Sampieri; Carlos Collado; Pilar Lucio, 2006). Optamos por focar o nível subnacional, por entendê-lo como uma fonte de inovação em políticas públicas. Selecionamos um estado do Nordeste do país (Rio Grande do Norte), por ser uma região historicamente marcada por desigualdades, mas que também envida esforços inovadores para o enfrentamento desses problemas públicos, a exemplo do Consórcio do Nordeste (Olivia Perez; Luciana Santana, 2020; Rio Grande do Norte, 2023).

O RN é uma referência na história de luta e garantia de direitos das mulheres, sendo lembrado tanto ao nomear figuras precursoras do pensamento feminista no Brasil, como Nísia Floresta (Constância Duarte, 2005), quanto por ser pioneiro nas conquistas de direitos femininos (primeira mulher a ser registrada como eleitora e a ser eleita prefeita etc.) (Maria Fernandes, 2004). Os movimentos feministas nordestinos têm contribuído decisivamente para politizar questões de gênero no Brasil, tanto por meio da atuação política quanto da teorização crítica para subsidiá-la (Ávila; Ferreira, 2023).

A fim de evidenciar continuidades e inflexões na trajetória das políticas públicas analisadas, realizamos uma investigação longitudinal entre 2007 e 2022. O estudo caracteriza-se como qualitativo e documental, tendo em vista que seu objetivo foi depreender significados de gênero a partir das narrativas oficiais sobre as políticas de igualdade de gênero no RN. Para isso, foram analisados: 1) atos normativos (ex.: leis, decretos e portarias de criação de órgãos públicos, conselhos, comitês etc.); 2) planos de políticas públicas; e 3) Planos Plurianuais do RN (PPA) do período de 2007 a 2022.

Buscamos evidenciar, primeiramente, como era narrado o diagnóstico dos problemas públicos, considerando suas causas, efeitos e grupos sociais afetados. De forma articulada, buscamos também compreender como era narrado o prognóstico da política, ou seja, seu “dever-ser”, que inclui objetivos, metas, ações e responsáveis. Ao perpassarmos ambos os eixos, buscamos depreender as representações de gênero que são utilizadas na estruturação da narrativa de política pública identificada.

Para interpretar as narrativas de políticas públicas, aplicamos uma versão adaptada do *Mainstreaming Gender Equality in Europe* (MAGEEQ), um modelo teórico-metodológico para investigação da transversalidade de gênero em políticas públicas no âmbito da União Europeia (Bacchi, 2005; Verloo, 2007).

Para a codificação dos textos, utilizamos o *software* de pesquisa qualitativa Atlas.ti®. Os fragmentos selecionados foram etiquetados considerando as questões orientadoras acima e organizados em blocos de dados para cada um dos códigos. A apresentação da análise dos dados foi articulada em torno de dois eixos principais: Problema Público (diagnóstico) e Caminhos para Solução do Problema (prognóstico). A fim de ilustrar e subsidiar a análise dos dados, reproduzimos alguns trechos do *corpus* nas seções seguintes.

Finalmente, para contextualizar os dados, elaboramos um panorama do contexto político e dos principais marcos de estruturação das políticas de igualdade de gênero no período analisado no RN e no governo federal.

Políticas para as mulheres e para população LGBTIA+ no RN

Situando o cenário político-partidário

A orientação político-partidária dos governos é um fator relevante ao tratarmos de políticas para a igualdade de gênero. Isso porque, na América Latina e no Brasil, a chegada da esquerda ao poder representou um ambiente mais favorável para a estruturação de políticas voltadas para as mulheres e para a população LGBTIA+, em comparação aos governos de direita. No entanto, isso não significa que governos de esquerda garantam automaticamente avanços nessas pautas (Clarisse Paradis; Matos, 2013; Merike Blofield; Christina Ewig; Jennifer Piscopo, 2017). Por outro lado, a resistência aos avanços nas questões de gênero tornou-se uma bandeira central para os setores da direita, especialmente nas últimas décadas (João Trevisan, 2018; Quinalha, 2022).

Quando considerada a experiência do Rio Grande do Norte (RN), ocorreram mudanças notáveis nas composições políticas que governaram o estado entre 2007 e 2022, ora alinhando-se, ora afastando-se do contexto nacional (Marcondes *et al.*, 2022). No primeiro momento analisado (2003 a 2010), o Partido dos Trabalhadores (PT), de esquerda, esteve à frente do governo federal, enquanto, no RN, a gestão estadual foi liderada por Wilma de Faria, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), de centro-esquerda.

Com o início do primeiro governo Lula (PT), em 2003, as políticas para as mulheres e para a população LGBTIA+ passaram a ser estruturadas de forma mais sistêmica em nível federal, por meio da estratégia de transversalidade de gênero. Isso envolveu a criação de organismos de

coordenação dessas políticas: a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos Humanos LGBT, vinculada à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) (Lourdes Bandeira, 2005; Bruna Irineu, 2014).

Esses organismos operavam por meio da formulação de políticas e planos nacionais, abrangendo um amplo conjunto de ações e objetivos em um esforço intersetorial que envolvia articulações entre setores do governo federal, diferentes poderes e instâncias federativas, como a Política e os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM), o Programa Brasil Sem Homofobia e o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT+ (Luiz Mello; Bruno Avelar; Daniela Maroja, 2012).

O fortalecimento da participação e do controle social foi uma das estratégias para a estruturação dessas políticas, seja por meio da reorganização de instâncias existentes, como o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCDD) – que passou a ser especificamente vinculado à política LGBTIA+ –, seja por meio da criação de novas iniciativas, como as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres e para as populações LGBTIA+ (Mello; Avelar; Maroja, 2012).

Apesar do paralelo entre as trajetórias dessas políticas, houve maior institucionalização das políticas para as mulheres, em parte porque essa pauta já possuía um histórico de consolidação, tanto nacional quanto internacionalmente, mais antigo do que o das políticas voltadas para a população LGBTIA+. Dessa forma, os avanços na garantia de direitos para a população LGBTIA+ no período decorreram menos das ações do Executivo e mais da judicialização das reivindicações do movimento, especialmente por meio de decisões do Supremo Tribunal Federal, incluindo o reconhecimento do casamento entre pessoas do mesmo sexo, a adoção por casais homoafetivos e a criminalização da homofobia (Trevisan, 2018; Quinalha, 2022).

Apesar das diferenças na articulação político-partidária, nesse primeiro momento, observou-se maior convergência política entre o governo Lula e a coalizão de centro-esquerda encabeçada por Wilma de Faria (PSB) em nível estadual. Foi entre 2003 e 2010 que as políticas para as mulheres potiguaras começaram a ser estruturadas de forma mais sistêmica. Em 2007, ano de início da nossa análise, foi instituída a Coordenação Estadual de Políticas para as Mulheres (Cepam), na Secretaria de Estado do Trabalho, Justiça e Cidadania (Sejuc), responsável pelas políticas na área (Rio Grande do Norte, 2017a).

De 2011 a 2014, observou-se uma nova configuração: enquanto, em nível nacional, o PT continuava governando o país, tendo a presidenta Dilma Rousseff à frente, o RN passou a ser liderado por uma coalizão de direita, encabeçada por Rosalba Ciarlini (DEM), oposição ao partido da presidenta. Em nível federal, já nesse período, observava-se a deterioração das condições políticas para o avanço das políticas de gênero, devido ao crescimento das forças conservadoras e ao compromisso parcial dos governos petistas com essa pauta em relação às reivindicações dos movimentos feministas e LGBTIA+ (Trevisan, 2018). Apesar das resistências, a SPM e a SDH seguiram existindo como institucionalidades das políticas, promovendo planos e conferências na área.

Foi, contudo, com o golpe/impeachment em 2016 e, principalmente, com a eleição de Bolsonaro – um opositor declarado das ações em prol da igualdade de gênero – que essas políticas passaram por um processo de esvaziamento e desestruturação. Na gestão bolsonarista, foi criado o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e o CNCDD foi extinto (Brasil, 2019a); quando recriado, a população LGBTIA+ não foi mencionada (Brasil, 2019b). No mesmo período, até mesmo políticas já consolidadas, como as de enfrentamento à violência contra as mulheres, sofreram cortes e tiveram baixa execução orçamentária (INESC, 2022).

A trajetória política do estado do RN no período começou próxima à nacional (Marcondes *et al.*, 2022). A gestão de Robinson Faria (PSD) iniciou, em 2015, como uma coalizão de centro-esquerda (integrada por PT e PCdoB), em sintonia com a gestão federal petista da época. No contexto do golpe/impeachment, seu governo deslocou-se para a direita, rompendo com o PT e realinhando-se à orientação do governo federal sob Michel Temer. Entretanto, entre 2019 e 2022, observaram-se cenários distintos: enquanto, em nível nacional, a extrema direita foi eleita, liderada por Jair Bolsonaro, no RN, foi eleita a governadora Fátima Bezerra, do PT, em oposição ao governo federal.

Na próxima seção, discutiremos os principais significados mobilizados nas políticas potiguaras para a igualdade de gênero, dividindo-os entre as visões sobre o problema e os cursos de ação para a garantia dos direitos das mulheres e da população LGBTIA+.

Problema público

A gestão de centro-esquerda de Wilma de Faria (2003-2010) iniciou a estruturação mais sistemática de políticas de igualdade de gênero no RN. Nesse primeiro momento, o problema público foi identificado como a existência de discriminação, incluindo preconceitos e estereótipos, que resultam das desigualdades das mulheres em relação aos homens. Isso limita o exercício pleno de direitos e a participação igualitária em atividades públicas e privadas

(Rio Grande do Norte, 2007; 2008), em decorrência de vulnerabilidades e violências, além de desvantagens econômicas, políticas e culturais. Como consta na justificativa do programa “Cidadania Feminina” do PPA 2008-2011 (Rio Grande do Norte, 2008, p. 99): “diante da conjuntura social, econômica e cultural das mulheres do RN, é necessário eliminar as discriminações e desigualdades que permeiam a sua vida”.

Ainda que alguns documentos já utilizassem o substantivo feminino no plural, em regra, isso vinha desacompanhado de especificações sobre o significado dessa pluralidade, razão pela qual continuava remetendo, nos contornos da política, à ideia de uma mulher universal. Uma exceção foi o Plano Estadual de Políticas para as Mulheres 2009-2013 (Rio Grande do Norte, 2009), que tinha um eixo intitulado “enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia” (Rio Grande do Norte, 2009, p. 10), além de destacar as desigualdades geracionais. Essa abordagem mimetizava a experiência do PNPM, elaborado pelo Governo Federal e vigente à época (Brasil, 2008).

Contudo, o próprio reconhecimento das mulheres como sujeitos das políticas públicas era marcado por contradições. Nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 (Rio Grande do Norte, 2004; 2008), ao introduzir um programa voltado a pequenos negócios rurais e urbanos, afirmava-se que seu propósito 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” (Rio Grande do Norte, 2004, p. 109; 2008, p. 73; 2012, p. 132, grifo nosso). Ou seja, as mulheres e seus filhos eram definidos como dependentes do trabalhador, o que as colocava em um lugar de subordinação, e não como trabalhadoras.

As demandas da população LGBTIA+, por sua vez, não eram expressas da mesma forma. No PPA 2008-2011, não há referência a esse público, mencionando-se apenas as “minorias”, sem especificar a quais grupos se referia (Rio Grande do Norte, 2008, p. 91). A mesma terminologia é utilizada ao se dispor sobre as competências da “Coordenadoria de Direitos Humanos e Defesa das Minorias” (CODEM) (Rio Grande do Norte, 2017a, grifo nosso), que abarcavam diferentes públicos, como população em situação de rua, apenados, pessoas com deficiência, trabalhadores em situação análoga à escravidão, imigrantes e desabrigados.

Assim, nessa primeira fase, a mulher era o sujeito priorizado pelas políticas de igualdade de gênero (Rio Grande do Norte, 2007), sendo a população LGBTIA+ implicitamente referenciada dentro da noção de “minorias”. Mesmo em relação às mulheres, a igualdade de gênero não era problematizada como central e a pluralidade entre as mulheres era, em larga medida, marginalizada. Este padrão de significação seguiu predominante durante o governo de Rosalba Ciarlini (DEM), ainda que, no período entre 2011 e 2014, tenha havido o enfraquecimento das iniciativas em curso, como discutido a seguir.

O início da gestão de Robinson Faria (PSD), por sua vez, sinalizou importantes mudanças na concepção dos sujeitos das políticas de gênero. No PPA 2016-2019 (Rio Grande do Norte, 2016), foram criadas “agendas transversais” que reuniam “políticas que atendem a públicos específicos executadas por cada órgão” (Rio Grande do Norte, 2016, p. 407, grifo nosso), a exemplo de pessoas com deficiência, igualdade racial e étnica, mulheres e juventude. As agendas transversais no RN reproduziam as agendas transversais dos PPAs federais.

Ainda que não mencionada nas “agendas transversais”, a população LGBTIA+ também passou a ser referenciada de modo mais explícito. Na narrativa da política, assevera-se que essa população (denominada ora LGBT, ora LGBTI) ainda é discriminada e atacada, o que aumenta os riscos e agravos para sua saúde e demanda tanto ações de promoção e de vigilância quanto a promoção de direitos humanos (Rio Grande do Norte, 2016). Outro avanço foi a incorporação, ao discurso oficial, da ideia de “recorte de gênero” (Rio Grande do Norte, 2016, p. 261), com destaque para as mulheres do campo e da floresta, e, ainda, recortes étnico-raciais e geracionais (Rio Grande do Norte, 2016).

Assim, observou-se maior reconhecimento da pluralidade entre as mulheres e uma inserção mais consistente da população LGBTIA+ na política estadual, o que foi descontinuado após o golpe/impeachment em 2016, que resultou no realinhamento das forças políticas no estado do RN.

A posse de Fátima Bezerra (PT), em 2019, representou uma retomada da pauta de gênero, com continuidades e avanços em relação ao início da gestão de Robinson Faria (PSD). As “agendas transversais” foram reproduzidas no PPA 2020-2023 (Rio Grande do Norte, 2020), agora com inclusão da população LGBTIA+. Essas agendas envolviam, de um lado, a adoção de “recortes” para políticas existentes, como qualificar serviços de proteção social em perspectivas voltadas para mulheres e LGBTIA+ (Rio Grande do Norte, 2016); de outro, abarcavam o atendimento a especificidades dos públicos beneficiários, a exemplo da transexualização, do uso do nome social e da oferta de serviços de amamentação, berçário e brinquedoteca para mulheres privadas de liberdade (Rio Grande do Norte, 2018).

A noção de direitos como o motor das políticas de igualdade de gênero foi também retomada no PPA 2020-2023 (Rio Grande do Norte, 2020). Foram tematizados, para os dois públicos, direitos e políticas relacionados à autonomia econômica, trabalho, renda, inclusão

produtiva, saúde integral, vulnerabilidade e risco social, educação e cultura, entre outros. Maior destaque, especialmente em termos de diagnóstico, foi voltado à violência de gênero, termo usado para se referir aos dois públicos e denominar feminicídio, exploração sexual, violência doméstica e LGBTfobia (Rio Grande do Norte, 2020).

A construção das mulheres e da população LGBTIA+ enquanto sujeitos das políticas seguiu pluralizada em “recortes”, envolvendo questões étnicas, raciais, urbano/rural, geracionais, entre outras. No acompanhamento da tendência dos movimentos LGBTIA+, houve uma expansão na “sopa de letrinhas” (Regina Facchini, 2005), refletindo a ampliação da identidade dos sujeitos da política (minorias, LGBT, LGBTI e LGBTI+ etc.) (Rio Grande do Norte, 2017b; 2016; 2021). As ‘letrinhas’ ganharam maior legitimidade também em representação política, com previsão de assentos no conselho estadual para cada segmento (ex.: mulheres lésbicas e homens gays, travestis e transexuais) (Rio Grande do Norte, 2021b). Por fim, as formas de nomeação se modificaram, passando de “pessoas transgêneros”, de modo mais geral (Rio Grande do Norte, 2016), para “travestis, transexuais e intersexuais” e “demais expressões de gêneros e sexualidades”, representadas no símbolo + (Rio Grande do Norte, 2021b, p. 2).

Caminhos para solução do problema

A partir do reconhecimento das desigualdades, a gestão de Wilma de Faria (2003-2010) inaugurou a estruturação de políticas orientadas principalmente para as mulheres no RN. Para enfrentar o problema, seriam necessários programas e projetos que garantissem a dignidade humana das mulheres. Isso incluía ações para defesa contra toda forma de discriminação, garantia de liberdade e participação em atividades políticas, econômicas e culturais (Rio Grande do Norte, 2007), além da “garantia dos direitos e preservação da dignidade humana” (Rio Grande do Norte, 2008, p. 99).

A transversalidade foi adotada como estratégia para a operacionalização das políticas, refletindo, em grande medida, os mecanismos implementados pelo governo federal à época. Em 2007, foi criada a Coordenação Estadual de Políticas para as Mulheres (CEPAM), com a atribuição de “coordenar a formulação, execução e avaliação das políticas públicas estaduais, incluindo seus respectivos programas e projetos”, além de “criar o Plano Estadual de Políticas para as Mulheres com o objetivo de eliminar as discriminações e desigualdades que permeiam o universo feminino” (Rio Grande do Norte, 2007, p. 1).

No mesmo ano, foi realizada a Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres, resultando no Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (Rio Grande do Norte, 2009). Também no PPA 2008-2011 (Rio Grande do Norte, 2008) foi estruturado o programa “Cidadania Feminina”. Contudo, esses instrumentos não foram desdobrados em ações mais efetivas. Com exceção da “operacionalização de Casa de Abrigo e Centro de Referência da Mulher”, o PPA previu ações pouco abrangentes, como a “realização de estudo e pesquisa sobre a situação feminina” e a “conscientização e prevenção dos direitos e da defesa da mulher” (Rio Grande do Norte, 2009, p. 99). O Plano Estadual (Rio Grande do Norte, 2009) previu ações mais concretas, mas não houve desdobramentos práticos.

Assim, esse primeiro momento caracterizou-se pela estruturação de instâncias que viabilizassem a transversalidade, a exemplo da criação da CEPAM, mas com baixa realização de políticas públicas para as mulheres. O mesmo não ocorreu nas políticas LGBTIA+, que, no período, limitaram-se a iniciativas pontuais e à realização das conferências estaduais impulsionadas pelo governo federal.

Entre 2011 e 2014, durante o governo de Rosalba Ciarlini (DEM), houve enfraquecimento das políticas para as mulheres, enquanto as políticas para a população LGBTIA+ seguiram sem expressividade. As mulheres continuaram identificadas como beneficiárias de políticas, inclusive por meio de um programa intitulado “Cidadania Feminina”. Entretanto, o Plano de Políticas para as Mulheres de 2009 foi apenas mencionado no PPA 2012-2015 (Rio Grande do Norte, 2012), sem se desdobrar em ações concretas no planejamento governamental do período. Ademais, o PPA 2012-2015 (Rio Grande do Norte, 2012) previu ações isoladas e pontuais, como a realização de “eventos, estudos e debates para propor medidas” (Rio Grande do Norte, 2012, p. 101).

Em coerência com a ampliação na definição do problema, a gestão de Robinson Faria (PSD) introduziu mudanças importantes nas institucionalidades e políticas de gênero no estado. Em 2015, foi criada a Secretaria Extraordinária de Políticas Públicas para as Mulheres (SPM/RN), que substituiu a coordenação que existia até então. O conselho foi reorganizado e passou a ser denominado Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres (CEDIM) (Rio Grande do Norte, 2017b), além da criação do Fórum Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres do Campo e da Floresta. A Coordenadoria de Direitos Humanos e Defesa das Minorias (CODEM), existente desde 1999 e responsável pela defesa dos direitos de minorias, passou a assumir competências específicas relativas à comunidade LGBTIA+, com a previsão da criação de um Plano Estadual de Políticas para a População LGBTIA+ como meta do PPA (Rio Grande do Norte, 2018).

Essas iniciativas, todavia, foram descontinuadas a partir de 2016. Com o golpe/impeachment, houve um realinhamento político em nível estadual, o que resultou no rompimento entre o governador e os partidos de esquerda que compunham sua coalizão (PT e PCdoB). Nessa conjuntura, as políticas de igualdade de gênero, que vinham se estruturando, perderam força.

Avanços na estruturação das políticas de gênero só foram retomados durante o governo Fátima Bezerra (PT). Em 2019, foi instituída a Secretaria de Estado das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (SEMJDH) (Rio Grande do Norte, 2019), responsável pela coordenação das políticas para as mulheres e LGBTIA+. Nela, foram criadas a Subsecretaria de Políticas para as Mulheres e a Coordenadoria da Diversidade Sexual e de Gênero (CODIS), além do Conselho Estadual de Políticas Públicas de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais no Estado (Rio Grande do Norte, 2021b) e do Comitê Estadual Intersetorial de Enfrentamento à LGBTfobia (Rio Grande do Norte, 2021a).

Ao acompanharem o aumento da institucionalidade e estruturação da política, iniciativas pontuais, como “campanhas educativas” (Rio Grande do Norte, 2020, p. 1110), passaram a ser combinadas com ações mais concretas e com maior grau de complexidade. Essas englobavam iniciativas nas áreas do trabalho, saúde, violência e inclusão produtiva, evidenciando avanços tanto nas políticas para as mulheres quanto naquelas voltadas para a população LGBTIA+.

Nos dois casos, a institucionalização das políticas foi acompanhada de esforços para interlocução com os movimentos (Rio Grande do Norte, 2019). O objetivo era ir além da gestão de transversalidade, buscando, assim, “fortalecer instrumentos de participação popular e controle social” (Rio Grande do Norte, 2020, p. 451). Dentre essas iniciativas, destacam-se, principalmente, as conferências estaduais e a criação de conselhos de políticas públicas. Para ambas as políticas, a relação entre Estado e sociedade foi enfatizada e estruturada no período, embora, no caso da política LGBTIA+, essa construção seja mais recente, remontando ao governo Fátima Bezerra (Rio Grande do Norte, 2021b).

Discussão dos resultados e considerações finais

As políticas para as mulheres e para a população LGBTIA+ no RN possuem importantes paralelos, embora tenham surgido em momentos distintos e apresentem diferentes graus de institucionalização. A partir da análise de documentos oficiais entre 2007 e 2022, observamos que a narrativa do problema público em ambas passou pelo reconhecimento das desigualdades enfrentadas por mulheres e pela população LGBTIA+. Discriminações, preconceitos e estereótipos resultam no cerceamento da liberdade e autonomia desses sujeitos, na restrição de sua participação política, econômica, cultural e social e na violação de direitos, manifestando-se, em sua faceta mais dramática, por meio de violências e mortes (Rio Grande do Norte, 2007; 2008; 2012; 2016; 2020).

A multidimensionalidade das relações de gênero (Haraway, 2004) é, portanto, uma marca das políticas analisadas. Nas políticas para as mulheres e para a população LGBTIA+, houve o crescente reconhecimento de que as desigualdades atravessam a vida social (Scott, 1995), demandando ações em diferentes áreas de atuação estatal. Ao partir dessa concepção de problema, a transversalidade (Bacchi, 2005; Lombardo; Meier, 2006; Marcondes; Farah, 2021) foi adotada como estratégia para busca da igualdade de gênero. Essa abordagem esteve presente desde as primeiras institucionalidades estaduais (Rio Grande do Norte, 2007), sendo retomada ao longo do percurso, principalmente por meio das “agendas transversais” (Rio Grande do Norte, 2016; 2020).

Os meios utilizados para operacionalizar a transversalidade dialogaram, por sua vez, com a experiência do governo federal, inaugurada na política para as mulheres e ampliada para outras pastas (Reinach, 2013). Dessa forma, observou-se a criação de organismos coordenadores das políticas, articulados com espaços de participação e controle social, como conferências e conselhos, instituição de agendas transversais no PPA, além do desdobramento dos objetivos no planejamento governamental. Especialmente após a gestão de Fátima Bezerra (PT), a transversalidade passou a incluir, de forma mais explícita, a revisão de ações em curso, com adoção de recortes para mulheres e população LGBTIA+, bem como a criação de políticas específicas (Rio Grande do Norte, 2016; 2018; 2020).

A análise longitudinal mostrou, ainda, que as transformações nos significados de gênero acompanharam tensões e disputas observadas na academia e na prática política (Louro, 2001; Matos, 2008). O conceito de gênero evoluiu de uma visão mais restrita, focada na mulher, como sujeito universal, para incorporar a interseccionalidade (por meio de “recortes”). A pluralidade, inicialmente apenas mencionada, ganhou força, tanto na construção do sujeito das políticas para as mulheres, quanto nas ações desenhadas. Além disso, progressivamente, a população LGBTIA+, inicialmente negligenciada, passou a ser reconhecida de forma mais consistente como sujeito de políticas públicas voltadas à igualdade de gênero. Nesse processo, outras

identidades (simbolizadas pelas letras da sigla) foram nomeadas, indicando maior visibilidade da pluralidade também entre essa população.

O ponto de convergência entre as duas políticas envolveu, principalmente, as experiências das mulheres lésbicas, embora, mais recentemente, as mulheres trans também tenham se destacado nas narrativas das políticas. Os demais “recortes” foram explorados separadamente em cada política. Mulheres cis e heterossexuais não estão abrangidas pelas políticas LGBTQIA+, assim como homens gays e bissexuais não integram as políticas para as mulheres. O caráter relacional do gênero também foi, em grande parte, negligenciado, a exemplo das masculinidades nas políticas para as mulheres e da cis-heteronormatividade nas políticas LGBTQIA+.

Observamos, também, assimetrias no processo de legitimação de problemas, ações e sujeitos. Embora tenha ocorrido um deslocamento da inação para a ação em relação à comunidade LGBTQIA+, as políticas para as mulheres seguiram como a principal referência das políticas de igualdade de gênero, operando-se uma equivalência discursiva entre “mulheres” e “gênero”. A legitimidade dos problemas de gênero e o nível de priorização de políticas para cada grupo também são díspares, inclusive em termos de hierarquias institucionais: atualmente, no RN, a gestão da transversalidade envolve uma subsecretaria de políticas para as mulheres e uma coordenação para as políticas LGBTQIA+.

Dessa forma, não identificamos, nas políticas analisadas, a formação do que denominamos uma narrativa-síntese sobre significados de gênero. Ainda que haja aproximações nas concepções do problema e, sobretudo, nos cursos de ação para solucioná-los, não é possível observar a construção de um arcabouço de gênero que permita articular, de forma sistemática, os sujeitos e os cursos de ação das políticas para as mulheres e para a população LGBTQIA+ do RN. Consequentemente, seja em termos de narrativa ou de trajetória, há menos integração e mais coexistência de duas políticas que mobilizam o conceito de gênero e que, em determinados momentos, interseccionam-se, como ocorre entre as duas políticas analisadas e as políticas de juventude, igualdade racial e desenvolvimento rural, entre outras. Nesses termos, não evidenciamos uma significação de gênero mais abrangente como um eixo articulador das duas políticas e das coalizões de atores e atrizes que as sustentam. Consequentemente, parecem coexistir dois significados de gênero para as políticas públicas; um, para as mulheres, e outro, para a população LGBTQIA+.

A emergência de uma narrativa-síntese poderia fortalecer a coalizão dos movimentos que mobilizam gênero, integrando suas demandas e reivindicações e, ainda, fortalecendo as condições institucionais, de pessoal e de orçamento para estruturação das políticas examinadas. Todavia, há desafios notáveis para tanto, que envolvem tanto a predominância da cis-heterossexualidade nos movimentos feministas quanto a presença de homens nos movimentos LGBTQIA+, o que não ocorre nos movimentos organizados por mulheres. Há, ainda, o risco de diluição de demandas específicas ao se estruturarem agendas e coalizões mais amplas.

Este trabalho contribui ao sistematizar experiências e práticas de um estado nordestino nos estudos de gênero e políticas públicas, uma esfera ainda pouco estudada, especialmente em comparação com o nível federal ou com o eixo Centro-Sul-Sudeste do país. Em termos teóricos, buscamos, também, adensar a discussão sobre transversalidade de gênero, ao analisar, conjuntamente, as políticas para as mulheres e LGBTQIA+. Isso pode contribuir para que futuras pesquisas sobre transversalidade incorporem concepções mais ampliadas de gênero, superando setorializações. Finalmente, as conclusões trazem novos elementos para se repensar estrategicamente as práticas e coalizões na luta pelos direitos das mulheres e LGBTQIA+, auxiliando na identificação de bases para convergência sem diluir as especificidades, especialmente em um contexto de ascensão de fundamentalismos e extrema-direita em escala global.

A investigação comporta limitações que são, ao mesmo tempo, possibilidades para pesquisas futuras. Primeiramente, enfocamos os discursos oficiais, e não a implementação dessas políticas ou as práticas dos movimentos feministas e LGBTQIA+, o que pode ser explorado por pesquisas que busquem articular uma explicação para os processos aqui sistematizados. Além disso, ainda que traga importantes pontos para reflexão, a análise não pode ser generalizada, convidando futuros estudos que abordem as especificidades de outras experiências, sejam elas nacionais ou subnacionais.

Referências

AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. São Paulo: Polén, 2019.

ÁVILA, Maria Betânia; FERREIRA, Verônica. “Luta por direitos em perspectiva anti-sistêmica: reflexões a partir da práxis do movimento feminista”. In: CORDEIRO, Natalia (Org.). *Crítica Feminista alargando a democracia*. Recife: SOS CORPO, 2023. p. 12-34.

- 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, 2005.
- 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, 2005.
- BARBEHÖN, Marlon; MÜNCH, Sybille; LAMPING, Wolfram. "Problem definition and agenda-setting from a critical perspective". In: FISCHER, Frank; TORGENSON, Douglas; DURNOVÁ, Anna; ORSINI, Michael. *Handbook of critical policy studies*. Boca Raton: Edward Elgar Publishing, 2015. p. 241-258.
- BEAUVOIR, Simone. *O segundo sexo*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980. v. 1.
- BLOFIELD, Merike; EWIG, Christina; PISCOPO, Jennifer M. "The Reactive left: gender equality and the Latin American pink tide". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, Oxford, v. 24, n. 4, p. 345-369, 2017.
- BOULLOSA, Rosana de F.; PERES, Janaína L. P.; BESSA, Luiz Fernando M. "Por Dentro do Campo: uma Narração Reflexiva dos Estudos Críticos em Políticas Públicas". *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 28, n. 97, p. 317-342, 2021.
- BRASIL. *Decreto Federal 9.759, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: Diário Oficial da União, 2019a.
- BRASIL. *Decreto Federal 9883, de 27 de junho de 2019*. Dispõe sobre o Conselho Nacional de combate à discriminação. Brasília: Diário Oficial da União, 2019b.
- BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). *II Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres*. Brasília: SPM, 2008.
- BRAUN, Kathrin. "Between representation and narration: analysing policy frames". In: FISCHER, Frank; TORGENSON, Douglas; DURNOVÁ, Anna; ORSINI, Michael. *Handbook of critical policy studies*. Boca Raton: Edward Elgar Publishing, 2015. p. 441-461.
- BUTLER, Judith P. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- CAMPBELL, John L. "Where do we stand? Common mechanisms in organizations and social movements research". In: DAVIS, Gerald F.; McADAM, Doug; SCOTT, W. Richard; ZALD, Mayer N. (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.
- COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. São Paulo: Boitempo, 2021.
- CRENSHAW, Kimberlé. "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.
- DUARTE, Constância. *Nísia Floresta: a primeira feminista do Brasil*. Florianópolis: Mulheres, 2005.
- FACCHINI, Regina. *Sopa de letrinhas? Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
- FARAH, Marta. "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.

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

FERNANDES, Maria. *A história oficial omite, eu conto: mulheres em luta no RN*. Natal, RN: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2004.

FILICE, Renísia G.; MULLER, Cristina B. "Transversalidade e Interseccionalidade em Políticas Públicas LGBTQIA+ em Florianópolis". *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 32, n. 3, p. e87784, 2024.

FISCHER, Frank; DURNOVÁ, Anna; ORSINI, Michael; TORGERSON, Douglas. *Handbook of Critical Policy Studies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. p. 441-461.

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

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

GONZALEZ, Lélia. "Racismo e sexismo na cultura Brasileira". *Revista Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, p. 223-244, 1984.

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*. Durham: Duke University Press, 1993. p. 43-74.

HARAWAY, Donna. "'Gênero' para um dicionário marxista: a política sexual de uma palavra". *Cadernos Pagu*, n. 22, p. 201-246, 2004. DOI: 10.1590/S0104-83332004000100009.

HARAWAY, Donna. "Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial". *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 5, 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 (Eds.). *The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice*. Durham: Duke University Press, 2012. p. 114-148.

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

INESC. INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. "A conta do desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União 2021". INESC, Brasília, 2022. Disponível em <https://inesc.org.br/>.

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

KERGOAT, Danièle. "Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais". *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, 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.

LUGONES, María. "Rumo a um feminismo descolonial". *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 22, n. 3, p. 935-952, 2014.

MARCONDES, Mariana; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; SOUZA, Washington José de; NASCIMENTO, Clara Carolina Cândido do. "Transversalidade de gênero em políticas públicas no Rio Grande do Norte (2003-2021)". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 373-392, 2022.

MARCONDES, Mariana; DINIZ, Ana; FARAH, Marta. "Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil". *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 69, n. 2, p. 36-62, 2018.

MARCONDES, Mariana; FARAH, Marta. "Transversalidade de gênero em política pública". *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 29, n. 1, 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*, Florianópolis, v. 16, n. 2, 2008.

MELLO, Luiz; AVELAR, Bruno; MAROJA, Daniela. "Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil". *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 27, n. 2, p. 289-312, 2012.

MORAGA, Cherríe; ANZALDÚA, Gloria; BAMBARA, Toni. *This bridge called my back: writings by radical women of color*. Watertown: Persephone Press, 1981.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. 2 ed. Pelotas: Educat, 2004.

OYĚWŪMÍ, Oyèrónkẹ. *A invenção das mulheres: construindo um sentido africano para os discursos ocidentais de gênero*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2021.

PAPA, Fernanda. *Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – Percursos de uma pré-política*. 2012. Mestrado em Administração Pública e Governo – EAESP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.

PARADIS, Clarisse G.; MATOS, Marlise. "Mulheres e políticas públicas na América Latina e Caribe: desafios à democracia na região". In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37, 2013, Caxambu, ANPOCS. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2013.

PELÚCIO, Larissa. "Traduções e torções ou o que se quer dizer quando dizemos queer no Brasil?". *Revista Periódicus*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 68-91, 2014.

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

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

QUINALHA, Renan. *Movimento LGBTI+: uma breve história do século XIX aos nossos dias*. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

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

REINACH, Sophia. *Gestão transversal de políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial*. 2013. Mestrado em Administração Pública e Governo – EAESP/Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.

RIO GRANDE DO NORTE. *Plano Plurianual (2004-2007)*. Natal: Diário Oficial do RN, 2004.

RIO GRANDE DO NORTE. *Decreto Estadual Nº 27.622, de 18 de dezembro de 2017*. Dispõe sobre as competências da Coordenadoria de Direitos Humanos e Defesa das Minorias (CODEM) da Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania (SEJUC) e dá outras providências. Natal: Diário Oficial do RN, 2017a.

RIO GRANDE DO NORTE. *Lei Estadual Nº 340, de 31 de janeiro de 2007*. Dispõe sobre órgão e entes do poder executivo do estado. Natal: Diário Oficial do RN, 2007.

RIO GRANDE DO NORTE. *Plano Plurianual (2008-2011)*. Natal: Diário Oficial do RN, 2008.

RIO GRANDE DO NORTE. *Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (2009-2013)*. Natal: Diário Oficial do RN, 2009.

RIO GRANDE DO NORTE. *Plano Plurianual (2012-2015)*. Natal: Diário Oficial do RN, 2012.

RIO GRANDE DO NORTE. *Plano Plurianual (2016-2019)*. Natal: Diário Oficial do RN, 2016.

RIO GRANDE DO NORTE. *Lei Estadual Nº 602, de 07 de agosto de 2017*. Institui o Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres (CEDIM). Natal: Diário Oficial do RN, 2017b.

RIO GRANDE DO NORTE. *Decreto Estadual Nº 28.059, de 11 de junho de 2018*. Dispõe sobre a adoção e utilização do nome social por travestis e transexuais no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do RN. Natal: Diário Oficial do RN, 2018.

RIO GRANDE DO NORTE. *Lei Estadual Nº 649, de 10 de maio de 2019*. Dispõe sobre a reorganização do Poder Executivo do RN. Natal: Diário Oficial do RN, 2019.

RIO GRANDE DO NORTE. *Plano Plurianual (2020-2023)*. Natal: Diário Oficial do RN, 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. *Decreto Estadual Nº 30.384, de 26 de fevereiro de 2021*. Dispõe sobre o Comitê Estadual Intersectorial de Enfrentamento à LGBTfobia no Rio Grande do Norte e dá outras providências. Natal: Diário Oficial do RN, 2021a.

RIO GRANDE DO NORTE. *Lei Estadual Nº 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. Natal: Diário Oficial do RN, 2021b.

RIO GRANDE DO NORTE. *Memorial do Legislativo e da Cultura Popular, 2023*. Disponível em <http://memorial.al.rn.leg.br/index.php/pioneirismo-da-mulher>.

RUBIN, Gayle. "The Traffic in Women". In: REITER, Rayna (Coord.). *Toward an anthropology of women*. New York: Monthly Review Press, 1975.

SABATIER, Paul A. "Toward Better Theories of the Policy Process". *Political Science & Politics*, Cambridge, v. 24, n. 2, p. 147-156, 1991.

SAMPIERI, Roberto; COLLADO, Carlos; LUCIO, Pilar. *Metodologia de Pesquisa*. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

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.

SCOTT, Joan. "Gênero: uma categoria útil para a análise histórica". *SOS Corpo*, Recife, 1995.

SEDGWICK, Eve Kosofsky. "A epistemologia do armário". *Cadernos Pagu*, Campinas, SP, n. 28, p. 19-54, 2016. Disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8644794>.

SNOW, David A.; BURKE ROCHFORD Jr., E.; BENFORD, Robert D. "Frame alignment processes, micromobilization and movement participation". *American Sociological Review*, Chicago, v. 51, n. 4, p. 464-481, 1986.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Planeta, 2012.

TREVISAN, João. *Devassos no paraíso: a homossexualidade no Brasil da colônia à atualidade*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2018.

van EETEN, Michel. "Narrative policy analysis". In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald. *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton, Florida: CRC Press, 2007. p. 252-272.

VERGÈS, Françoise. *Um feminismo decolonial*. São Paulo: Ubu, 2020.

VERLOO, Mieke. *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.

WALBY, Silvia. "Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, Oxford, v. 12, n. 3, p. 321-343, 2005.

Mariana Mazzini Marcondes (marianamazini@ippur.ufrj.br) é docente de Gestão de Políticas Públicas no curso de graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (GPDES) do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Ana Paula Rodrigues Diniz (anaprd@insper.edu.br) é professora de Dedicção Exclusiva no Insper e coordenadora do Centro de Estudos de Diversidade e Inclusão no Trabalho do mesmo instituto. É também cofundadora e protagonista na Coletiva de Mulheres Pesquisadoras em Administração, Compa. Doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV).

Maria Arlete Duarte de Araújo (mariaarlete1956@gmail.com) é docente colaboradora do Departamento de Administração Pública e Gestão Social (DAPGS) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Doutora em Administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV).

COMO CITAR ESTE ARTIGO DE ACORDO COM AS NORMAS DA REVISTA

MARCONDES, Mariana Mazzini; DINIZ, Ana Paula Rodrigues; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. "Significados de gênero e narrativas de políticas públicas". *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 34, n. 1, e97141, 2026.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Mariana Mazzini Marcondes: concepção, coleta de dados e análise de dados, elaboração do manuscrito, redação, discussão de resultados.

Ana Paula Rodrigues Diniz: concepção, elaboração do manuscrito, redação, discussão de resultados.

Maria Arlete Duarte de Araújo: redação, discussão de resultados.

FINANCIAMENTO

A presente pesquisa contou com o financiamento da UFRN, por meio do apoio a projeto de pesquisa financiado com bolsa de Iniciação Científica.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS

Os dados de pesquisa só estão disponíveis mediante solicitação.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica.

LICENÇA DE USO

Este artigo está licenciado sob a [Licença Creative Commons CC-BY 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, criar para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra.

HISTÓRICO

Recebido em 06/11/2023

Reapresentado em 20/05/2025

Aprovado em 12/06/2025

EDITORA RESPONSÁVEL

Cristina Scheibe Wolff  0000-0002-7315-1112

EDITORA CIENTÍFICA

Maria Helena Lenzi  0000-0003-0729-2328