



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CIÊNCIA POLÍTICA

Conferências de Políticas para as Mulheres
Potencialidades e Limites Participativos

FLÁVIA MELLO MAGRINI

SÃO CARLOS
2012



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CIÊNCIA POLÍTICA

Conferências de Políticas para as Mulheres
Potencialidades e Limites Participativos

FLÁVIA MELLO MAGRINI

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: PROF^a. DR^a.
VERA ALVES CEPÊDA

SÃO CARLOS
2012

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

M212cp

Magrini, Flávia Mello.

Conferências de políticas para as mulheres :
potencialidades e limites participativos / Flávia Mello Magrini.
-- São Carlos : UFSCar, 2012.
119 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São
Carlos, 2012.

1. Ciência política. 2. Democracia. 3. Direitos das
mulheres. 4. Cidadania. 5. Participação social. 6.
Conferências. I. Título.

CDD: 320 (20^a)



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE
Flávia Mello Magrini

28/03/2012

Profa. Dra. Vera Alves Cepêda
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Prof. Dr. Gabriel de Santis Feltran
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Profa. Dra. Christina Windsor Andrews
Universidade Federal de São Paulo/UNIFESP

Submetida à defesa em sessão pública
Realizada às 14h00 no dia 28/03/2012.

Banca Examinadora: -
Profa. Dra. Vera Alves Cepêda.
Prof. Dr. Gabriel de Santis Feltran.
Profa. Dra. Christina Windsor Andrews.

Homologado na CPG-PPGPOL na
23ª Reunião no dia 05/09/2012

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade.
Coordenador do PPGPOL

Dedico este trabalho à memória de Glicério de Campos Monteiro – um irmão que São Carlos me proporcionou conhecer –, de minha tia Maria Terezinha Franco Jorge e de minha avó Hercília Schincariol Magrini, por terem feito, de muitas maneiras, a diferença em suas passagens pela minha vida.

AGRADECIMENTOS

Diversas foram as pessoas que de forma direta ou indireta contribuíram com a realização desta pesquisa. Seja pelo empreendimento de discussões que me ajudaram na constante busca pela ampliação de meus conhecimentos acadêmicos; pela indicação de materiais que me trouxeram novas perspectivas; pelo direcionamento e foco oferecidos a mim nos tortuosos caminhos encontrados na pesquisa. Ou pelas vivências cotidianas de cumplicidade e companheirismo, sem as quais a realização deste trabalho teria se tornado muito mais exaustiva e desgastante.

Foram vários os anos vividos em São Carlos, talvez os mais intensos e cujas experiências foram as mais decisivas na minha construção pessoal e profissional. Muitas foram as pessoas que ali conheci e que passaram a ser essenciais em minha vida. Assim como, o amadurecimento proporcionado por esta vivência longe de casa ajudou numa ainda maior valorização e fortalecimento de relações familiares.

Portanto, aos meus pais Celso e Edméa, à minha irmã Fernanda e à minha tia Therezinha, com toda a sinceridade de meu amor incondicional por vocês e por tudo o que vocês representam na minha vida.

À amizade fraternal de Ana Cláudia Domingues, Juliane Arcanjo, Caio Colombo, Lívia Cabrera, Juliana Jodas, Erica Ambiel, Leandro Paganotti e, em especial de Glicério Monteiro que estará para sempre em nossas memórias.

E aos amigos que o início desta jornada pós-São Carlos me propiciou conhecer: Clayre Montes, Beatriz Trevisan, Luiz Gustavo Silva, Derick Jacinto e Daniele Martins.

Gostaria de agradecer especialmente à professora Vera Alves Cepêda, pelo privilégio de tê-la como orientadora desde os anos de graduação e cujas orientações foram inestimáveis neste meu caminho de formação enquanto pesquisadora.

Aos professores Christina Andrews e Gabriel Feltran, por terem aceitado participar da minha banca examinadora e cujas contribuições ajudaram a engrandecer o resultado deste trabalho.

E, finalmente, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento desta pesquisa.

RESUMO

O presente trabalho foi pensado no sentido de contribuir com o entendimento sobre aspectos da atual configuração democrática brasileira. Configuração esta que, desde a Constituição Federal de 1988, passou a se consolidar sob a égide de fundamentos democráticos representativos associados, por sua vez, a uma série de estruturas institucionais que absorvem *conceitos* democráticos deliberativos. Entendendo-se por democracia deliberativa a substancialização de valores que transbordariam o mero formalismo institucional e procedimental representativo - orientado, em última instância, para as eleições para a formação de governos como o grande momento da participação dos cidadãos -, e que carregaria consigo um projeto de participação política - e de cidadania - ampliadas através de um envolvimento mais direto dos cidadãos nos assuntos políticos. Com a finalidade de compreender melhor este processo, portanto, foi escolhido trabalhar nesta dissertação com o processo político envolvido na deliberação de diretrizes para políticas públicas das Conferências de Políticas para as Mulheres no Brasil. Procurar-se-á compreender as potencialidades e limites da participação nestes espaços no que tange um processo de aprofundamento e ampliação da cidadania no país. Pela imensa e inegável relevância que os movimentos feministas e de mulheres historicamente tem apresentado no bojo destas transformações, escolheu-se aqui trabalhar através da perspectiva deste segmento social.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia; Direitos; Cidadania; Participação Social; Políticas Públicas; Conferências; Mulheres.

SUMÁRIO

1.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA X DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	21
1.2 “DIREITO A TER DIREITOS” – CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO E SOCIAL DA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO POLÍTICO BRASILEIRO....	27
1.2.1 <i>Movimentos Feministas e de Mulheres</i>	38
CAPÍTULO 2 – CONFERÊNCIAS NOS GOVERNOS PETISTAS (2003 A 2010) – CONFIGURAÇÕES, PERFIS E INTERAÇÕES.....	44
2.1. SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS – ESTUDOS, CONCEITOS E FORMULAÇÕES.....	47
2.2 A DÉCADA DE 1990 E O GOVERNO DE FHC (1995-2002) – POLÍTICAS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	51
2.3 GOVERNO PETISTA (2003-2010) – COMPROMISSOS E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS	53
2.4 CONFERÊNCIAS NACIONAIS (2003-2010) – CARACTERÍSTICAS, PERFIS E APONTAMENTOS GERAIS.....	55
CAPÍTULO 3 – QUALIFICANDO A DISCUSSÃO – CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES - ANÁLISES E REFLEXÕES.....	67
3.1 CONFERÊNCIAS TEMÁTICAS – CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES.....	69
3.1.1 <i>Processo de institucionalização governamental da temática de gênero - Do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM)</i>	70
3.1.2 - <i>I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM)</i>	75
3.1.3 - <i>II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (II CNPM)</i>	86
3.1.4 - <i>III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (III CNPM)</i>	91
3.1.4.1 <i>III Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres do Estado de São Paulo (III CEPM/SP)</i>	93
CAPÍTULO 4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	105
ANEXO I - GRÁFICOS SOBRE PERFIL DAS PARTICIPANTES DA I CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (I CNPM) QUE RESPONDERAM À PESQUISA DO IBAM/SPM.....	112
.....	118
ANEXO II - INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS SOBRE OS DIREITOS DAS MULHERES ASSINADOS PELO BRASIL.....	119

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - BRASIL: CONFERÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS REALIZADAS ENTRE 2003 E 2006.	57
TABELA 2 - TEMÁRIO – DOCUMENTO BASE DA I CONFERÊNCIA.....	77
TABELA 3 – EIXOS TEMÁTICOS DA QUE NORTEARAM A I CNPM.....	78
TABELA 4 - TEMÁRIO – DOCUMENTO BASE DA II CONFERÊNCIA.....	86
TABELA 5 - EIXOS TEMÁTICOS DA QUE NORTEARAM A II CNPM.....	87
TABELA 6 - TEMÁRIO – DOCUMENTO BASE III CNPM.....	91
TABELA 7 - EIXOS TEMÁTICOS - III CNPM.....	92

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - TIPO DE REPRESENTAÇÃO DOS DELEGADOS.....	61
GRÁFICO 2- HETEROGENEIDADE NA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL.....	61
GRÁFICO 3 - I CNPM: PERFIL - DISTRIBUIÇÃO DAS DELEGADAS POR SEXO.....	80
GRÁFICO 4 - I CNPM: PERFIL - DISTRIBUIÇÃO DAS DELEGADAS POR COR E RAÇA.....	81
GRÁFICO 5 - I CNPM: PERFIL - DISTRIBUIÇÃO DAS DELEGADAS POR NÍVEL DE INSTRUÇÃO.....	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEPM – Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres
CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNPM – Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres
FHC – Fernando Henrique Cardoso
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
MAPAS - Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade
MARE - Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MMM – Marcha Mundial das Mulheres
ONGs – Organizações não-governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamentos Participativos
OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OSs – Organizações Sociais
PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
SEDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SEPPIR - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SGPR – Secretaria Geral da Presidência da República
SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres

INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi pensado no sentido de contribuir com o entendimento sobre aspectos da atual configuração democrática brasileira. Configuração esta que, desde a Constituição Federal de 1988, passou a se consolidar sob a égide de fundamentos democráticos representativos associados, por sua vez, a uma série de estruturas institucionais que absorvem *conceitos* democráticos deliberativos. Entendendo-se por democracia deliberativa a substancialização de valores que transbordariam o mero formalismo institucional e procedimental representativo - orientado, em última instância, para as eleições para a formação de governos como o grande momento da participação dos cidadãos -, e que carregaria consigo um projeto de participação política - e de cidadania - ampliadas através de um envolvimento mais direto dos cidadãos nos assuntos políticos.

Com a finalidade de compreender melhor este processo, portanto, foi escolhido trabalhar nesta dissertação com o processo político envolvido na deliberação de diretrizes para políticas públicas das Conferências de Políticas para as Mulheres no Brasil. Procurar-se-á compreender as potencialidades e limites da participação nestes espaços no que tange um processo de aprofundamento e ampliação da cidadania no país. Adotamos como premissa - que esperamos ter até o final desta pesquisa apresentado subsídios suficientes para validá-las ou refutá-las - que estes espaços institucionais de interlocução (Conferências) têm contribuído no sentido desta ampliação da cidadania no Brasil em dois sentidos: através da visibilidade de suas demandas e criação de uma agenda (constantemente atualizada e repactuada); assim como pelo potencial inclusivo de uma diversidade de atores dos mais diversos segmentos, que têm conseguido ocupar espaços políticos estratégicos em arenas de discussões - o que a ausência destes espaços tornaria praticamente impensável. Pela imensa e inegável relevância que os movimentos feministas e de mulheres historicamente tem apresentado no bojo destas transformações, escolheu-se aqui trabalhar através da perspectiva deste segmento social.

A construção do novo pacto social brasileiro - emergido no final da década de 1980 -, buscando configurar um modelo de transição democrática que garantisse minimamente estabilidade política e governabilidade, demandou grande esforço de concertação para acomodar uma diversidade de atores sociais - e suas demandas - à arena política.

A criação de espaços de interlocução¹ entre Estado e organizações da Sociedade Civil² – e nos casos em que estes espaços já existiam, a exigência por seu fortalecimento e ocupação de lugar estratégico na estrutura do Estado - foi uma das reivindicações desses atores envolvidos no processo constitucional de redemocratização brasileira. Resultado de demandas de movimentos sociais auto-organizados surgidos durante os anos 1970, no contexto de recrudescimento do autoritarismo político e de pauperização da sociedade no Regime Militar, a criação destes espaços representou um processo de alargamento da democracia, assim como da própria noção de cidadania³.

Numa sociedade hierarquizada e com desigualdades tão gritantes como a brasileira, vemos surgirem novos sujeitos políticos reivindicando seus “direitos a terem direitos” e a participarem das deliberações sobre diretrizes políticas no país. Para além da inclusão meramente formal - que o direito ao voto deve garantir -, querem participar também da construção do modelo de sociedade em que serão incluídos. Estas reivindicações destes novos sujeitos políticos fazem muito sentido se considerarmos a situação social no país que o modelo de Estado Desenvolvimentista constituiu – apesar de ter tido bastante êxito em dar impulso à industrialização e em promover a transformação capitalista da estrutura social, o fez, como se sabe, em base a processos sociais extremamente violentos – como a selvagem modernização do campo e a rapidez da (muitas vezes desordenada) urbanização -; deixando para trás um rastro com grande contingente de brasileiros vivendo em situação de pobreza e indigência, assim como de desigualdades de riqueza e de renda em patamares imoralmente elevados. (DRAIBE, 2003b; TIEZZI, 2004)

A participação destes atores torna-se indispensável, portanto, para dar visibilidade a questões até então marginalizadas - requisito para a construção de uma sociedade mais democrática. Além disso, representa uma problematização mais aprofundada e complexa acerca das desigualdades sociais, vista enquanto o resultado da conjugação de elementos sócio-econômicos, políticos e culturais, não passíveis de mero reducionismo econômico.

¹ Diversos são os mecanismos que buscam promover a participação social principalmente nos espaços das Políticas Sociais: como Conselhos, Conferências, Fóruns, Câmaras, Comissões e Ouvidorias.

² Quando dizemos “organizações da sociedade civil” estamos nos referindo à heterogeneidade constitutiva deste tecido social organizado abrangendo os Movimentos Sociais, organizações do Terceiro Setor, entidades profissionais, entre outras.

³ Consideramos esta mudança como um marco institucional “deste processo de alargamento da democracia, assim como da própria noção de cidadania” e o início do processo para sua efetivação de fato – que pode ou não estar em marcha no país.

Passada a euforia que os vislumbres de transformação social deste momento de transição proporcionaram - e que em última instância refletiram mudanças institucionais garantidas na Constituição Federal de 1988 - entretanto, emerge novo desafio: confrontar tal projeto com a realidade política e social brasileira.

Afinal, se por um lado

[...] a Constituição de 1988 consagrou os novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais, segundo as orientações valorativas então hegemônicas: o direito social como fundamento da política; o comprometimento do Estado com o sistema, projetando um acentuado grau de provisão estatal pública e o papel complementar do setor privado; a concepção da seguridade social (e não de seguro) como forma mais abrangente de proteção e, no plano organizacional, a descentralização e a participação social como diretrizes do reordenamento institucional do sistema (DRAIBE, 2003b, p. 69).

Em contrapartida, esta garantia constitucional, assim como a criação e a reestruturação de mecanismos institucionais no sentido de promover estas mudanças, apesar de necessários, não seriam suficientes para garantir sua efetividade. A partir de então, portanto, colocam-se em prova as possibilidades reais de se apreender mudanças que consistiriam em democratizar não só o Estado, mas o próprio tecido social brasileiro – complexo em sua heterogeneidade.

Este desafio, principalmente no que concerne às políticas sociais, é ainda maior quando defrontado com a reforma neoliberal que passa a ser empreendida no país na década seguinte. O contexto de ferrenha crise político-econômica no qual o país estava imerso no período, somado a imposições internacionais de medidas no sentido de ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento que passavam dificuldades – formuladas no pelo Consenso de Washington –, obrigou o país a repensar suas diretrizes.

[...] com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. Este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington. (DAGNINO, 2004, p. 96)

Assim, quando o governo peessedebista de Fernando Henrique Cardoso assume o governo federal em 1994, adota como prioridades indispensáveis de seu mandato: assegurar as condições de estabilidade macroeconômica, realizar a reforma do Estado e

retomar o crescimento econômico sob as novas condições de abertura da economia e elevada competição. Em linhas gerais, portanto, pode-se dizer que a década de 1990 no Brasil é marcada pela redefinição do papel do Estado que

[...] deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL/MARE, 1995, p.12).

No que diz respeito às políticas sociais, isto propicia o fortalecimento do protagonismo de novos atores políticos denominados por alguns autores como Terceiro Setor – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), Organizações Sociais (OSs) e Organizações não-governamentais (ONGs) que, ocupando espaços autônomos, assim como espaços de co-gestão com setores do Estado, passam a atuar principalmente enquanto parceiros do Estado na execução de políticas sociais.

Apesar de ser um campo riquíssimo de pesquisa, análise desta participação na execução de políticas públicas não é o foco desta pesquisa. Faz-se necessário, entretanto, pontuar aqui que quando a questão da participação fica restrita a esta parceria, quando um governo que se diz participativo está dando peso à sociedade civil apenas enquanto um terceiro setor executor de políticas públicas, têm-se um reducionismo e um empobrecimento muito grande da participação social.

Durante a década de 1990 fortaleceu-se no Brasil uma leitura e uma prática da participação social associadas menos à questão da democratização do processo de deliberação das políticas sociais e mais à problemática da gestão e da descentralização das ações. Em reação ao diagnóstico que identificava a baixa capacidade estatal de implementação de políticas sociais – seja em seus aspectos gerenciais, seja no que se refere ao seu uso político –, fortaleceram-se experiências de execução de projetos sociais pelo chamado “terceiro setor”, identificado enquanto detentor de maior competência técnica alternativa à capacidade de mobilização de recursos privados. (BARBOSA DA SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 391)

Em muitos casos, o que acaba ocorrendo é que em detrimento do princípio público e universalizante das políticas sociais, vemos a promoção de três aspectos: descentralização, focalização das políticas e ampliação da atuação de organizações não governamentais na criada esfera não-estatal (IPEA, 2007).

Neste mesmo contexto da década de 1990, temos também a intensificação da articulação de redes transnacionais de organizações da sociedade civil, que passam a dialogar e problematizar tanto entre seus pares de outras regiões e países, como entre

segmentos distintos. Movimentos étnico/raciais, ecológicos, de mulheres, de orientação sexual, de pessoas com deficiência, entre outros, despertam-se para a necessidade de desenvolverem estratégias conjuntas para conseguirem imprimir maior projeção à suas demandas. A realização de diversas Conferências Regionais e Mundiais – organizadas pela CEPAL e pela ONU⁴, respectivamente -, amplia a tendência à internacionalização da agenda das organizações da sociedade civil. Além de abordarem as mais diversas questões, uma das pautas amplamente discutida nestes fóruns é, justamente, a ênfase na necessidade de uma participação efetiva no processo de formulação e monitoramento das políticas nacionais, assim como a criação de instituições específicas nos aparelhos de Estado que dêem visibilidade e coordenem políticas específicas dos setores sociais subalternizados. Toda esta agenda acaba sendo bastante profícua no sentido de dar maior consistência e visibilidade às demandas das organizações da sociedade civil e a pressionar o Estado por sua incorporação.

No início da década de 2000, com um partido de esquerda – fruto daquele contexto de efervescência dos movimentos sociais a partir da década de 1970 - sendo eleito para o governo federal brasileiro – o Partido dos Trabalhadores (PT) através da figura de Luís Inácio Lula da Silva – em 2003, e, com um contexto econômico de maior estabilidade que o sucesso do Plano Real proporcionou, vemos sinais de mudança em relação às diretrizes políticas no país a nível das políticas sociais⁵. Assumindo o compromisso de recuperar o diálogo entre Estado e organizações da sociedade civil na tomada de decisões e formulação de diretrizes políticas no país, o governo afirma que estaria colocando novamente em pauta um projeto participativo, deliberativo.

Neste sentido, o governo petista utiliza-se de arranjos institucionais cuja função seria retomar e revalorizar a participação das organizações da sociedade civil em arenas políticas, principalmente instituindo o diálogo com estas na formulação de diretrizes de políticas públicas; indo além do simples estabelecimento de parcerias com o terceiro

⁴ Algumas dessas Conferências mais significativas foram: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio, 1992; II Conferência Mundial de Direitos Humanos - Viena, 1993; III Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento - Cairo, 1994; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher - Convenção de Belém do Pará, 1994; IV Conferência Mundial sobre a Mulher - Beijing, 1995; Quinta, Sexta e Sétima Conferências Regionais sobre a Integração da Mulher ao Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e Caribe - Antilhas Holandesas, 1991; Argentina, 1994 e Chile 1997 – respectivamente; III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e formas Conexas de Intolerância - Durban, 2001.

⁵ Diversas são as pesquisas que apontam um contínuismo da orientação política macro-econômica neoliberal do governo petista em relação ao governo anterior - peessedebista de Fernando Henrique Cardoso. Apesar de compreendermos a importância deste fato, a análise econômica não será aprofundada por não ser o foco deste trabalho.

setor na execução dessas políticas. Dentre estes arranjos institucionais, destacam-se a criação de Secretarias Especiais com status de Ministério – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR); a realização de diversas Conferências para deliberação sobre Planos Nacionais de Políticas para diversas áreas; o estímulo à criação e ao funcionamento de Conselhos, assim como de Orçamentos Participativos (OP).

Após oito anos – dois mandatos - do governo petista de Luis Inácio Lula da Silva e, completado o primeiro ano de mandato da também petista presidenta Dilma Rousseff⁶, a questão da participação social – enquanto destaque na estratégia política - ainda suscetível de muita controvérsia. Muitos são os que ovacionam esta participação, apontando um horizonte profícuo com mudanças realmente em marcha tanto no sentido de uma democratização do Estado, quanto da própria sociedade; assim como muitos são os críticos, que apontam para um uso político retórico destes mecanismos, Ou seja, que seu uso poderia propiciar o estabelecimento de uma relação de assistencialismo imediatista, assim como uma prática de cooptação e/ou instrumentalização das organizações da sociedade civil de forma a obter legitimidade política. Esta pesquisa tentará contribuir com este debate, pensando as possibilidades e os limites desta participação social nos espaços de interlocução institucionalizados pelo governo petista – como já exposto no início desta apresentação. Para tanto, analisar-se-á, o processo político que permeia a deliberação de diretrizes de políticas públicas nas Conferências de Políticas para as Mulheres realizadas no período citado (2003 a 2011).

De acordo com SGRP (2011), das 115 Conferências realizadas desde 1941 no país, 74 aconteceram no período entre 2003 e 2010 abrangendo 40 áreas setoriais nos municípios, estados e a nível nacional com mais de cinco milhões de participantes debatendo propostas para as políticas públicas. Portanto, podemos afirmar sem receio que a realização de Conferências temáticas neste sentido tem sido um mecanismo político de grande relevância adotado pelo programa político petista.

Na visão dos pesquisadores mais otimistas como Leonardo Avritzer (2009), dentre diversos papéis relevantes assumidos por essas Conferências - como dar

⁶ Não estarmos considerando aqui uma obrigatória continuidade de plataforma política entre os governos de Lula e Dilma Rousseff. Nosso foco é a configuração destes espaços construída no governo Lula, e que devido ao fato de o governo Dilma ter mantido as atribuições da SPM, assim como da realização da Conferência de Políticas para as Mulheres neste primeiro ano de mandato, pensamos em somar o contexto de realização da III CNPM à análise para as finalidades desta pesquisa. Penso, entretanto, que ao final dos 4 anos de mandato da presidenta Dilma, talvez seja possível traçarmos um paralelo mais consistente entre os dois governos.

visibilidade a temas, grupos e problemáticas; promover mobilização social; colocar representantes do governo e representantes de diversos segmentos da sociedade civil para dialogar -; poderia se destacar a criação de uma agenda nacional da sociedade civil em importantes áreas de políticas públicas. Pois, segundo o autor, até então preponderava o localismo nas diferentes agendas da Sociedade Civil.

Para outros pesquisadores, como é o caso daqueles envolvidos no projeto MAPAS – Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade⁷ (2005), entretanto, esta participação social no governo petista teria se mostrado predominantemente retórica:

O “encurralamento” manifestou-se num enorme gasto de energia social e política em torno dos espaços públicos institucionais de participação, sem que os resultados alcançados configurassem um salto de qualidade democrática e de efetividade dos processos da política pública (MAPAS, 2005, p. 32).

Dentro deste campo procuraremos estabelecer o escopo desta pesquisa. O primeiro critério para escolha das referidas Conferências – Conferências de Políticas para as Mulheres - foi o de que estas fossem as suas primeiras edições, ou seja, que representassem temáticas, áreas, segmentos, que deixaram de estar presentes apenas de forma difusa na arena política e que tivessem ganhado protagonismo e destaque naquele momento. Além disso, estas Conferências foram selecionadas pelo fato de as questões de gênero e relacionadas à problemática feminina representarem uma temática cuja base social é fortemente organizada e mobilizada - tendo os Movimentos Feministas e de Mulheres⁸ grande importância em todo este processo histórico que culminou em mudanças significativas no modelo de Estado brasileiro pós-redemocratização, justificaria nossa escolha -; e, por fim, por ter sido uma das temáticas contempladas – devido a histórica reivindicação destes movimentos sociais - com arranjos institucionais específicos à temática no governo petista: criação em 2003 da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) - cujo objetivo maior é a consolidação das demandas

⁷ O projeto MAPAS – Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade – foi um projeto que contou com um grupo de trabalho de representantes de ONGs associadas à Associação Brasileira de ONGs (Abong) com diferentes perfis e que atuam em diferentes partes do Brasil. Teve como objetivos realizar o monitoramento e a avaliação do processo participativo de fazer política no governo Lula para montar, com autonomia, um sistema de acompanhamento deste processo e apontar os seus entraves, seus erros estratégicos, suas inconsistências, tornando-se, a seu modo, ator do processo e apontando as alternativas para que atinja aquilo a que se propõe. (MAPAS, 2005)

⁸ Devido à imensa heterogeneidade dentro da categoria MULHER, era impossível que surgisse um movimento social único que contemplasse as reivindicações desta categoria; assim, ao nos referirmos à estes grupos, estaremos nos referindo aos movimentos feministas e os de mulheres dos movimentos populares.

dessas organizações sociais, assim como a coordenação da implementação das políticas públicas junto ao governo.

Buscamos compreender aspectos do funcionamento desses espaços de interlocução – que são as Conferências de Políticas para as Mulheres - criados⁹ no governo petista, aspectos estes que nos permitam pensar as potencialidades e limites da participação nestes espaços no que tange um processo de aprofundamento e ampliação da cidadania no país. Podemos dizer que a participação social nestes espaços tem contribuído de alguma forma neste sentido? Estes espaços realmente têm servido como locus legítimo de debate e síntese – assim como de constante atualização e repactuação - das demandas desses setores da sociedade brasileira? As Conferências têm um potencial inclusivo de uma diversidade de atores, servindo de porta de entrada para reivindicações que, sem estes espaços, dificilmente chegaria ao governo? Para tanto, dividiremos nossa análise em duas frentes: um entendimento da composição dos atores envolvidos neste processo, assim como suas próprias percepções a respeito tanto de suas próprias participações, e do processo como um todo que a Conferência representa. Além de procurarmos analisar também o processo de constituição das deliberações consolidadas nestas Conferências.

Traçado o horizonte desta pesquisa, cumpre esclarecer sua estruturação. No *primeiro capítulo*, construiremos o aporte teórico com o qual dialogaremos e embasaremos esta pesquisa. Iniciando com a discussão sobre a democracia representativa liberal e a democracia deliberativa, apontaremos as significativas mudanças pelas quais passa uma noção de aprofundamento da democracia no que diz respeito, principalmente, à ampliação dos direitos e seus reflexos na noção de cidadania, e o lugar da participação social neste interim; para finalmente aproximarmos o debate do contexto brasileiro e chegarmos aos movimentos feministas e de mulheres, apresentando a trajetória do movimento feminista enquanto consolidação da reivindicação de suas demandas no campo institucional. Atravessando o contexto de redemocratização no Brasil – década de 1980 -, mostraremos a importância dos movimentos sociais organizados para se pensar um projeto de democracia ampliada no país e apontaremos, brevemente, as suas configurações assumidas nas duas décadas posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988 – marco institucional dessas

⁹ Utilizamos aqui o termo “criados” por considerarmos especificamente as Conferências de Políticas para as Mulheres cuja primeira edição realmente ocorreu no governo Lula; não estamos querendo remeter, erroneamente, à ideia de que a criação de Conferências enquanto espaços de debate com setores da sociedade civil utilizados pelo governo tenha sido uma inovação institucional deste governo.

demandas por mudança. Estabelecido o contexto que pauta o processo de institucionalização de mudança da relação entre Estado e organizações da sociedade civil, assim como do significado dessa mudança envolvendo as noções de democracia, direito, cidadania e participação social, no *segundo capítulo*, entraremos nas especificidades das Conferências Nacionais.

Primeiramente, serão apresentados os parâmetros de análise, o recorte temporal e técnica de pesquisa, para se realizar esta pesquisa em consonância com nossos objetivos e aparato teórico já construído. Após abordarmos o campo das políticas públicas como uma arena privilegiada para a análise pretendida nesta pesquisa, iremos contextualizar as mudanças ocorridas tanto no governo peessedebista de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), como, posteriormente, no governo petista de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), para finalmente iniciarmos detalhada descrição-analítica de aspectos do processo de formulação de diretrizes de políticas públicas ocorrido nas Conferências Nacionais – de forma geral - durante o governo petista.

No *terceiro capítulo*, entraremos nos méritos das Conferências de Políticas para as Mulheres; dando os subsídios para fazermos a amarração analítica que nos permita compreender as potencialidades e os limites destes espaços de interlocução nas delimitações aqui pretendidas.

O *capítulo quatro* destina-se a apontamentos finais sobre os resultados da análise.

**CAPÍTULO 1 - TEORIA DEMOCRÁTICA – LOCALIZANDO O DEBATE E AS
CONFIGURAÇÕES DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL**

Visando apresentar os aportes teóricos que possibilitarão a análise pretendida nesta dissertação, delimitada anteriormente, iniciaremos este capítulo procurando pontuar a mudança de paradigma ocorrida na teoria democrática nas últimas décadas do século XX que passou a problematizar – e em alguns casos (re)significar - noções como direitos, cidadania, participação, espaço público, políticas sociais.

Feitas as considerações acerca das mudanças que os teóricos deliberativos apresentam em relação à teoria democrática representativa -, procuraremos aproximar o debate do contexto brasileiro. Pensando a emergência dos Novos Movimentos Sociais, a partir da década de 1970, como um momento de sinergia imprescindível para a reconfiguração da política brasileira pós-redemocratização, principalmente por seu papel na reivindicação da ampliação da própria noção de democracia e de cidadania; apresentaremos as mudanças, a partir daí, institucionalizadas nas relações estabelecidas entre Estado e organizações da sociedade civil com enfoque nas políticas sociais no Brasil.

Após percorrermos - de forma mais abrangente - os contextos históricos, sociais e políticos que foram delineando as configurações democráticas brasileiras atuais, apresentaremos a trajetória dos movimentos feministas e de mulheres sob a perspectiva da reivindicação de suas demandas no campo institucional.

1.1 Democracia Representativa x Democracia Deliberativa

Segundo Castoriadis (1986):

[...] a essência da vida político-democrática da Grécia antiga não é seu “modelo”, mas sim seu processo histórico instituinte, ou seja, as atividades e as lutas que se desenvolveram em torno da transformação das instituições, a autoinstituição explícita da pólis como processo permanente.(CASTORIADIS apud BRINGEL; ECHART, 2008, p. 457)¹⁰:

Utilizando-nos desta concepção, qual seja pensar o processo histórico de transformação da democracia instituído através de intensas lutas sociais – lutas estas

¹⁰ CASTORIADIS, Cornelius. *Domaines de l’homme*, 1986. In: BRINGEL, Breno; ECHART, Enara. **MOVIMENTOS SOCIAIS E DEMOCRACIA: os dois lados das “fronteiras”**. CADERNO CRH, Salvador, v. 21, n.54, p. 457-475, Set./Dez. 2008

que, com frequência, também foram responsáveis pelo seu sacrifício -, torna-se possível emprendermos estudos sobre suas configurações. Sem desconsiderarmos, portanto, a importância de todos os períodos de reconfiguração democrática anteriores, mas, buscando delimitar a construção do arcabouço teórico desta pesquisa, focaremos no período compreendido pelo século XX e seus reflexos – e atualizações - no século XXI.

O século XX foi marcado por uma intensa disputa em torno da questão democrática, versando sobre dois debates principais: a desejabilidade da democracia e as condições estruturais para seu desenvolvimento. Em ambos os casos, as teorizações que se tornaram hegemônicas versaram sobre a fundamentação e o aprimoramento da democracia liberal-representativa – proposta procedimentalista de Joseph Schumpeter que restringia o entendimento da participação e da soberania ampliadas em favor de um consenso em torno do procedimento eleitoral para a formação de governos (AVRITZER; SANTOS, 2002). Esta discussão partia do pressuposto de que um aumento da participação do cidadão comum - para além do momento das eleições - traria perigos para a estabilidade do sistema político devendo, portanto, ser evitada. Esta visão elitista, que teve forte influência do contexto de emergência de regimes totalitários – cuja base de apoio político era a participação das massas - no pós Primeira Guerra, entretanto, não mais respondia satisfatoriamente às demandas políticas e sociais das últimas décadas deste mesmo século. (PATEMAN, 1992)

A expansão deste modelo democrático a países do sul da Europa, da América Latina e Leste Europeu¹¹, a partir da década de 1980, entretanto, trouxe à tona seus limites e contradições propiciando discussões acerca da qualidade e das variações da democracia¹². Além do percalço encontrado pela democracia representativa em relação ao desajuste deste modelo às configurações das “novas democracias”, os próprios países centrais – cujas democracias são consideradas consolidadas – passam a apresentar sintomas de esgotamento de seus sistemas políticos. Um crescente abstencionismo eleitoral resultado, entre outros fatores, da perda de legitimidade da representação acaba sendo crucial para este diagnóstico. Ou seja, os cidadãos consideram-se cada vez menos

¹¹ Ocorrências históricas resultantes, decisivamente, da profunda crise econômica mundial que se passa a partir da década de 1970 - como o desmonte do Estado de bem-estar social e os cortes de políticas sociais a partir da década de 80 na Europa; o esgotamento do socialismo real que levou ao fim da Guerra Fria e a um processo de "globalização sem barreiras" e também o esgotamento das ditaduras militares na América Latina – implicaram na “terceira onda de democratização” – conceito criado por Samuel Huntington em sua obra: *A terceira onda: A democratização no final do século XX* - publicada em 1991.

¹² Abaixo trataremos com mais detalhamento desses limites e contradições da democracia representativa a partir do contexto latino-americano.

representados por aqueles que elegeram, colocando na berlinda o conceito até então hegemônico de democracia representativa.

Para Avritzer e Santos (2002), diante deste quadro, surge o desafio de se pensar – e de se construir – possibilidades de renovação da democracia; abrindo espaço para que correntes contra-hegemônicas questionem a homogeneidade desta prática democrática, revisando e contestando o modelo democrático liberal-representativo, assim como apresentando alternativas a ele.

[...] a preocupação que está na origem das concepções não hegemônicas de democracia é a mesma que está na origem da concepção hegemônica, mas recebe uma resposta diferente. Trata-se de negar as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana. No entanto, o reconhecimento da pluralidade humana se dá não apenas a partir da suspensão da idéia de bem comum, como propõe Schumpeter, Downs e Bobbio, mas a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia (AVRITZER; SANTOS, 2002, p.51).

No bojo destas mudanças, a questão da *participação* passa a ser peça-chave – e objeto de disputa semântica¹³ dentro da arena política: a questão que se coloca é como envolver os cidadãos no processo de tomada de decisões que afetam suas vidas, bem como sobre a estrutura das instituições políticas e o relacionamento entre as sociedades civil e política substituindo sua restrita participação via eleitoral (GAVENTA apud LAVALLE, 2006)¹⁴. Superando a ênfase no perigo da instabilidade política que poderia ocasionar, a potencialidade da participação passa a ser pensada, por uma corrente teórica, enquanto sua função educativa – no sentido mais amplo da palavra. Ou seja, além de possibilitar a disseminação do conhecimento de práticas e procedimentos democráticos, a mudança de um “cidadão consumidor” para um “cidadão sujeito político” possibilitaria que se construísse uma normatividade mais próxima a uma comunidade política igualitária, que através do processo deliberativo vê suas demandas sendo legitimadas - e constantemente atualizadas (PATEMAN, 1992).

¹³ A problematização dos projetos políticos que passam a incorporar o discurso participativo sob diferentes vieses será feita na contextualização do caso brasileiro – ainda neste capítulo.

¹⁴ GAVENTA, John. **Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance**. 2004. In: LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso dia 03/10/2010

Outra importante teoria sobre a participação política dos cidadãos e o processo deliberativo que ali poderia ser estabelecido é a Teoria da Ação Comunicativa proposta por Jürgen Habermas (2001). Representante da segunda geração da Teoria Crítica¹⁵, Segundo Nobre (2003), Habermas estava preocupado em ampliar os temas desta escola de pensamento, visando encontrar um novo paradigma explicativo. De acordo com a primeira geração¹⁶ desses autores, ao investigarem a razão humana e as formas sociais de racionalidade, concluíram que a razão instrumental seria a forma estruturante e única da racionalidade social no capitalismo administrado. Uma vez que a razão instrumental seria a única forma de racionalidade, não seriam mais discerníveis as tendências reais da emancipação. Tentando sair desta aporia, Jürgen Habermas analisa o processo de racionalização do Ocidente sob a perspectiva dos atores envolvidos nos processos de reprodução da cultura, de formação da solidariedade e da identidade. Para o autor, teria ocorrido um processo primário de diferenciação das estruturas de racionalidade que resultou em seu desmembramento em dois processos: complexificação das estruturas sistêmicas e racionalização comunicativa das estruturas do mundo da vida (AVRITZER, 1993; NOBRE, 2003). Assim, Habermas formula um novo conceito de racionalidade que vem a se somar à *instrumental*, a *comunicativa*. E é em cima das relações e tensões entre esses dois processos que se baliza a teoria desenvolvida pelo autor.

Trata-se de um conceito de sociedade em dois níveis, em que a reprodução material é obtida por mecanismos de coordenação da ação tipicamente instrumentais (cuja lógica caracteriza o domínio social do “sistema”), e em que a reprodução simbólica depende de mecanismos comunicativos de coordenação da ação (cuja lógica caracteriza o “mundo da vida”) (NOBRE, 2003, p. 14)

Ao trabalhar este conceito de “racionalidade comunicativa”, Habermas busca explicitar os mecanismos através dos quais as decisões públicas, ou seja, as ações do aparato administrativo-político refletem a aglutinação da vontade pública consolidada em formas horizontais de participação política (fruto de associativismo civil). Isto significou a possibilidade de se pensar um projeto de emancipação social no qual existe uma autonomia da sociedade em relação ao Estado e ao Mercado – afastando-se de

¹⁵ Teoria Crítica é uma orientação intelectual alemã que “não se limita a descrever o funcionamento da sociedade, mas pretende compreendê-la à luz de uma emancipação ao mesmo tempo possível e bloqueada pela lógica própria da organização social vigente. De sua perspectiva, é a orientação para a emancipação da dominação o que permite compreender a sociedade em seu conjunto. [...] Por essa razão, a orientação para a emancipação que caracteriza a atividade do teórico crítico exige também que a teoria seja expressão de um comportamento crítico relativamente ao conhecimento produzido e à própria realidade social que esse conhecimento pretende apreender” (NOBRE, 2003, p. 9).

¹⁶ Os principais representantes desta primeira geração da Teoria Crítica (também denominada “Escola de Frankfurt” são Max Horkheimer e Theodor W. Adorno.

determinismos sistêmicos - e põe em voga a questão da possibilidade de uma democratização dos próprios processos de formação de opinião e vontade (HABERMAS, 1990)

Com esse novo viés, a categoria de “esfera pública” assume papel fundamental na democracia, uma vez que, representaria a caixa de ressonância dos problemas sociais que devem ser operacionalizados pelo sistema político. Funcionando sobre as bases da intersubjetividade e do entendimento, representa o nível onde se dá o confronto de opiniões que disputam o recurso escasso da tematização e da conseqüente atenção dos tomadores de decisão (COSTA, 1994; HABERMAS, 1984). Deste processo comunicativo sairiam possibilidades emancipatórias.

Se num primeiro plano, temos inflamado o debate sobre democracia representativa e democracia deliberativa (deslocando o entendimento da democracia enquanto formalismo de uma participação eleitoral para formação de governos que promove a representação passiva dos cidadãos para uma noção substancializada de democracia que privilegia a contínua participação de organizações da sociedade civil no processo de discussão e tematização dos problemas e demandas sociais); essa conjuntura traz consigo a questão da intermediação e representação de interesses e a necessidade de problematizá-la. Este é o contexto o qual os teóricos políticos se viam submersos e desafiados a interpretar.

O processo de complexificação das sociedades contemporâneas vem promovendo modificações substanciais nos processos de socialização política predominantes. Com a perda da atratividade dos partidos, novos grupos e novas solidariedades de base foram se desenvolvendo no seio destas sociedades, que passaram a se organizar especialmente através de Movimentos Sociais. Vemos, portanto, uma nova realidade marcada pela proliferação de organizações e de forças sociais de base.

Alain Touraine (2006) afirma que para se compreender as dimensões que o conceito Movimento Social implica há a necessidade de se:

[...] reservar a idéia de movimento social a uma ação coletiva que coloca em causa um modo de dominação social generalizada. Entendo que uma relação social de dominação só pode suscitar uma ação que mereça o nome de movimento social se atuar sobre o conjunto dos principais aspectos da vida social, ultrapassando as condições de produção em um setor, de comércio ou de troca ou, ainda, a influência

exercida sobre os sistemas de informação e de educação. [...] Trata-se de estudar os movimentos que colocam em questão condições particulares, isto é, em domínios socialmente definidos, uma dominação que, em sua natureza e em suas aplicações, tem um impacto geral. Essa afirmação conduz diretamente a uma segunda, a saber, que só há movimento social se a ação coletiva – também ela com um impacto maior do que a defesa de interesses particulares em um setor específico da vida social – se opuser a tal dominação. (TOURAINÉ, 2006, p. 18)

Assim, com a redescoberta da ideia de sociedade civil, e com uma percepção de movimentos sociais organizados e fortemente atuantes permeando tanto a realidade quanto a teoria política, nos deparamos com uma conjuntura que forneceria novas possibilidades de configuração das relações entre Estado e Sociedade. Estas novas possibilidades convergem no esforço de elaboração de modelos democráticos que contemplassem – e acomodassem -, portanto, a questão da autonomia das associações civis e as implicações que disto poderiam vir a ocorrer (AVRITZER, 1993; COSTA, 1994).

De acordo com Costa (1994), para compreender a possibilidade de se estabelecer novo padrão de interação, alguns pesquisadores se debruçam em dois processos: práticas políticas da oposição polonesa e os Novos Movimentos Sociais. Com o fracasso tanto da proposta de revolução total a partir das bases, como de um processo de reforma pelo alto, a oposição política polonesa passou a pensar na possibilidade de uma terceira via: deter a penetração do Estado autoritário em várias áreas da organização social sem, todavia, colocar em questão o controle do Partido Comunista sobre o aparato estatal. Isto significava limitar a atuação do Estado através da organização da sociedade sem, entretanto, propor um enfrentamento final entre Estado e sociedade. O fim último do movimento social, portanto, constitui apenas a auto-organização da sociedade com o intuito de forçar o Estado a uma reforma estrutural.

A análise desta prática política conduz, inevitavelmente, à sua associação com a dos Novos Movimentos Sociais do Ocidente. Em ambos os casos, trata-se de movimentos que questionam a unicidade dos canais burocráticos representativos e buscam a legitimação de novas formas de organização.

Considerando, portanto, organizações da sociedade civil como uma

[...] rede de associações autônomas, independentes do Estado, que reúnem os cidadãos a partir de interesses comuns e que, através da sua

simples existência ou atividade, podem produzir efeitos sobre a política (TAYLOR, 1991, apud COSTA, 1994 p.52)¹⁷

E, não deixando de considerar a atuação destas associações em arenas públicas, podemos nos voltar à análise do processo histórico constitutivo das configurações da realidade social e política brasileira até o período pós-redemocratização.

1.2 “Direito a ter Direitos” – Contexto Histórico, Político e Social da Participação no Processo Político Brasileiro

No período que compreende o contexto de crise do modelo “estadocêntrico” e sua transição para a redemocratização brasileira, percebemos um processo de deslocamento do próprio conteúdo político envolvendo a democracia. Se durante décadas esta foi colocada como o “resultado” de um necessário “desenvolvimento a qualquer custo” – um dos cânones do projeto nacional desenvolvimentista em curso no país desde os anos 1930 –, passa a ocupar uma posição central no novo pacto social em andamento nos anos 1980. Este novo pacto, resultado da insatisfação da sociedade com os resultados do projeto político em curso até então, cristaliza-se com a Constituição Federal de 1988 que firma o compromisso de promover a descentralização política e a construção de formas de gestão e controle político buscando valorizar a ação e a participação da sociedade civil.

O modelo desenvolvimentista de Estado vigente no Brasil desde os anos 1930, apesar de períodos de significativos rearranjos, pode ser considerado, autocrático e fortemente centralizador. Se, economicamente assumia a direção da construção de um capitalismo industrial, nacionalmente integrado, mas dependente do capital externo; política e socialmente, tomava para si a responsabilidade de regulamentar os conflitos sociais, limitando, conseqüentemente, a criação de espaços livres, democráticos e as possibilidades de organização e mobilização autônoma de grupos sociais¹⁸. Em linhas

¹⁷ TAYLOR, C. “Die Beschwörung der Civil Society, 1991, In: COSTA, Sérgio. **Esfera Pública, Redescoberta da Sociedade Civil e Movimentos Sociais no Brasil**. Novos Estudos CEBRAP nº38, março 1994.

¹⁸ Não podemos perder de vista que, apesar dessa configuração política fortemente desarticuladora, vários foram os movimentos sociais surgidos no país principalmente sob a bandeira de reivindicações ligadas às relações de produção. Apesar de, na maioria das vezes, o conflito ter sido mediado e absorvido rapidamente pelo Estado, estas formas de organizações a partir da sociedade foram importantes experiências.

gerais, o modelo de Estado construído entre 1930 e aproximadamente os anos de 1970, segundo Draibe (2003a) pode ser caracterizado, portanto, da seguinte forma:

[...] nosso Estado Desenvolvimentista teve bastante êxito em dar impulso à industrialização e promover a transformação capitalista da estrutura social, mas o fez, como se sabe, em base a processos sociais extremamente violentos – recorde-se a selvagem modernização do campo e a rapidez da urbanização – e de um modo pouco “moderno”, nada inclusivo de incorporação social dos setores populares, pouco referido a direitos e à expansão da cidadania, limitado, na prática, aos assalariados urbanos do mercado formal de trabalho e, no plano das políticas, à regulação das relações trabalhistas e aos benefícios previdenciários (DRAIBE, 2003a apud DRAIBE, 2003b, p. 68)¹⁹

Alicerçado em um ordenamento social presidido pela organização hierárquica e desigual do conjunto das relações sociais, baseado predominantemente em critérios de classe, raça e gênero (DAGNINO, 2004), historicamente arraigado em nossa cultura, este modelo de Estado contribuiu com a (re)produção de conceitos limitados – ou regulados, para citar Wanderley Guilherme dos Santos (1979)²⁰ – de cidadania, direitos e inclusive política.

O passado colonial-imperial, a subsequente república dos coronéis e depois os líderes populistas levaram ao desenvolvimento de uma cultura política na sociedade latino-americana em que se observa uma “naturalização” das relações sociais entre os cidadãos (ou não cidadãos) e o Estado, ou seja, a relação de dominação expressão em termos de clientelismo e paternalismo passou a ser a norma geral, vista como normal pela própria população (GOHN, 2000, p.225-226).

Especificamente em relação ao sistema brasileiro de proteção social, segundo Draibe (2003b), vemos construído:

¹⁹ DRAIBE, Sônia M. **Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis**, 2003a. In: DRAIBE, Sônia M. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo Soc. São Paulo, vol.15, n.2, pp.63-101, 2003b.

²⁰ Wanderley Guilherme dos Santos em sua obra **Cidadania e Justiça** (1979) utiliza o termo Cidadania Regulada para se referir ao conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não num código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, onde este sistema é definido por norma legal. Ou seja, são as leis, o Estado, o trabalho, que dizem quem é ou não é cidadão.

[...] um sistema nacional de grandes dimensões e complexidade organizacional, envolvendo recursos entre 15% e 18% do PIB, integrado por praticamente todos os programas próprios dos modernos sistemas de proteção social – exceto o seguro-desemprego –, cobrindo grandes clientelas, mas de modo desigual e muitíssimo insuficiente. Do ponto de vista decisório e de recursos, combinava uma formidável concentração de poder e recursos no Executivo federal com forte fragmentação institucional, porosa feudalização e balcanização das decisões. Além de desperdícios e ineficiências, seus programas atendiam mal aos que deles mais necessitavam. [...] Não é casual, portanto, que tal sistema tivesse baixos impactos redistributivos, ou seja, praticamente nula capacidade de redução da secular desigualdade social. (DRAIBE, 2003b, p. 67-68)

Tendo este projeto político de Estado em curso, no período que compreende os anos de 1946 (fim do Estado Novo) a 1964 (Golpe Militar) o país experimentou seu primeiro período democrático. Com a Constituição de 1946, os brasileiros tiveram acesso aos direitos políticos; até então, a sociedade brasileira não conhecera experiências de participação política ampliada. Era preciso, portanto, aprender a lidar com as regras do jogo democrático e a participar delas. Pela primeira vez na história do país, surgiram e se fortaleceram partidos políticos nacionais com programas ideológicos definidos e identificados com o eleitorado.

De acordo com análise de Ferreira (2010), a conjuntura na qual o país estava inserido nesta primeira experiência democrática, entretanto, era de muita instabilidade. Internacionalmente, marcado pelo clima beligerante da Guerra Fria e suas implicações aos sistemas político e econômico mundiais – o Brasil não ficou imune ao conflito, despertando o sentimento anticomunista no país -; e, nacionalmente, grupos políticos inconformados com as derrotas eleitorais, em particular os setores mais conservadores da UDN (União Democrática Nacional) e das Forças Armadas, passaram a desqualificar o regime, alegando “manipulação” e “demagogia” de trabalhistas, além da “corrupção” vigente no movimento sindical. Não apenas nestes setores de direita, mas também entre setores da esquerda, entre muitos intelectuais e a imprensa, criou-se um conjunto de representações negativas sobre o período sobre as quais um conjunto de forças políticas se amparou para promover uma intervenção militar no país em 1964.

Como forma de obter o apoio de outros setores sociais, apostou-se na utilização política da ideologia da Segurança Nacional (extremamente cabível em um contexto de Guerra Fria) associada à idéia de Desenvolvimento. E, para lidar com os demais setores que se colocassem em oposição ao regime militar instalado, a aposta era em fortes mecanismos de repressão. Assim, com o golpe militar e o conseqüente fechamento de

canais institucionais de expressão da sociedade e a forte repressão a quaisquer tentativas delas, movimentos sociais anti-regime foram sumariamente perseguidos e obrigados a se organizar na ilegalidade.

Como citado acima, este modelo desenvolvimentista - potente para estimular o crescimento econômico - que ficou marcado pelo que se denominaria “milagre econômico” (estandarte do regime militar) – especialmente entre 1969 e 1973, no governo Médici -, e no qual, paradoxalmente, houve aumento da concentração de renda e da pobreza, entretanto, encontrou sinais de esgotamento quando o país se viu solapado diante de um contexto de pujante crise econômica mundial²¹. A máxima do “primeiro crescer para depois dividir os frutos do progresso” operacionada ideologicamente pelo Estado ruiu, e as suas promessas de uma posterior redistribuição foram, obviamente, afastadas para um horizonte longínquo, deixando ao para trás um quadro de pauperização social sem precedentes no país.

Neste contexto de contínua deteriorização das condições sociais e de incapacidade do Estado em responder às demandas sociais, vemos surgirem, a partir da década de 1970, movimentos populares com características particulares – os Novos Movimentos Sociais. Estes movimentos incorporam demandas distintas dos movimentos – ditos – tradicionais, indo além das relações de produção como eixo explicativo e orientador tanto dos conflitos como das possíveis soluções.

Para Sader (1988), estes novos padrões de ação coletiva observáveis no tecido social brasileiro nos permitem falar em emergência de novos sujeitos políticos; politizando questões do cotidiano, “inventam” novas formas – e novos campos - de fazer política, efetuando uma espécie de alargamento do espaço da política.

[...] debruçando-se mais sobre os problemas cotidianos de seus participantes, e menos preocupados em interagir com o Estado expressam a crise das formas tradicionais de fazer política; crise das clássicas organizações centralizadoras (partidos e sindicatos) e crise dos encaminhamentos das esquerdas tradicionais (luta armada, ações clandestinas, disputas eleitorais) (SHERER-WARREN; KRISCHKE, 1987, p.7).

Segundo Sader (1988), esta grande ebulição social dos anos 70/80 teria em grande parte origem em três campos de elaboração de matrizes discursivas: a Igreja

²¹ Desregulamentação do sistema monetário internacional e dois choques petrolíferos (em 1973 e 1979) estiveram na origem de uma crise econômica que, no início dos anos 70, travou o ritmo de crescimento nos países industrializados. Esta crise, internamente, implicou na incapacidade de o Brasil fazer frente aos pagamentos da dívida externa no início da década de 1980 e à exigência – por pressão internacional – de realizar um ajuste interno em direção à ortodoxia monetarista, com políticas rígidas de contenção de gastos políticos e de controle monetário.

Católica (Teologia da Libertação), o “novo sindicalismo” e os grupos de esquerda (reorientados a partir das reflexões de Gramsci e de Paulo Freire). Tendo cada uma destas instituições experimentado a crise sob a forma de um descolamento com seus respectivos públicos, buscam novas vias para reatar suas relações. Guardadas suas especificidades, podemos dizer que acabaram impulsionando a organização social e disseminando valores importantes para as lutas participativas e a organização social - em especial da população pobre (POLIS-INESC, 2011).

Utilizando análise de Kärner (1987) para compreender esta conjuntura, devemos pensar a ocorrência deste tipo de auto-organização ancorada em dois fenômenos: de um lado, processo crescente de alienação acompanhado de uma perda real de confiança nas organizações políticas tradicionais, e de outro a valorização da idéia de não querer adiar para um futuro distante o sonho de uma sociedade livre e humana – e sim realizá-la na prática da luta cotidiana pela sobrevivência.

Estes movimentos trazem para a arena política a necessidade de ampliação da democracia, ao apontarem para a ausência de direitos e cidadania na qual vivem diversos setores da sociedade; politizam necessidades e carências privadas questionando e reivindicando junto à opinião pública valores de justiça social e equidade. Em última instância, trazem implicações à própria concepção de direito, com a máxima de que o direito básico é o direito a ter direitos – no sentido da formulação arendtiana – e que estes não podem ser dados de modo apriorístico; eles se inventam e se ampliam quanto mais múltiplos forem os sujeitos (GOUVEIA, 2004; TELLES, 1994).

Este fato conferirá à cidadania uma feição particular, pois, mais tarde - na transição para a democracia – a questão não será apenas a “reapropriação” do Estado pela Sociedade Civil - que a democratização e a instituição de um governo civil necessariamente implicariam -, mas numa construção democrática ampliada que esteja aberta à participação da sociedade civil nas decisões de suas diretrizes.

Questionando a cultura política Ocidental dominante caracterizada como racionalista, universalista e individualista que, na América Latina combinou-se com outros princípios destinados a garantir a exclusão social e política, esses movimentos passam a reivindicar o direito à afirmação da diferença principalmente como estratégia na luta contra a desigualdade social. Ou seja, a possibilidade de articular a multiplicidade de dimensões que constituem as heterogêneas sociedades latino-americanas.

[...] os objetivos dos movimentos sociais contemporâneos às vezes vão além de ganhos materiais e institucionais percebidos; na medida em que esses movimentos sociais afetam as fronteiras da representação política e cultural, bem como a prática social, pondo em questão até o que pode e não pode ser considerado político; finalmente, na medida em que as políticas culturais dos movimentos sociais realizam contestações culturais ou pressupõem diferenças culturais – então devemos aceitar que o que está em questão para os movimentos sociais, de um modo profundo, é uma transformação da cultura política dominante na qual se movem e se constituem como atores sociais com pretensões políticas (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2001, p. 26).

Sob as mazelas do autoritarismo do regime militar – e tendo como eixo a oposição a ele -, portanto, vê-se o surgimento de movimentos substancialmente unificados de auto-organização da sociedade. Fenômeno visto, por alguns analistas, como a fundação efetiva da sociedade civil no Brasil; e, responsável pela emergência de experiências de construção de espaços públicos, em que tanto se debatem temas e interesses até então excluídos de uma agenda pública, como significam espaços de ampliação e democratização da gestão estatal (DAGNINO, 2002).

Se é possível pensar que um primeiro momento desses espaços privilegia uma necessidade interna dos movimentos sociais, de construção de identidades, de afirmação de sujeitos políticos, é importante reconhecer que um segundo momento representa a publicização cada vez maior desses espaços e o desdobramento externo do seu papel transformador para o conjunto da sociedade, que se vê assim cada vez mais exposta a um campo ético-político distinto (DAGNINO, 2001, p. 79-80).

Neste sentido, o Movimento Sanitarista – que lutava por um sistema de saúde universal e de qualidade no país -, com sua demanda pela descentralização da administração e dos serviços de saúde, bem como por uma participação efetiva da população nos três níveis federativos, demarca uma importante inflexão para a criação de espaços de participação na direção da fiscalização e controle das políticas públicas de saúde:

Em 1986 foi realizada a VIII Conferência Nacional de Saúde, que alcançou pelo menos duas conquistas: foi o primeiro momento da história em que o Poder Executivo brasileiro chamou a sociedade civil organizada para debater e formular políticas públicas de Saúde, já que as Conferências anteriores eram marcadamente técnicas e com baixíssima representação social. Foi também nessa Conferência que, por meio de grupos de trabalho, foram formulados dois documentos para contribuir com a Constituinte, determinando em grande medida o desenho institucional de participação em Conselhos e a o próprio Sistema Único de Saúde: “Propostas do conteúdo saúde para a Constituição” e “Proposta de conteúdo para uma nova lei do Sistema Nacional de Saúde” (idem). As demandas de participação da sociedade civil nas três esferas do Estado deram novos contornos ao debate sobre a relação da sociedade civil com o Estado e a questão dos conselhos (POLIS-INESC, 2011, p.17).

No bojo destas transformações, surge também a figura das Organizações Não Governamentais (ONGs). Atuantes enquanto Assessorias de Educação Popular, elas acompanham e assessoram os movimentos organizados, buscando a horizontalidade de conhecimentos para fortalecer o protagonismo e o conhecimento popular. Pautam sua atuação, portanto, mais no sentido da valorização e sistematização do conhecimento produzido pelos movimentos e organizações sociais; apresentando-se, neste momento, como coadjuvantes aos atores sociais populares – situação esta que passará por grande transformação nos anos 90 (POLIS-INESC, 2011).

De acordo com Sallum Jr. (2003), o esgotamento deste modelo de Estado que levou à sua reconfiguração numa nova forma, emergida entre os anos de 1980 e 1990, foi marcado pela ocorrência de dois processos-chave: a democratização política e a liberalização econômica²². De um lado, a atuação de uma sociedade civil que passava a ocupar o status de sujeito político, exigindo não só a volta ao regime democrático, mas uma ampliação do conceito de democracia; e de outro, um processo de descentralização institucional, que além de prezar pela democratização do Estado e seus aparelhos, buscava imprimir maior eficiência e eficácia às ações estatais.

O marco formal da consolidação de todo este processo veio com a promulgação da Constituição Federal em 1988. Fortemente organizada e mobilizada em torno das discussões constituintes, a sociedade civil conseguiu a aprovação de diversos dispositivos jurídico-legais que institucionalizavam suas demandas em torno de um alargamento da democracia.

²² Reconhecemos, sem dúvida, a importância do processo econômico do período, como o foco desta dissertação é a questão democrática, entretanto, optou-se por não aprofundar suas questões, apesar de não deixar de considerá-las e abordá-las de forma tangencial em diversos pontos da pesquisa aqui desenvolvida.

A Constituição de 1988 consagrou os novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais, segundo as orientações valorativas então hegemônicas: o direito social como fundamento da política; o comprometimento do Estado com o sistema, projetando um acentuado grau de provisão estatal pública e o papel complementar do setor privado; a concepção da seguridade social (e não de seguro) como forma mais abrangente de proteção e, no plano organizacional, a descentralização e a participação social como diretrizes do reordenamento institucional do sistema (DRAIBE, 2003b, p. 69).

Assim, várias foram as mudanças: através da aprovação das chamadas “iniciativas populares”, criaram-se as bases legais para a criação de mecanismos de participação dos cidadãos nas arenas políticas, inclusive, nos processos de formulação, implementação e gestão de políticas públicas (SOUZA, 2009; BARBOSA DA SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005); assim como na execução dessas políticas – principalmente através da atuação de entidades privadas de fins não lucrativos. Além disso, as políticas públicas ganharam destaque e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social (GOHN, 2006); no que diz respeito à política social brasileira, com a incorporação dos princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais à reprodução social, esta passa a operar sob a ideia de seguridade e universalização dos direitos – antes restritos ao vínculo empregatício-contributivo (IPEA, 2007).

Essas transformações no âmbito do Estado e da sociedade civil implicaram, em última instância, na mudança da relação estabelecida entre ambos: se antes era marcada por forte antagonismo e oposição, agora assumia uma postura de negociação apostando na possibilidade de atuação conjunta.

Assim, as mudanças proporcionadas pelo processo de democratização resultaram num deslocamento tanto do discurso quanto da atuação estratégica dos movimentos sociais: de uma autonomia completa em relação ao Estado (afinal tratava-se de um regime autoritário), passam por um processo de interlocução com o Estado - quando não de inserção institucional. Esta nova configuração impõe outros desafios aos movimentos sociais. Dentre eles, a necessidade de se familiarizarem e se adaptarem a lidar com uma racionalidade até então externa a eles, pois, acabam esbarrando nos limites que a linguagem técnica e a burocracia do aparelho de Estado começam a representar a suas ações.

Para muitos autores este marcaria um período de refluxo, de falta de vitalidade dos movimentos sociais; para outros, entretanto, esta institucionalização não seria nada mais do que uma resposta às novas necessidades que a conjuntura democrática impôs a

eles (BORBA; SELL, 2007). Nesta pesquisa, concordamos e trabalhamos com esta segunda forma de se pensar o processo de institucionalização dos movimentos sociais. Afinal, não se pode pensar na construção de um cenário cujas participação e influência efetivas de movimentos sociais ocorram sem um envolvimento de fato nos processos políticos do país. Desde que isto não signifique, obviamente, um engessamento dos mesmos na racionalidade estatal, e sim, uma arena de atuação a mais – e de extrema relevância – que estes atores encontram para expressar suas demandas.

Em contrapartida, esta garantia constitucional, assim como a criação e a reestruturação de mecanismos institucionais no sentido de promover estas mudanças, apesar de necessários, não seriam suficientes para garantir sua efetividade. A partir de então, portanto, colocam-se em prova as possibilidades reais de se apreender mudanças que consistiriam em democratizar não só o Estado, mas o próprio tecido social brasileiro – complexo em sua heterogeneidade.

Ainda mais árduo quando se projeta este quadro na conjuntura internacional de expansão do neoliberalismo na década de 1980 marcada pela:

[...] transnacionalização da economia e a sujeição férrea dos países periféricos e semi-periféricos às exigências do capitalismo multinacional e das suas instituições de suporte, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional; a consagração mundial da lógica econômica capitalista sob a forma neoliberal e a conseqüente apologia do mercado, da livre iniciativa do Estado mínimo, e da mercantilização das relações sociais; o fortalecimento sem precedentes da cultura de massas e a celebração nela de estilos de vida e de imaginários sociais individualistas, privatistas e consumistas (SANTOS, 1995, p. 29).

Este desafio, principalmente no que concerne às políticas sociais, é ainda maior quando defrontado com a reforma neoliberal que passa a ser empreendida no país na década seguinte. O contexto de ferrenha crise político-econômica no qual o país estava imerso no período, somado a imposições internacionais de medidas no sentido de ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento que passavam dificuldades – formuladas no pelo Consenso de Washington –, obrigou o país a repensar suas diretrizes. O Consenso de Washington²³ foi uma espécie de consenso estabelecido

²³ O Consenso de Washington é constituído de 10 reformas: a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; b) mudanças das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; c) reforma tributária, aumento os impostos se isto for inevitável, mas “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas; d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; e) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo que fosse competitiva; f) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais); g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas públicas deveriam ser

entre países desenvolvidos – baseado em afirmações de economistas destes países -, que projetava o diagnóstico da natureza da crise latino-americana, assim como de reformas que seriam necessárias para superá-la.

[...] as cinco primeiras reformas poderiam ser resumidas em uma: promover a estabilização da economia através do ajuste fiscal e da adoção de políticas econômicas ortodoxas em que o mercado desempenhe o papel fundamental. As cinco restantes são formas diferentes de afirmar que o Estado deveria ser fortemente reduzido. Esta lista de reformas é, portanto, perfeitamente coerente com o diagnóstico de que a crise latino-americana origina-se na indisciplina fiscal (populismo econômico) e no estatismo (protecionismo nacionalista). (BRESSER-PEREIRA, 1990, p. 6)

Mediante este contexto, vemos com a eleição de Collor em 1989, vemos a emergência de um projeto de Estado Mínimo, que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. (DAGNINO, 2004)

Assim, quando o governo peessedebista de Fernando Henrique Cardoso assume o governo federal em 1994, adota como prioridades indispensáveis de seu mandato: assegurar as condições de estabilidade macroeconômica, realizar a reforma do Estado e retomar o crescimento econômico sob as novas condições de abertura da economia e elevada competição. Em linhas gerais, portanto, pode-se dizer que a década de 1990 no Brasil é marcada pela redefinição do papel do Estado que

[...] deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL/MARE, 1995, p.12).

No que diz respeito às políticas sociais, isto propicia o fortalecimento do protagonismo de novos atores políticos denominados por alguns autores como Terceiro Setor – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), Organizações Sociais (OSs) e Organizações não-governamentais (ONGs) que, ocupando espaços autônomos, assim como espaços de co-gestão com setores do Estado, passam a atuar principalmente enquanto parceiros do Estado na execução de políticas sociais.

Apesar de ser um campo riquíssimo de pesquisa, análise desta participação social na execução de políticas públicas não é o foco desta pesquisa. Faz-se necessário, entretanto, pontuar aqui que, quando a questão da participação social fica restrita a esta

privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito de propriedade deveria ser tornado mais seguro.

parceria, quando um governo que se diz participativo está dando peso à sociedade civil apenas enquanto executor de políticas públicas, têm-se um reducionismo e um empobrecimento muito grande da participação social.

Este reducionismo do sentido da participação é o que pode ser observado na década de 1990.

Durante a década de 1990 fortaleceu-se no Brasil uma leitura e uma prática da participação social associadas menos à questão da democratização do processo de deliberação das políticas sociais e mais à problemática da gestão e da descentralização das ações. Em reação ao diagnóstico que identificava a baixa capacidade estatal de implementação de políticas sociais – seja em seus aspectos gerenciais, seja no que se refere ao seu uso político –, fortaleceram-se experiências de execução de projetos sociais pelo chamado “terceiro setor”, identificado enquanto detentor de maior competência técnica alternativa à capacidade de mobilização de recursos privados. (BARBOSA DA SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p.391)

Em muitos casos, o que acaba ocorrendo é que em detrimento do princípio público e universalizante das políticas sociais, vemos a promoção de três aspectos: descentralização, focalização das políticas e ampliação da atuação de organizações não governamentais na criada esfera não-estatal (IPEA, 2007).

Neste mesmo contexto da década de 1990, temos também a intensificação da articulação de redes transnacionais de organizações da sociedade civil, que passam a dialogar e problematizar tanto entre seus pares de outras regiões e países, como entre segmentos distintos. Movimentos étnico/raciais, ecológicos, de mulheres, de orientação sexual, de pessoas com deficiência, entre outros, despertam-se para a necessidade de desenvolverem estratégias conjuntas. A realização de diversas Conferências Regionais e Mundiais – organizadas pela CEPAL e pela ONU²⁴, respectivamente -, amplia a tendência à internacionalização da agenda das organizações da sociedade civil. Além de abordarem as mais diversas questões, uma das pautas amplamente discutida nestes fóruns é, justamente, a ênfase na necessidade de uma participação efetiva no processo de formulação e monitoramento das políticas nacionais, assim como a criação de

²⁴ Algumas dessas Conferências mais significativas foram: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio, 1992); II Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993); III Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994); Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher - Convenção de Belém do Pará (1994); IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing, 1995); Quinta, Sexta e Sétima Conferências Regionais sobre a Integração da Mulher ao Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e Caribe (Antilhas Holandesas, 1991; Argentina, 1994 e Chile 1997 – respectivamente); III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e formas Conexas de Intolerância (Durban, 2001).

instituições específicas nos aparelhos de Estado que dêem visibilidade e coordenem políticas específicas dos setores sociais subalternizados. Toda esta agenda acaba sendo bastante profícua no sentido de dar maior consistência e visibilidade às demandas das organizações da sociedade civil e a pressionar o Estado por sua incorporação.

Temos aí construído o campo que marcará a complexidade do processo de contínua construção democrática brasileira. Para Dagnino (2004), esta complexidade seria potencializada pelo fato de ter ocorrido uma confluência perversa entre um projeto político democratizante, participativo, e o projeto neoliberal. Provocando deslocamentos de sentido em três noções — Sociedade Civil, Participação e Cidadania, apesar de apontarem para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem, como vimos, uma sociedade civil ativa e propositiva²⁵.

Como a institucionalização desta participação não significa, necessariamente, um ganho democrático com vistas à ampliação da noção de cidadania e diminuição das desigualdades no país – uma vez que pode estar focada apenas no repasse da execução das políticas públicas às organizações não-estatais, por exemplo -, a análise das configurações estratégicas, conceituais e mesmo os acordos construídos a partir da relação entre Estado e organizações da sociedade civil torna-se um bom instrumento de compreensão dessa sociedade. Neste sentido, serão desenvolvidas nos próximos capítulos a contextualização, descrição e análise do processo político envolvido na formulação de diretrizes das políticas públicas nas Conferências Temáticas ocorridas no período de 2003 a 2011.

1.2.1 Movimentos Feministas e de Mulheres

Como procuramos abordar até agora, historicamente o processo de incorporação e garantia de direitos fundamentais de grupos sociais ocorreu enquanto resultado de pressão destes grupos por sua incorporação pelo Estado – reivindicando a ampliação da

²⁵ Redefinição da noção de *Sociedade Civil*: marginalização dos movimentos sociais e novo papel desempenhado pelas ONGs; cresce sua identificação com o termo Sociedade Civil e passa a assumir o papel de interlocução junto ao Estado; *Participação*: ao invés de uma participação realmente propositiva, “participação solidária” e a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social” e em relação à Cidadania: o conceito de cidadania ampliada que assume uma redefinição da ideia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos acaba passando por uma redefinição neoliberal, e tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor (DAGNINO, 2004)

cidadania – significando, em última instância, a re-significação da própria noção de direito. Assim, entendemos que a configuração dos regimes políticos democráticos e a instituição de um Estado de Direito derivaram dos processos de organização e disputa dos grupos sociais pelo acesso ao poder. A luta pela distribuição ou pelo direito a lutar pela distribuição passam a ser, portanto, elementos determinantes na inclusão ou exclusão de setores na proteção e poder oferecido pelo escopo da cidadania. (SANTOS, 2005)

A ampliação da cidadania não ocorre de maneira imediata, mas, ao contrário, corresponde a uma luta por inclusão política e ao enfrentamento das estratégias de monopólio de poder. No bojo destas transformações, encontramos vários movimentos de emancipação: feminismo, multiculturalismo, nacionalismo, lutas contra a herança eurocêntrica do colonialismo; a característica distintiva destes movimentos é o seu foco dirigido para um repensar dos paradigmas sociais e culturais preexistentes como parte de uma política de identidade (TORRES, 2003)

Assim, esses movimentos defendem o reconhecimento de identidades coletivas, ou, em outras palavras, passam a definir seus objetivos coletivos culturalmente, mesmo que as dependências políticas e desigualdades sociais econômicas também estejam sempre em jogo (HABERMAS, 2002).

Devido à grande relevância que os movimentos feministas apresentam na estruturação social e política - tanto por suas conquistas, como pelo intenso debate de idéias e teorias gerados nesses movimentos -, nesse projeto serão discutidas as questões que dizem respeito ao gênero.

O conceito de gênero foi incorporado pelo feminismo e pela produção acadêmica sobre mulheres nos anos 1970 e, desde então, tem sido interpretado de formas distintas por diferentes correntes do feminismo:

[...] o uso ainda hoje mais freqüente do conceito é o proposto pelo feminismo da diferença. Este rejeitou pressupostos do feminismo da igualdade, que afirmava que as únicas diferenças efetivamente existentes entre homens e mulheres são biológicas-sexuais, e que as demais diferenças observáveis são culturais, derivadas de relações de opressão e, portanto, devem ser eliminadas para dar lugar a relações entre seres 'iguais'. Para as teóricas e os teóricos da diferença, o conceito de gênero remete a traços culturais femininos (ou, no pólo oposto, masculinos) construídos socialmente sobre a base biológica. Constrói-se assim uma polarização binária entre os gêneros, em que a diferença é concebida como categoria central de análise, fundamental na definição de estratégias de ação. [...] Para o feminismo da diferença, o poder concentrar-se-ia na esfera pública, estando nessa

polaridade a origem da subordinação das mulheres. A vertente pós-estruturalista, por sua vez, destaca o caráter histórico das diferenças entre os gêneros e a própria construção social da percepção da diferença sexual. Essa corrente chama a atenção, sobretudo, para a necessidade de se romper com a homogeneização interna a cada um destes campos – o feminino e o masculino –, reconhecendo a existência de diversidade no interior de cada um, o que requer que se incorporem à análise outras dimensões das relações sociais, tais como raça, classe e geração (FARAH, 2004, p.1).

Segundo Fraser (2007), seria possível dividirmos o movimento feminista em duas “ondas”. A primeira diria respeito à reivindicação das mulheres por direitos políticos e civis – marcada principalmente pelos movimentos sufragistas -, e a segunda, ocorrida após a Segunda Guerra Mundial, abrangeria novos tipos de reivindicações de direitos que ultrapassariam essa simples busca por uma igualdade formal, passariam a lutar pela inclusão da problemática de gênero no debate acerca da justiça social.

A “segunda onda” pode ser considerada como um período de ascensão e consolidação dos movimentos feministas; representa uma nova vertente dos movimentos feministas que ampliava a luta inicial por direitos, abarcando, além das desigualdades políticas, o combate às desigualdades sociais e culturais (PIMENTA, 2010). Seu início coincide com a emergência dos “novos movimentos sociais” a partir dos anos 1960; neste período, os movimentos sociais começaram a questionar uma série de exclusões que eram ignoradas nas esferas públicas - de gênero, raça e etnia, além da exploração neocolonial. Nos movimentos feministas, houve uma expansão das reivindicações para além da redistribuição sócio-econômica, incluindo questões referentes ao trabalho doméstico, a sexualidade e a reprodução no debate.

Neste período começou a se consolidar a percepção de que as diferenças hierárquicas que estabelecem limite de atuação às mulheres são culturalmente construídas. As grandes contribuições das “feministas de segunda onda” foram denunciar o sexismo e o discurso cultural hegemônico - leia-se patriarcal - das estruturas de poder (político, cultural, econômico, entre outros), trazendo à cena pública um dos grandes momentos epistemológicos dos feminismos: “o pessoal é político” (PIMENTA, 2010, p.22).

Assim, expuseram o profundo androcentrismo da sociedade; demonstrando que a cristalização de identidades e atribuições em áreas específicas têm sido historicamente reproduzidas com base na dicotomia entre duas esferas: público e privado (respectivamente de homens e de mulheres). Esta atuação dos movimentos feministas trouxe para a esfera pública discussões – antes confinadas à esfera privada – como a violência contra a mulher, a divisão sexual do trabalho, os direitos sexuais e reprodutivos.

Tanto a primeira quanto a segunda onda, partilham do mesmo tema: a igualdade. Tema que a partir da década de 1980, será responsável por um novo deslocamento no sentido da organização desses movimentos²⁶. Acusado de ser elitista e excludente por desconsiderar diversas ramificações e conflitos de interesses entre as próprias mulheres, passa a ser objeto de disputa por correntes que reivindicam a ampliação das interpretações sobre a categoria “gênero” com questões de classe e raça, dos debates sobre sexualidades e das articulações dos feminismos com teorias pós-modernas (CHAMBOULEYRON, 2009; PIMENTA, 2010).

Esta diversidade de sentidos e de articulações que informam a representação dos feminismos é utilizada como proposta política para, entre outros objetivos, denunciar e problematizar as relações de poder existentes no discurso hegemônico - consagrado como universal - arraigado de valores sexistas (PIMENTA, 2010, p.25).

Sob influência dessas matrizes de pensamento feminista que, a partir da década de 1970, inicia-se a segunda onda do feminismo no Brasil. O processo de modernização acelerado que o período de “milagre econômico”, ocorrido durante os anos de 1964-1973 no governo militar, acabou demandando a ampliação da mão de obra trabalhadora. Neste contexto, portanto, as mulheres passam a ocupar cada vez mais espaço nas universidades e no mercado de trabalho. Estas mudanças acabaram impulsionando as mulheres a começar a reivindicar seu direito à cidadania, além de denunciar formas de

²⁶ Esta tensão se iniciou nos EUA, impulsionada, sobretudo, pelas mulheres negras e logo repercutiu em outras partes do mundo.

dominação e de violência às quais eram submetidas. Começam a haver reflexões, discussões e questionamentos acerca da discriminação e da condição de inferioridade relegada às mulheres nos relacionamentos homem/mulher.

Assim, os movimentos feministas e de mulheres procuraram legitimar-se através de reivindicações voltadas ao mundo do trabalho, direcionando suas ações e estratégias para a mulher enquanto pertencente à categoria “trabalhadora”.

A história desses movimentos é também a da constituição das mulheres como sujeito coletivo, em que estas deixam a esfera privada e passam a atuar no espaço público, tornando públicos temas até então confinados à esfera privada (FARAH, 2004, p.3).

Ao mesmo tempo em que denunciavam desigualdades de classes, os movimentos de mulheres passaram a reivindicar temas específicos à condição da mulher. Assim, no final da década de 1970 e início da década de 1980, surgiram novos grupos feministas que defendiam uma organização pautada na construção da identidade das mulheres. Isso significou a ampliação dos temas abordados e defendidos no escopo reivindicatório feminista, trazendo à esfera pública questões antes secundarizadas como “essencialmente femininas” e relativas à esfera privada, como, por exemplo, as “políticas do corpo” e as questões da sexualidade. (RAGO, 2003). Segundo Jardim Pinto (2003), a partir da década de 1980, a relação do feminismo com o campo político deve ser examinada de três perspectivas complementares: a conquista de espaços no plano institucional; a presença de mulheres nos cargos eletivos; e as formas alternativas de participação política.

Assim, observa-se também, expressiva presença das mulheres nos movimentos sociais urbanos que versavam em torno da luta pela democratização do regime e nas reivindicações ligadas ao acesso a serviços públicos e à melhoria da qualidade de vida. Uma crescente incorporação das mulheres nas lutas contra o aumento do custo de vida, o abandono dos bairros populares, a dificuldade do acesso à saúde, à educação, o sistema de transporte coletivo deficitário, entre outras demandas. A mobilização das mulheres em torno dessas questões teve importantes reflexos no desenvolvimento dos movimentos feministas; em virtude do caráter multifacetado de suas identidades e reivindicações (PIMENTA, 2010).

Essa nova postura possibilitou o início de um diálogo do feminismo com o Estado, contribuindo para a inclusão da questão de gênero na agenda política, como uma das desigualdades a serem superadas no regime democrático.

Sob impacto desses movimentos, na década de 80 foram implantadas as primeiras políticas públicas com recorte de gênero. Tal é o caso da criação do primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina, em 1983, e da primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher, em 1985, ambos no Estado de São Paulo. Essas instituições se disseminaram a seguir por todo o país. Ainda em 1985 foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, órgão do Ministério da Justiça. Foi também a mobilização de mulheres que levou à instituição do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), em 1983 (FARAH, 2004, p.4).

Outros indicadores de que estes movimentos estavam ganhando força e influência no debate público, são: o crescimento de grupos feministas, a multiplicação de ONGs especializadas no assunto, surgimento de núcleos de pesquisa sobre as mulheres e as relações de gênero.

Toda esta complexificação observada na configuração dos movimentos feministas e de mulheres no decorrer de seu processo histórico demonstra o quanto – a partir da auto-organização desses movimentos – suas demandas e reivindicações foram se consolidando e ganhando visibilidade.

Para além da desconstrução de configurações ideológicas, conceituais, políticas, sociais e sexuais que organizam nosso mundo, os feminismos deram visibilidade às formas perversas da exclusão que operam no mundo público. Ao mesmo tempo, propuseram formas alternativas de organização social e sexual fundamentais para a construção de relações mais igualitárias não apenas entre os gêneros, já que se trata fundamentalmente da construção de um novo conceito de cidadania, num campo em constante mutação (RAGO, 2003, p.12).

A partir de então, assume importante posição estratégica a reivindicação pelo desenvolvimento de programas com enfoque de gênero nas políticas públicas nacionais. Além de demandarem esta incorporação do enfoque de gênero nestas políticas, estes movimentos passam a exigir que suas formulações não caibam unilateralmente ao Estado, mas que sejam acordadas a partir de suas participações em arenas decisórias.

Com isso, finalizamos este capítulo, esperando ter conseguido estabelecer o contexto que pauta o processo de institucionalização de mudança da relação entre Estado e organizações da sociedade civil, assim como do significado dessa mudança envolvendo uma noção de aprofundamento da democracia no que diz respeito, principalmente, à ampliação dos direitos e seus reflexos na noção de cidadania. E, do lugar que os movimentos feministas e de mulheres ocupa neste processo, apresentando a trajetória dos movimentos feministas e de mulheres enquanto consolidação da reivindicação de suas demandas no campo institucional.

**CAPÍTULO 2 – CONFERÊNCIAS NOS GOVERNOS PETISTAS (2003 a 2010) –
CONFIGURAÇÕES, PERFIS E INTERAÇÕES**

Pensar políticas públicas hoje nos remete ao contínuo processo de transformação pelo qual tanto Estado quanto Sociedade Civil vem sofrendo desde finais dos anos 1970; afinal, elas ganharam destaque e centralidade para as estratégias políticas podendo oferecer possibilidades de desenvolvimento, transformação e mudança social. As políticas públicas, assim como o direito representam a realização da sociedade civil na arena estatal, ou seja, em última instância, ambas podem significar a consolidação das demandas sociais e a garantia de sua existência legítima na arena pública. Assim, o surgimento de novos sujeitos políticos que imprimem novas demandas a um Estado que precisa se atualizar para implementar políticas que contemplem e acomodem a heterogeneidade desta sociedade passa a ser um novo desafio aos governos democráticos. Neste sentido, observa-se que a formulação diretrizes de políticas públicas passa a ser feita em muitos momentos a partir de um processo de interlocução entre o Estado e esses novos sujeitos políticos.

Esse é o processo político como um todo – que começou a ser retratado no Capítulo 1 desta dissertação -, e que nos deu o arcabouço teórico necessário para que focalizemos agora no objeto, propriamente, da pesquisa: as Conferências realizadas nos dois mandatos do governo petista de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) até o presente ano, 2011, com o primeiro ano de governo da também petista presidenta Dilma Rousseff.

Como já afirmamos anteriormente, das 115 Conferências realizadas desde 1941 no país, 74 aconteceram no período entre 2003 e 2010 abrangendo 40 áreas setoriais nos municípios, estados e a nível nacional com mais de cinco milhões de participantes debatendo propostas para as políticas públicas (SGPR, 2011). Assim, podemos afirmar sem receio que a realização de Conferências temáticas neste sentido tem sido um mecanismo político de grande relevância adotado pelo programas políticos petistas. Para compreendermos as potencialidades e limites da participação nestes espaços – que são as Conferências - no que tange um processo de aprofundamento e ampliação da cidadania no país, utilizaremos três fontes: documentos oficiais; informações e análises de pesquisas já realizadas e publicadas sobre o tema; assim como descrição e análise de pesquisa de campo realizada por esta pesquisadora.

Adotamos como premissa – que esperamos ter até o final desta pesquisa apresentado subsídios suficientes para validá-las ou refutá-las – que estes espaços institucionais de interlocução (Conferências) têm contribuído no sentido desta

ampliação da cidadania no Brasil em dois sentidos: através da visibilidade de suas demandas e criação de uma agenda (constantemente atualizada e repactuada); assim como pelo seu potencial inclusivo, uma vez que uma diversidade de atores dos mais diversos segmentos estaria conseguindo ocupar espaços políticos estratégicos, o que a ausência destes espaços tornaria praticamente impensável.

Com este objetivo, os materiais de pesquisa serão analisados partindo dos aspectos discutidos na revisão bibliográfica sobre participação social, ampliação e aprofundamento da democracia, cidadania e direitos. A análise será sistematizada de acordo com os seguintes parâmetros:

- *Representatividade* – qual a composição dos atores que estão ali representados; assim como suas percepções e expectativas em relação às suas próprias participações, e do processo participativo nessas arenas como um todo;

- *Consolidação das deliberações* – análise temática das diretrizes aprovadas nas Conferências, assim como de suas permanências e atualizações em relação à(s) edição (ões) anterior(es).

Nesta dissertação foi empregada uma combinação entre análise documental e pesquisa de campo. Na análise documental utilizaram-se como material de pesquisa diversos documentos oficiais produzidos pela SPM; programas de governo publicizados pelo PT. Foram examinados desde o documento de criação da Secretaria Especial, atas das reuniões de monitoramento, documento de convocação das 3 Conferências, documento-base para discussões, documento com diretrizes das Conferências, Anais, Relatórios, Planos Nacionais. Quase a totalidade destes documentos está disponível no site institucional da SPM: <<http://www.sepm.gov.br>>. É importante ressaltarmos que neste capítulo, somado ao universo de documentos e dados recolhidos e sistematizados por esta pesquisadora, buscaremos incorporar informações e resultados encontrados em 3 pesquisas: IBAM/SPM, I CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES – PERFIL DAS DELEGADAS E PERSPECTIVAS DE ATUAÇÃO (2005); SILVA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÕES SOBRE AVANÇOS E DESAFIOS NO PERÍODO DE 2003-2006 (2009); e PROJETO/PESQUISA: GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: ESTADO E SOCIEDADE NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - ARQUITETURA DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL: AVANÇOS E DESAFIOS, realizada pela parceria PÓLIS-INESC, (2011) Como estas pesquisas também trabalharam buscando

compreender este processo participativo na conjuntura política explicitada, servirão de subsídio – e em alguns momentos serão um ponto de partida - para pensarmos as questões específicas desta dissertação.

Já a pesquisa de campo foi realizada entre os dias 08 e 10 de outubro de 2011 em participação como observadora na 3ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres que ocorreu no "Expo Center Norte" na cidade de São Paulo/SP. Com a coleta de uma boa quantidade de material através de filmagem – e sua posterior transcrição – dos vários momentos da Conferência, além de ter procurado – sempre que possível – interagir com as participantes de forma a obter maiores informações, opiniões e visões destas em relação processo político ao qual estavam inseridas, pude assim fechar o universo de materiais com o qual trabalhei nesta pesquisa.

Assim, neste capítulo, após conceituarmos e discorrermos sobre as políticas públicas e pensarmos as mudanças ocorridas nas configurações das políticas sociais em relação à participação da sociedade civil através dos governos FHC e Lula, empreenderemos exaustivo mapeamento e análise do processo político presente nas Conferências – de forma geral -; para no capítulo 3, analisá-lo a partir das Conferências de Políticas para as Mulheres propriamente dita, trazendo nossas reflexões.

2.1. Sobre as Políticas Públicas – Estudos, Conceitos e Formulações

Segundo Souza (2006), não existe um consenso sobre o conceito de políticas públicas, alguns autores partem da premissa das atividades realizadas pelos governos, outros enfatizam o papel da política pública na resolução de problemas; mas de forma geral, todas acabam se direcionando ao *locus* no qual se desenvolvem embates em torno de interesses, preferências e ideias: os governos. Sendo a política compreendida como um espaço de disputas (simbólicas e/ou materiais), onde os avanços e conquistas acerca de regulações legais são alvos de conflitos de interesses, toda e qualquer discussão sobre prioridades governamentais, formulação e implementação de políticas, resulta numa área de conhecimento multidisciplinar que torne possível abordar os aspectos plurais que compõem tais processos.

O estudo de políticas públicas surge em meados dos anos 50, na Europa, e se espalha posteriormente aos outros países. Nos Estados Unidos, o estudo de políticas

públicas é visto como um ramo da Ciência Política que visa compreender como e porque os governos optam por determinadas ações.

A análise do Estado em ação – tradição norte americana –, idéia que remete ao progressivismo americano e ao reformismo republicano, traz a institucionalização desta sub-disciplina: dentro das universidades e em centros independentes de pesquisas. Na França, por exemplo, essa produção foi internalizada pelo Estado, tornando a questão um problema de gestão governamental dissociada da universidade. Apesar de muitos cientistas políticos nos Estados Unidos se apresentarem como especialistas em análise de políticas públicas, a institucionalização desta sub-disciplina é muito recente mesmo nos EUA, devido a sua interdisciplinaridade que fragmenta a organização da comunidade científica. A difusão e a popularização da expressão política pública, em escala internacional, podem ser vistas como um concomitante de processos de democratização e institucionalização liberal (SOUZA, 2006).

Metodologicamente, uma das tipologias mais conhecidas e utilizadas na análise de políticas públicas é a proposta por Theodor Löwi em seu artigo – em tradução na língua espanhola - *Políticas Públicas, Estudos de Caso y Teoria Política (2000)*. Ele parte da premissa de que o tipo de relação entre as pessoas é determinado por suas expectativas em torno das mesmas; de forma análoga, a relação política seria determinada pelo tipo de política que estaria em jogo. Partindo disto, Löwi propõe um sistema classificatório que analisa as arenas de poder nas quais ocorrem essas relações, assim como as estruturas de poder e atores que interagem nas mesmas.

Agrupando-as de acordo com seu impacto (real ou esperado) na sociedade, cria três categorias funcionais:

- *distributivas* - decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo;
- *regulatórias* - que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse;
- e *redistributivas* - atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento.

Para compreender as políticas públicas de forma mais profunda, entretanto, deve-se pensá-las também a partir da análise do projeto político que os governos

desejam implantar; afinal o direcionamento das políticas é sim, em última instância, um direcionamento de governos para determinadas áreas que se percebem mais necessárias para a sociedade, mas que, concomitantemente, cumpram funções estratégicas dentro do próprio projeto político dos governantes.

Segundo SOUZA (2006), das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo;
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 36-37)

A fase de formulação destas políticas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus projetos em ações que produzirão resultados no mundo real (SOUZA, 2006). Nota-se que nesta fase existe uma “autonomia relativa” do Estado, que por mais que sofra influências externas, tem seu espaço próprio de atuação. Agora, essa autonomia e o desenvolvimento dessas capacidades dependem de muitos fatores e momentos históricos de cada país, uma vez que o processo de formulação de políticas em governos democráticos consiste num jogo dinâmico entre atores – formais (como partidos políticos, presidentes, equipes de governo, tribunais e burocracia) e outros informais (movimentos sociais, empresas e meios de comunicação) – em diferentes arenas políticas (BID, 2007).

Torna-se evidente que as instituições têm papel essencial na elaboração de políticas públicas, uma vez percebida a centralidade das interações entre esses atores fundamentais, assim como das regras do jogo que configuram os arranjos institucionais dos países. As regras das instituições redefinem alternativas políticas, fazendo com que se perceba que não são apenas os grupos ou indivíduos que influenciam as políticas públicas, mas que estas estão fortemente sujeitas à forma como as regras institucionais estão colocadas, assim como se são dominadas e entendidas igualmente pelos grupos envolvidos.

Os meandros institucionais da racionalidade tecnicista do Estado podem se tornar, portanto, grandes obstáculos à participação de atores sociais que não tenham grande familiaridade com seus mecanismos. E, como veremos, terão implicações até mesmo nas interações dentro de arenas que deveriam funcionar como espaços participativos no Brasil.

Historicamente no país, as políticas governamentais são entendidas como integrantes de uma política particularizada, com atenção ao regime, às instituições e intermediação de interesses, tendo como objeto o regime político em seus traços constitutivos como o patrimonialismo, clientelismo ou autoritarismo. A publicação de “Cidadania e Justiça” de Wanderley G. dos Santos (1979) introduziu a noção de “cidadania regulada” para designar a forma como, desde 1930 no país, os direitos dos cidadãos seriam decorrência dos direitos das profissões, cujas existências, por sua vez, ocorrem apenas via regulamentação estatal. Em outras palavras, o autor conceitua como o Estado nacional-desenvolvimentista brasileiro conseguiu atrelar a política social à política de acumulação, contendo o conflito social no país através da desmobilização e desarticulação social.

Como já visto no Capítulo 1, o esgotamento político e econômico do Estado brasileiro após longos anos de regime autoritário resultou numa agenda de reforma institucional no sentido de liberalização nas esferas econômica e social, assim como de forte ajuste fiscal. A inserção de novos atores na arena política, além da criação de novos canais de participação que foram sendo criados a partir destes e para atender a essas novas demandas; assim como, a necessidade de imprimir eficiência e eficácia às ações governamentais e as conseqüentes novas formas de gestão das organizações públicas, portanto, foram fatores que impulsionaram e fortaleceram a importância dos estudos de políticas públicas no país. Ou seja,

Foi em torno do reconhecimento dos conflitos distributivos e da necessidade de seu processamento político que impôs-se a defesa da participação social nas instâncias de deliberação das políticas públicas, e mesmo na sua execução (BARBOSA DA SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 377)

Com o intuito de compreender melhor as configurações que este campo assume no país, passaremos por uma rápida contextualização da configuração do sistema de políticas sociais no governo peessedebista de Fernando Henrique Cardoso, para então passarmos às políticas no governo petista de Luís Inácio Lula da Silva.

2.2 A Década de 1990 e o Governo de FHC (1995-2002) – Políticas Sociais e Participação Social

[...] governo Fernando Henrique Cardoso assumiu o país num momento particularmente grave no que diz respeito à situação social da população: não só era grande o contingente de brasileiros vivendo em situação de pobreza e indigência, como também as desigualdades de riqueza e de renda atingiram patamares imoralmente elevados. Pobreza e desigualdade, cujas raízes remontam ao passado histórico, mas cujas causas mais imediatas se encontravam nas limitações do processo de desenvolvimento com base na substituição de importações conduzido pelo Estado, na crise desse padrão de desenvolvimento, nas incertezas dos processos anteriores de ajuste econômico e nas conseqüências do processo de reestruturação econômica imposto pela globalização (TIEZZI, 2004, p. 49).

Principalmente pela afirmação dos direitos sociais, o sistema de proteção saiu fortalecido e ampliado das novas definições constitucionais (Constituição Federal de 1988). Mas ainda era o mesmo sistema historicamente construído desde os anos 1930; ou seja, as reformas dos anos de 1980 não haviam mudado a sua natureza, nem boa parte dos seus modos seculares de operação (DRAIBE, 2003b).

O contexto de ferrenha crise político-econômica no qual o país estava imerso desde meados dos anos 1980 e o alinhamento a políticas neoliberais que foi internacionalmente imposto aos países subdesenvolvidos - que abordamos no Capítulo 1 desta dissertação -, levaram Fernando Collor de Melo à presidência da República, em 1989, com um projeto de Estado Mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil (DAGNINO, 2004, p. 96).

A reforma empreendida por Collor, por diversos fatores, não resultou no controle desta crise. Pelo contrário, a instabilidade econômica e política continuaram a crescer, e a situação social cada vez mais caótica. Quando, em 1994, Fernando Henrique Cardoso (PSDB) assume o governo federal, adota como prioridades indispensáveis de seu governo: assegurar as condições de estabilidade macroeconômica, realizar a reforma do Estado e retomar o crescimento econômico sob as novas condições de abertura da economia e elevada competição. Foi muito exitoso ao obter estabilidade econômica com

a formulação e implantação do Plano Real (em 1994), mas acabou deixando a desejar no que se refere à atenção dada às questões sociais.

Em linhas gerais, portanto, pode-se dizer que a década de 1990 no Brasil é marcada pela redefinição do papel do Estado que

[...] deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p.12).

Esta redefinição, no que diz respeito às políticas sociais, propicia o fortalecimento do protagonismo de novos atores políticos denominados por alguns autores como Terceiro Setor – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), Organizações Sociais (OSs) e Organizações não-governamentais (ONGs) que, ocupando espaços autônomos, assim como espaços de co-gestão com setores do Estado, passam a atuar principalmente enquanto parceiros do Estado na execução de políticas sociais.

Em sua proposta de um modelo público não estatal de regulação social, no qual o Estado estaria marcado por uma forma subsidiária de atuação, o governo FHC estimulou a transferência de funções do Estado para a sociedade nas formas de privatizações, concessões, terceirizações, contratos e também parcerias, incluindo aquelas que aqui interessam, quais sejam, as que se desenvolveram entre o Estado e as instituições privadas sem fins lucrativos. Apregoando a melhor qualidade dos bens e serviços prestados pela iniciativa privada, as limitações observadas na capacidade do Estado em gerar receitas públicas passam a proliferar em nível federal experiências de parceria entre instituições governamentais e institucionais privadas não lucrativas na área social. (BARBOSA DA SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 392)

Este cenário que procuramos minimamente explorar não procurou, obviamente, esgotar as abordagens possíveis sobre tão complexo momento histórico brasileiro. Entretanto, como já colocamos, o foco desta pesquisa é a participação social através da realização das Conferências que, apesar de apresentar edições em algumas áreas durante o período exposto, encontrou sua expressão e consolidação enquanto mecanismo de participação social institucionalizado com o governo petista de Luís Inácio Lula da Silva. Assim, passaremos ao referido período.

2.3 Governo Petista (2003-2010) – Compromissos e Mudanças Institucionais

Em seu programa de governo para as eleições de 2002, o Partido dos Trabalhadores (PT) assume pesado discurso sobre a *ruptura necessária* com o projeto de desenvolvimento neoliberal em voga no país. Ideário neoliberal este que “*produziu um enorme descaso pelo social, agravando o nível de concentração de renda e ampliando a exclusão social.*” Apresentando seu projeto de governo como de caráter democrático e popular, estabelece o compromisso de mudança, frisando a necessidade de se constituir uma “*nova coalizão de forças que rompa com os sucessivos pactos conservadores que vêm dominando o país há décadas*”. Este novo modelo de desenvolvimento proposto pelo PT passa pela articulação de três eixos estruturantes: o social, o democrático e o nacional.

Sobre o eixo social, afirma o seguinte:

[...] a questão social deve ser considerada como um elemento central e essencial de nossa estratégia, a partir de uma ótica que contemple a democratização da cultura, do esporte e do lazer aliada ao combate ao racismo, à opressão de gênero, à discriminação por orientação sexual, por geração, condição física ou mental, origem regional ou qualquer outra motivação (PT, 2003, p. 7).

[...] O estímulo à organização autônoma e à participação política desses segmentos é parte decisiva de nosso compromisso estratégico com os direitos de cidadania (idem, p. 10).

Em relação ao eixo nacional,

Um verdadeiro projeto de nação para o Brasil deve incorporar, simultaneamente, e de modo articulado, um conjunto de atributos: inclusão social – isto é, erigir o social como eixo do desenvolvimento; equacionamento da questão federativa, preservando e valorizando a diversidade das culturas regionais; aprofundamento da democracia, sustentando uma efetiva cidadania política ativa, abrindo-se para a sociedade sem recear os conflitos sociais; amparar-se num Estado democratizado, ágil e desprivatizado, dotado de autonomia para a formulação e a gestão da política econômica nacional e da regulação social dos mercados; enfim, inserir-se da maneira soberana no mundo (idem, p.12).

E, finalmente no que concerne à democratização,

[...] governo democrático e popular estará sustentado num novo contrato social, fundado num compromisso estratégico com os direitos humanos, na defesa de uma revolução democrática no país (idem, p.16).

[...] Nossas propostas de mudanças profundas nos rumos do país serão transparentes e previsíveis, marcadas pela disposição permanente ao diálogo, respeitando sempre os princípios de nosso projeto: desenvolvimento autônomo, justiça social, participação democrática (idem, p.17).

[...] Por fim, a redefinição do papel do Estado, no quadro do novo padrão de desenvolvimento, requer um novo modelo de gestão estatal, que se desdobra em duas grandes vertentes: a gestão participativa e a gestão estratégica. A gestão pública participativa – uma das referências centrais de nossos governos estaduais e municipais – deve ser uma dimensão básica da reformulação da relação entre o Estado brasileiro e a sociedade, também no nível central. A constituição de novas esferas públicas democráticas, voltadas à co-gestão pública, à partilha de poder público, à articulação entre democracia representativa e democracia participativa será fator chave para, ao mesmo tempo, combater as práticas clientelistas, valorizando a fala dos direitos, e propiciar a participação de novos protagonistas sociais, representando a maioria da população, hoje excluída das decisões (salvo raras exceções). Serão, portanto, não apenas espaços de debate e deliberação envolvendo Estado e sociedade, mas igualmente de disputa de hegemonia com a cultura clientelista e com os valores neoliberais (idem, p. 18-19).

No desenvolver da disputa eleitoral, entretanto, a necessidade de ampliar as frações constituintes de sua base de apoio para obter chances reais de vitória, fez com que o partido assumisse tom mais ameno. Um marco desta mudança foi a divulgação da Carta ao Povo Brasileiro, na qual o candidato à presidência da república pelo PT, Lula, dizia ser a *ruptura necessária*, mas através de uma *lúcida e criteriosa transição*, com *respeito aos contratos e obrigações do país* (DA SILVA, 2002).

Todo este contexto de insatisfação com a situação social, econômica e política do país; de possibilidade de, pela primeira vez, um partido de esquerda - com um legítimo representante das classes populares -, ocupar a Presidência da República, foi marcado por grande mobilização social e envolveu expectativas reais de mudança. Uma vez concretizada a vitória do PT nas referidas eleições, o governo começa a repensar a arquitetura da participação no país.

Neste sentido, cria inovações institucionais – além de buscar fortalecer as já formalizadas – que teriam a função de retomar re-valorizar a participação da sociedade civil organizada em arenas políticas, principalmente instituindo o diálogo entre as referidas partes na formulação e monitoramento das políticas públicas. Dentre estas se

destacam: a criação de diversas Secretarias Especiais com status de Ministério – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR); Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH); a realização de diversas Conferências para deliberação sobre Planos Nacionais de Políticas para diversas áreas; o estímulo à participação – e criação – de Conselhos, assim como de Orçamentos Participativos (OP). Além disso, amplia as atribuições institucionais da Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR), que passa a auxiliar o governo no relacionamento e articulação com os organismos da sociedade civil (SILVA, 2009).

Com vistas a analisar estas mudanças empreendidas pelo governo petista que, utilizando-se do discurso de construção de um governo democrático e popular, procura estabelecer mecanismos de interlocução com a sociedade civil, passaremos a nos concentrar na realização das Conferências Nacionais.

2.4 Conferências Nacionais (2003-2010) – Características, Perfis e Apontamentos Gerais²⁷

Dentre os vários espaços públicos criados neste período, a escolha pelas Conferências Nacionais como objeto desta pesquisa se dá pela sua própria conformação, em tese, enquanto maior poder de inclusão de interlocutores diversos. Segundo conceituação de Moroni (2009), as Conferências são:

²⁷ Importante destacar que as informações gerais acerca das Conferências Nacionais contidas neste capítulo, foram retiradas de consulta a dois artigos. O primeiro, da pesquisadora do IPEA Enid Rocha da Silva (2009) – constante na bibliografia desta pesquisa; resultado da Pesquisa Nacional das Conferências - realizada entre os meses de setembro e novembro de 2006 pela Secretaria Nacional de Articulação Social da SGPR – e que teve suas informações sistematizadas pelo IPEA em meados de 2007. Infelizmente não consegui ter acesso a esta pesquisa original. E, do Projeto/Pesquisa: Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas - Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios publicado em parceria do Pólis Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais e do Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC em Ago/2011.

[...] espaços institucionais de deliberação das diretrizes gerais de determinada política pública. São mais amplos que os conselhos, envolvendo outros sujeitos políticos que não estejam necessariamente nos conselhos, razão pela qual têm também caráter de mobilização social. (MORONI, 2009, p. 115)

Para se ter uma ideia mais precisa sobre o significado das conferências, tendo em vista as diferentes formas de organização desses processos participativos, vale nos atentarmos também para a formulação do Instituto Pólis (2005) sobre a finalidade das Conferências:

- a) Definir princípios e diretrizes das políticas setoriais: os participantes da conferência devem traçar um plano estratégico para o setor, definindo as prioridades da secretaria para os próximos anos.
- b) Avaliar programas em andamento, identificar problemas e propor mudanças, para garantir o acesso universal aos direitos sociais.
- c) Dar voz e voto aos vários segmentos que compõem a sociedade e que pensam o tema em questão.
- d) Discutir e deliberar sobre os conselhos no que se refere às formas de participação, composição, proposição da natureza e de novas atribuições. Os delegados das conferências também podem indicar os membros titulares e suplentes, opinar sobre sua estrutura e funcionamento e recomendar a formação de comitês técnicos.
- e) Avaliar e propor instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária. (PÓLIS, 2005, p. 1)

Pode-se destacar o aspecto de formulação e avaliação de ações estatais, assim como a intenção de ressaltar a participação de diversos sujeitos políticos na discussão que acontece no espaço público e de conectar esse mecanismo de participação com outros de um sistema participativo, como no caso dos conselhos (POLIS-INESC, 2011).

Esse tipo de espaço público não foi, obviamente, invenção do governo petista. Em determinadas áreas há Conferências historicamente consolidadas – como é o caso das Conferências de Saúde²⁸. O grande ineditismo está no fato de que, além de termos um elevado número de Conferências realizadas – e de uma ampliação significativa na quantidade de pessoas nelas mobilizadas -, muitos foram os temas novos que passaram a ser contemplados. Temas até então discutidos dentro de abordagens tangenciais são “destacados”, recebem novo status e muito mais visibilidade na agenda política do governo, como é o caso dos direitos das mulheres, da promoção da igualdade racial, da juventude, economia solidária, direito das pessoas com deficiência, da pessoa idosa,

²⁸ A 1ª Conferência Nacional de Saúde ocorreu em 1941, durante o governo de Getúlio Vargas.

entre outros. Para Silva (2009), nunca os segmentos organizados da sociedade haviam demonstrado tanto dinamismo nas mais diferentes áreas de políticas públicas.

Entre 2003 e 2010 foram realizadas 74 conferências em 40 temas diferentes, 70% dos processos foram realizados pela primeira vez que mobilizaram cerca de 5 milhões de pessoas da sociedade civil e do poder público nas esferas municipal, estadual e nacional (POLIS-INESC, 2011).

Abaixo apresentaremos dados e informações referentes ao período de 2003 e 2006 que constam na pesquisa realizada por Silva (2009) – resultado da Pesquisa Nacional das Conferências²⁹ -, que serão complementados, em seguida, com Pesquisa realizada pelo Instituto Pólis em parceria com o INESC (2011).

Tabela 1 - Brasil: Conferências Nacionais e Internacionais realizadas entre 2003 e 2006³⁰

	Conferências	Data de realização	Órgão responsável
1	8ª Conferência Nacional de Direitos Humanos	Junho de 2003	Câmara Federal
2	1ª Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica	Setembro de 2003	Ministério da Saúde – Conselho Nacional de Saúde (CNS)
3	1ª Conferência Nacional das Cidades	Outubro de 2003	Ministério das Cidades
4	5ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Novembro de 2003	Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)
5	1ª Conferência Nacional de Aqüicultura e Pesca	Novembro de 2003	Presidência da República – Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca
6	1ª Conferência Nacional do Meio Ambiente	Novembro de 2003	Ministério do Meio Ambiente
7	1ª Conferência Nacional Infante-Juvenil pelo Meio Ambiente	Novembro de 2003	Ministério do Meio Ambiente
8	2ª Conferência Nacional de Saúde	Dezembro de 2003	Ministério da Saúde – CNS

²⁹ Segundo ressalva da autora da pesquisa, o universo da pesquisa abrangeu 34 das 38 conferências nacionais realizadas no período de 2003 a 2006. Devido a dificuldades para contatar seus organizadores e, entre estes, identificar o informante mais qualificado para responder ao questionário da pesquisa, não foram pesquisadas as seguintes conferências nacionais: a 8ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, a 1ª Conferência Nacional de Juventude (essas duas organizadas pela Câmara Federal); a Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, que foi realizada em período posterior ao envio dos questionários e a Conferência da Terra e da Água: Reforma Agrária, Democracia e Desenvolvimento Sustentável, que foi organizada pelo Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça. (SILVA, 2009)

³⁰ Foram destacadas as Conferências que ocorreram pela primeira vez no período analisado.

9	4ª Conferência Nacional de Assistência Social	Dezembro de 2003	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – CNAS
10	2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar	Março de 2004	Presidência da República – Consea
11	9ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos	Junho de 2004	Presidência da República – SEDH
12	1ª Conferência Nacional de Juventude	Junho de 2004	Câmara Federal
13	1ª Conferência Nacional do Esporte	Junho de 2004	Ministério do Esporte
14	1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres	Julho de 2004	Presidência da República – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – CNDC
15	2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	Julho de 2004	Ministérios da Saúde e Ministério da Educação e Ciência e Tecnologia
16	3ª Conferência Nacional de Saúde Bucal	Julho/agosto de 2004	Ministério da Saúde – CNS
17	1ª Conferência Brasileira sobre APL – Arranjos Produtivos Locais	Agosto de 2004	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
18	Conferência da Terra e da Água: Reforma Agrária, Democracia e Desenvolvimento Sustentável	Novembro de 2004	Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça
19	1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial	Julho de 2005	Presidência da República – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir)
20	2ª Conferência Nacional sobre APL – Arranjos Produtivos Locais	Setembro de 2005	Ministério do Desenvolvimento., Indústria e Comércio Exterior
21	3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação	Novembro de 2005	Ministério de Ciência & Tecnologia
22	3ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador	Novembro de 2005	Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Previdência Social
23	2ª Conferência Nacional das Cidades	Novembro de 2005	Ministério das Cidades e Conselho Nacional das Cidades
24	5ª Conferência Nacional de Assistência Social	Dezembro de 2005	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e CNAS
25	2ª Conferência Nacional do Meio Ambiente	Dezembro de 2005	Ministério de Meio Ambiente
26	6ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Dezembro de 2005	Presidência da República – SEDH – Conanda
27	1ª Conferência Nacional de Cultura	Dezembro de 2005	Ministério da Cultura e Comissão de Educação e Cultura da Câmara.

28	2ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca	Março de 2006	Presidência da República – Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca e Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca
29	2ª Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural – CIRADR (*)	Março de 2006	Ministério do Desenvolvimento Agrário. Promovida pela FAO/ONU
30	3ª Reunião das Partes do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança – MOP 3a	Março de 2006	Ministério do Meio Ambiente, Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
31	8ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica – COP 8a	Março de 2006	Ministério do Meio Ambiente, Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
32	2ª Conferência Internacional de Intelectuais da África e da Diáspora	Julho de 2006	Presidência da República – Seppir
33	Conferência Regional das Américas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas	Julho de 2006	Presidência da República – Seppir – ONU
34	3ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	Março de 2006	Ministério da Saúde – CNS
35	4ª Conferência Nacional de Saúde Indígena	Março de 2006	Fundação Nacional da Saúde – Ministério da Saúde – Conselho Nacional de Saúde
36	1ª Conferência Nacional dos Povos Indígenas	Abril de 2006	Ministério da Justiça – Fundação Nacional do Índio (FUNAI)
37	2ª Conferência Nacional Infante-Juvenil pelo Meio Ambiente	Abril de 2006	Ministério da Educação e Ministério do Meio Ambiente
38	2ª Conferência Nacional do Esporte	Maior de 2006	Ministério do Esporte
39	1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência	Maior de 2006	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE) e SEDH
40	1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	Maior de 2006	Presidência da República
41	10ª Conferência Nacional de Direitos Humanos.	Maior e junho de 2006	Câmara Federal – Conselho de Direitos Humanos e Minorias
42	1ª Conferência Nacional de Economia Solidária	Julho de 2006	Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

43	1ª Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica	Novembro de 2006	Ministério da Educação e Cultura – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica e Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Educação Profissional
----	--	------------------	--

FONTE: SILVA, 2009, p. 24-25

Segundo Leonardo Avritzer (2009) – que analisou as Conferências realizadas no período de 2003 a 2006 -, existem alguns elementos de homogeneidade e algumas diferenças quando se observa a ocorrência dessas Conferências. Quanto aos elementos homogêneos, aponta que quase todas as Conferências – com exceção da 1ª Conferência de Direitos Humanos – foram convocadas por iniciativa do Poder Executivo. Além disso, todas têm uma periodicidade que pode variar de anual para de 4 em 4 anos, mas que a periodicidade de 2 em 2 anos é o padrão mais claro. Quanto aos elementos de diferenciação – o autor analisou três critérios: a preparação das conferências em unidades da federação, o caráter deliberativo ou consultivo da conferência e a existência e o número de resoluções -, variam de acordo com a tradição de participação da sociedade civil em uma área específica.

Assim, seria possível observar os seguintes padrões na realização de Conferências:

- Nas Conferências realizadas por setores da sociedade civil com tradição de organização setorial houve uma participação regionalizada e inclusiva dos 26 estados, ao passo que as de setores sem tradição participativa anterior não tiveram, em geral, fases estaduais.
- As conferências ampliaram o relacionamento do governo federal com uma sociedade civil mais consolidada setorialmente. Associações com longa tradição em áreas importantes das políticas sociais consolidaram, nessas conferências, uma agenda nacional para os seus respectivos setores. A questão hoje é como priorizar e implementar essas agendas (AVRITZER, 2009, p. 50).

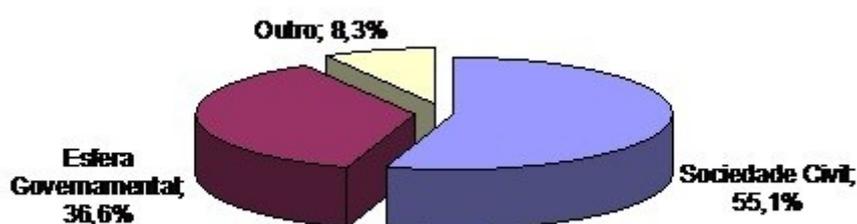
Passaremos agora, primeiramente, por informações acerca do perfil e da quantificação dos participantes dessas conferências; para então expormos as dificuldades apontadas pelos entrevistados - da referida pesquisa – para o encaminhamento das deliberações das conferências.

Considerando-se apenas as etapas nacionais, as 34 conferências realizadas (no período de 2003 a 2006) reuniram um total de 43.515 pessoas - uma média de 1.451 participantes por Conferência Nacional. As que contaram com maior participação foram a 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e a 12ª Conferência Nacional

de Saúde, ambas com um público de 3 mil pessoas. A pesquisa aponta também que a grande maioria dos delegados (88%) foi eleita nas conferências intermediárias e 12% deles foram definidos como delegados natos. Essas etapas intermediárias ocorreram em 31 das 34 conferências pesquisadas pela autora (SILVA, 2009), tendo sido realizadas 698 conferências estaduais, 26.393 municipais e 1.427 que utilizaram outros recortes espaciais/regionais.

Para apresentarmos os dados referentes à porcentagem de participantes por representação seja da sociedade civil, de entidades governamentais ou outros - observadores, representantes de órgãos do legislativo ou de organismos internacionais -, segue, gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1 - Tipo de Representação dos delegados



FONTE: SILVA, 2009, p. 26

No gráfico 2 abaixo, considerando apenas o universo amostral correspondente à participação da Sociedade Civil, mostraremos as porcentagens das frações que compõem a heterogeneidade desta participação em particular.

Gráfico 2- Heterogeneidade na Participação da Sociedade Civil



FONTE: SILVA, 2009, p. 27

Pensar nesta quantidade significativa de pessoas - quantificadas nos números acima -, representantes de diversas instâncias, grupos, ou setores da sociedade, cuja grande maioria passou por processos intermediários de mobilização e debate (Conferências Municipais e/ou Regionais e Estaduais), poderia nos dizer muito sobre o comprometimento tanto das organizações da sociedade civil quanto do Estado, neste momento, com a construção – e atualização - de pactos sociais em torno de demandas discutidas e deliberadas nestes espaços de interlocução que seriam as Conferências.

Entretanto, muitas são as variáveis que devem ser levadas em consideração, para além da diversidade dos atores envolvidos nestes espaços de interlocução. Por mais que adotemos por fidedigna a representação da distribuição destes atores nas arenas estudadas na referida pesquisa, a presença em si não garante uma efetiva participação – ou seja, uma composição quantitativamente heterogênea não significa necessariamente um espaço realmente inclusivo, por exemplo. Por isso a importância de construirmos uma visão mais complexa sobre as representatividades nestes espaços, assim como na configuração das deliberações que dali resultam.

Tendo como foco reunir dados a respeito do conjunto de processos envolvidos nas Conferências Nacionais, a pesquisa feita pelo Instituto Pólis em Parceria com o INESC (2011) – que será utilizada aqui como referência -, reuniu esforços no sentido de analisar as *finalidades declaradas*³¹ pelas Conferências Nacionais. Assim, com o intuito de conhecer a natureza desses espaços e aprofundar o entendimento de sua forma de funcionamento, selecionou as Conferências Nacionais realizadas no período entre 2003 e 2010 (POLIS-INESC, 2011).

Mesmo considerando que possa ocorrer um distanciamento qualitativo entre a intenção declarada nos atos normativos das Conferências e a sua realização de fato, os pesquisadores afirmam que é importante que se conheçam as finalidades propostas principalmente por nos revelar a visão que o órgão responsável tem do processo participativo. Assim, após compilar, analisar e identificar as idéias centrais em cada

³¹ Na referida pesquisa, os autores utilizaram como fonte documental os atos normativos das Conferências (constantes em leis, decretos, portarias ministeriais ou interministeriais, e resoluções de conselhos). Os documentos que instituem a conferência geralmente especificam os objetivos ou finalidades deste processo participativo, em especial a portaria que publiciza seu regimento interno. Os objetivos e as finalidades constantes nos atos normativos foram compilados, organizados e analisados. Das 74 conferências realizadas no período, foram encontrados documentos que revelaram os objetivos em 68 conferências, esse foi o universo de análise.

objetivo expresso nos documentos analisados, eles criaram as categorias apresentadas abaixo:

- *Agendamento* – Quando se referiam à difusão de idéias, afirmação de compromissos, articulação entre atores, fortalecimento de redes, promoção de reflexões e debates ou troca de experiências.
- *Análise* – Quando estavam em foco ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas, inclusive avaliação do encaminhamento de deliberações de conferências.
- *Participação* – Quando falavam em ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas.
- *Proposição* – Quando traziam aspectos de formulação de estratégias ou políticas para garantia de direitos, articulação entre entes federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas. (PÓLIS-INESC, 2011, p. 56)

A ilustração abaixo sintetiza os achados dessa análise indicando a proporção de cada grupo de objetivos em relação ao universo de Conferências analisado.

Ilustração 3 - Categorias de Análise das Conferências Nacionais



FONTE: PÓLIS-INESC, 2011, p.56

Como podemos observar, a *proposição* foi a categoria com maior incidência dentre as finalidades declaradas pelas Conferências Nacionais – 44,2%; seguida pelo agendamento de assuntos e temas, com 24,5%; pela discussão de medidas que visem

fortalecer a participação social – 17,3% e, finalmente, a análise de situações – seja diagnosticando a realidade ou avaliando a implementação de alguma política – com 14%. Considerando estes números, pode-se concluir que não é possível falar que todas as Conferências possuem simultaneamente as quatro finalidades. Na realidade, apenas oito Conferências declararam objetivos relacionados às quatro categorias (POLIS-INESC, 2011).

Esta situação observada suscita algumas indagações e apontam no sentido de revelar limites destes espaços institucionais. Como pensar na proposição de diretrizes sem minimamente analisar o contexto situacional envolvendo as políticas públicas já implementadas na área avaliando e expondo suas deficiências e suas realizações, ou seja, diagnosticando e confrontando a realidade – transformada ou não - com o que já foi incorporado como ação pelos governos? Considerando o fato de que nestes espaços, que constituem as Conferências, são tiradas diretrizes que poderão nortear políticas governamentais, é importante que as discussões se complexifiquem para que não adquiram uma dimensão apenas retórica e que acabe começando de novo em cada edição. Conferências sem proposições – que também foram encontradas no estudo da referida pesquisa, por sua vez, poderiam no levar a um questionamento se estas deveriam ser consideradas propriamente como Conferências e não Fóruns, por exemplo, por não funcionarem deliberativamente como é de se esperar.

É importante recordarmos, como colocado anteriormente, que pode ocorrer um distanciamento qualitativo entre a intenção declarada nos atos normativos das Conferências e a sua realização de fato. Isso significa dizer que não é porque aquelas Conferências que foram convocadas não constando algumas dessas quatro finalidades declaradas categorizadas em seus atos normativos, elas não tenham de fato ocorrido. De qualquer forma, a pesquisa PÓLIS-INESC (2011) - aqui apresentada - mostrou-se importante por sistematizar e categorizar estas finalidades, permitindo-nos aplicá-las ao nosso estudo de caso; não apenas através de análise dos seus atos normativos, mas principalmente através do entendimento de seu funcionamento.

No sentido de continuarmos a mapear o campo no qual as Conferências estão inseridas, a informação sobre as dificuldades encontradas pelos entrevistados³² na referida pesquisa de Silva (2009) é de suma importância. A pesquisadora procurou

³² A análise realizada no referido trabalho utiliza algumas das informações coletadas por um questionário aplicado pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) aos coordenadores das Conferências Nacionais, lotados em Ministérios e/ou Conselhos Nacionais no final de 2007, cujos resultados foram sistematizados e analisados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

abordar as dificuldades encontradas principalmente no que diz respeito à relação - e em muitos casos comprometimento, ou melhor, a falta dele - das instituições formais estabelecem com as deliberações³³ decididas nestes espaços. Na impossibilidade de compilar os tópicos trazidos pela autora de forma mais sucinta, seguem na íntegra (com destaques desta pesquisadora):

- *Problemas internos* no âmbito do próprio *Ministério* responsável pela organização da Conferência, principalmente quanto à *dificuldade de negociação* visando *garantir a prioridade para a implementação das deliberações das conferências*.
- Questões referentes à *complexidade da temática das conferências*, sobretudo, aquelas que tratam de temas *transversais*, cujos encaminhamentos envolvem a articulação com uma *multiplicidade de órgãos federais*, tais como as deliberações relativas a direitos humanos, esporte, cultura, gênero, raça, criança e adolescente, entre outras.
- *Falta de recursos humanos e infraestrutura nos conselhos nacionais* para dotá-los de *maior capacidade de pressão e negociação* no momento do encaminhamento das deliberações das conferências.
- *Ausência de integração entre as decisões tomadas nos conselhos nacionais*, referentes ao encaminhamento das deliberações das conferências, *e as tomadas no âmbito do Congresso Nacional*. Tal aspecto resulta, muitas vezes, em decisões do Congresso Nacional que desrespeitam as deliberações da sociedade advindas do processo de conferências nacionais (SILVA, 2009, p. 31-32, destaque nosso).

Os quatro tópicos acima expostos demonstram dificuldades talvez geradas por falta de preparo dos gestores públicos, de uma engenharia institucional adequada, de vontade política, ou de uma cultura política de maior valorização destes espaços de participação nos processos de decisão política.

Entre as causas das dificuldades enfrentadas para o processamento adequado das deliberações das conferências nacionais, destacaram-se as seguintes:

³³ Vale lembrar que as resoluções aprovadas nessas conferências se constituem como diretrizes para o estabelecimento de políticas públicas nas respectivas áreas ou são tomadas como bases para a elaboração de diretrizes ou resoluções pelos conselhos e órgãos públicos afins (MORONI, 2009).

- *Inexistência de estratégia de coordenação horizontal entre as diversas conferências nacionais*, resultando em dificuldades para a identificação e para o encontro de soluções para os inúmeros casos de deliberações recorrentes, sobrepostas e, muitas vezes, antagônicas entre si.
- *Realização de conferências*, sobre o mesmo tema ou similares, com *intervalo muito curto entre uma e outra*, restando aos Conselhos e/ou aos Ministérios um *prazo reduzido para processar os resultados das mesmas*.
- *Ausência de acompanhamento das deliberações encaminhadas*, resultando em dificuldades de prestação de contas para a sociedade em relação aos resultados efetivos de sua participação. (SILVA, 2009, p. 31-32, destaque nosso).

Sem perder de vista as constatações e reflexões dos tópicos anteriores, estas dificuldades além de reiterarem as dificuldades do aparato estatal em relação ao processo político das Conferências, mostra também debilidades das organizações da sociedade civil em lidar com este universo. Segundo a pesquisadora, nenhum processo de Conferência (das analisadas por ela) previu qualquer metodologia participativa de acompanhamento dos resultados. A ausência de um acompanhamento das deliberações encaminhadas, além de dificultar a prestação de contas para a sociedade, leva-nos ao questionamento sobre a possibilidade de se complexificar as discussões nas Conferências, avançando nas diretrizes ali vocalizadas ao invés suscitar sempre um começando de novo em cada edição (como já afirmamos anteriormente).

Este é o panorama do qual partimos. Espaços de intensa mobilização e discussão acerca de temas tão diversos e transversais que vem sendo utilizados com frequência, mas que, por outro lado, são permeados por obstáculos - das mais diversas naturezas e nas mais diversas instâncias - que dificultam a operacionalização deste complexo processo de deliberação e o processamento desses resultados. Como nosso intuito neste trabalho é justamente tentar compreender melhor as potencialidades e limites da participação social nestes espaços no que tange um processo de aprofundamento e ampliação da cidadania no país e, esboçadas algumas dessas perspectivas, passaremos à análise do processo político envolvido na deliberação de diretrizes para políticas públicas das Conferências de Políticas para as Mulheres no Brasil.

Passemos às Conferências de Políticas para as Mulheres.

**CAPÍTULO 3 – QUALIFICANDO A DISCUSSÃO – CONFERÊNCIAS DE
POLÍTICAS PARA AS MULHERES - ANÁLISES E REFLEXÕES**

Após a longa e exaustiva construção teórica empreendida no Capítulo 1 e em parte do Capítulo 2, e subsequente mapeamento de aspectos do processo político presente nas Conferências – de forma abrangente -, utilizaremos este capítulo para apresentar as configurações e interações presentes nas Conferências de Políticas para as Mulheres, e assim, suscitarmos reflexões deste todo que procuramos construir ao longo desta dissertação.

Como já afirmamos anteriormente, o primeiro critério para escolha das referidas Conferências – Conferências de Políticas para as Mulheres - foi o de que estas fossem as suas primeiras edições, ou seja, que representassem temáticas, áreas, segmentos, que deixaram de estar presentes apenas de forma difusa na arena política e que tivessem ganhado protagonismo e destaque naquele momento. Além disso, estas Conferências foram selecionadas pelo fato de as questões de gênero representarem uma temática cuja base social é fortemente organizada e mobilizada, tendo os Movimentos Feministas e de Mulheres tido grande importância em todo este processo histórico que culminou em mudanças significativas no modelo de Estado brasileiro pós-redemocratização; e, por fim, por ter sido uma das temáticas contempladas – devido a históricas reivindicações destes movimentos sociais - com arranjos institucionais específicos à temática no governo petista: criação em 2003 da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), cujo objetivo maior é a consolidação das demandas dessas organizações sociais, assim como a coordenação da implementação das políticas públicas junto ao governo. Assim, além de escolhermos áreas temáticas cujos movimentos sociais historicamente vêm lutando contra sua situação de subalternidade, a forma de institucionalidade do tema através de pastas específicas também teve o seu peso como fator a ser analisado e pensado como relevante às nossas indagações.

É importante lembrarmos que adotamos como premissa que estes espaços institucionais de interlocução (Conferências) têm contribuído no sentido desta ampliação da cidadania no Brasil em dois sentidos: através da visibilidade de suas demandas e criação de uma agenda (constantemente atualizada e repactuada); assim como pela possibilidade de empoderamento de uma diversidade de atores dos mais diversos segmentos, que têm conseguido ocupar espaços políticos estratégicos, o que a ausência destes espaços tornaria praticamente impensável. A partir de agora procuraremos apresentar subsídios suficientes para validá-las ou refutá-las.

3.1 Conferências Temáticas – Conferências de Políticas para as Mulheres

Utilizando-se da concepção de que:

[...] a definição dos papéis sociais de homens e mulheres é uma construção histórica, política, cultural e um componente estrutural das relações sociais e econômicas (BRASIL/SPM, 2004c, p.31),

O Estado brasileiro – no governo do petista Lula - reconhece que a naturalização da situação de subordinação das mulheres nas sociedades passível não apenas de contestação, como de mudança, e assume perante a Sociedade Civil – através da Política Nacional para as Mulheres – a responsabilidade de atuar junto ao tecido social pela promoção da equidade de gênero.

Aceitando o entendimento - há muito tempo reivindicado pelos movimentos feministas e de mulheres - de que todas as políticas, mesmo as mais amplas como as macroeconômicas, exercem influência direta na vida das mulheres e na dinâmica das relações de gênero, via-se legitimada a necessidade de promover a transversalidade das políticas para as mulheres e a igualdade de gênero. De forma a influenciar o planejamento dos programas e ações nos diversos setores a fim de que a perspectiva de gênero esteja presente no desenho, implementação e gestão das políticas públicas em geral, buscando romper os padrões de discriminação institucionalizados em nossa sociedade.

A efetiva universalização dos direitos sociais básicos requer a implementação de medidas que ampliem a cobertura das políticas mais consolidadas (saúde, previdência social, assistência social e educação); promovam atendimento diferenciado para os grupos mais vulneráveis, por meio de políticas de transferência de renda, políticas afirmativas urbanas e de inclusão digital; garantam a segurança alimentar e a integração das políticas de geração de emprego e renda com as políticas de desenvolvimento. A análise das desigualdades sociais brasileiras e a formulação de políticas destinadas a combatê-las, não podem prescindir das dimensões de gênero, raça e etnia e da discussão com a sociedade. Por isso, o Governo assume como objeto de trabalho permanente o princípio da transversalidade destas categorias na formulação e desenvolvimento das políticas públicas em todos os setores e níveis de poder (BRASIL/SPM, 2004c, p.84).

Este foi o compromisso firmado pelo governo petista no início do mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Além de reconhecer a legitimidade do tema e firmar o compromisso de priorizar suas demandas, - em consonância com as diretrizes de um governo que procurava se colocar como democrático e popular – procurou estabelecer suas prioridades de ação através de deliberações conjuntas com organizações da Sociedade Civil – através da realização de Conferências e da reaproximação entre o governo e o Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM).

Neste sentido, com a função de formular, coordenar e articular as políticas públicas para as mulheres, o Governo Federal sob a presidência de Luis Inácio Lula da Silva criou em 2003 a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM)³⁴. Cujas atuação deveria estar constantemente atrelada ao diálogo com a sociedade que, conseqüentemente, seria peça chave na construção e no estabelecimento das políticas, assim como na sua repactuação.

Desde 2003, foram realizadas três Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (2004, 2007 e 2011). Todas realizadas durante governo federal petista, tendo sido as duas primeiras realizadas durante o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva e a terceira, durante o 1º ano do governo da presidenta Dilma Rousseff.

3.1.1 Processo de institucionalização governamental da temática de gênero - Do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM)

A proposta de criação de uma instância nacional³⁵ de defesa dos direitos das mulheres surgiu em 1984 no 1º Seminário Nacional “Mulher e Política”, realizado em São Paulo no Centro Cultural, com a finalidade de discutir o momento político do país, a luta das mulheres e as reivindicações feministas. Após este encontro, iniciou-se

³⁴ A criação da SPM, assim como da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial com status de Ministério, entretanto, não desobrigaria demais Ministérios a continuarem na busca da incorporação das perspectivas gênero, raça e etnia na definição e execução de suas políticas. Pelo contrário, a função principal desses órgãos específicos é justamente a de garantir a inclusão das questões de gênero, raça e etnia no conjunto de políticas públicas através da articulação, avaliação de ações e apoio aos demais órgãos governamentais. A execução direta de políticas, neste caso, é de responsabilidade de cada área, podendo ser assessorada pelas Secretarias Especiais. (BRASIL, 2004c)

³⁵ Em 1982, quando a sociedade brasileira vivia um momento importante na política, com a convocação de eleições diretas para governadores, um grupo de feministas paulistas propôs a criação de um órgão específico, responsável pela defesa da cidadania feminina e implementação de políticas públicas para as mulheres na estrutura do estado. Assim, nascem em 1993, os dois primeiros Conselhos Estaduais do Brasil: o de São Paulo e de Minas Gerais. (SHUMAHER, 2007, p.1)

negociação com o governo federal no sentido de reivindicar a criação de um organismo institucional específico para tratar as questões relacionadas às mulheres. Em agosto de 1985, esta histórica reivindicação das mulheres foi atendida e o Conselho Nacional de Direitos da Mulheres (CNDM) foi criado. Vinculado ao Ministério da Justiça, tinha como objetivo de

[...] promover em âmbito nacional, políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país (SCHUMACHER, 2007, p.1).

A mesma lei que cria o CNDM cria o Fundo Especial de Direitos da Mulher que dotaria o CNDM dos recursos necessários para o desenvolvimento de suas atividades. Contando, portanto, com autonomia administrativa e financeira e tendo em sua estrutura Conselho Deliberativo, Assessoria Técnica e Secretaria Executiva, a criação deste espaço na esfera governamental possibilitou a inserção da sociedade civil em um papel de protagonista.

Assim como o Conselho Deliberativo, o corpo técnico era composto, na sua expressiva maioria, por feministas autônomas vindas de diversas regiões do país. Estas mulheres traziam na bagagem não só o pioneirismo, mas, sobretudo, grandes desafios: abrir e consolidar o espaço para a garantia dos direitos das mulheres na estrutura política do governo; promover a legitimação do canal de interlocução com os movimentos de mulheres; formular e monitorar a implantação de políticas públicas. (PIMENTA, 2010, p. 78)

Em sua primeira gestão (1985-1989), o Conselho que mantinha relação com os mais diversos segmentos político-ideológicos dos movimentos feministas, suas principais reivindicações na arena política, além da defesa intransigente da autonomia dos movimentos de mulheres, eram:

- Participação igualitária nas listas eleitorais para cargos eletivos dos partidos políticos;
- Realização, nos partidos políticos, de seminários permanentes sobre a condição da mulher visando a formação de quadros;
- Integração de mulheres em todos os escalões dos Governos Federal, Estaduais e Municipais;
- Imediata aprovação, pelo Senado, do Projeto do Código Civil;
- Modernização do Projeto do Novo Código Penal, principalmente na parte relacionada aos costumes.

No que diz respeito ao trabalho, as reivindicações femininas giravam em torno do cumprimento e regulamentação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em relação à criação de creches; criação de equipamentos coletivos sociais que possibilitassem uma maior participação política das mulheres; além da extensão de todos os benefícios trabalhistas às empregadas domésticas e trabalhadoras rurais. Na área da saúde, as principais demandas eram a implantação de uma política de assistência integral à saúde da mulher e a implantação de um programa familiar democraticamente discutido e não imposto como política de controle demográfico. Em relação à violência, eram reivindicadas a criação de canais que permitissem apoio à mulher violentada em termos de proteção jurídica, psicológica e médica; a elaboração de leis e a criação de instrumentos que impedissem a discriminação de todo tipo. (PIMENTA, 2010, p. 83)

Neste período, o CNDM também apoiou as propostas da campanha “Constituinte para valer tem que ter palavra de mulher”, junto ao Congresso Nacional que estabelecia uma nova Constituição para o país, que foi aprovada em 1988. Foram desenvolvidos campanhas publicitárias e o acompanhamento dos trabalhos das comissões no Congresso, realizando um verdadeiro lobby, o “lobby do batom”, como ficou conhecido na época³⁶. Através de forte mobilização, conseguiram transformar, estrategicamente, aquilo que pretendia ser uma afronta em mais um elemento da mobilização e força política das mulheres e da bancada feminina. O Conselho enviou mais de 100 propostas legislativas ao Congresso Nacional e grande parte das reivindicações foram incluídas na Constituição Federal de 1988 (PIMENTA, 2010; SCHUMACHER, 2007).

Em janeiro de 1989, marcado por um contexto de grave recessão mundial, com uma crise econômica no país em que o índice de inflação havia girado em torno de 1.000%, o governo federal anunciou, em fevereiro de 1989, um plano econômico chamado de “Plano Verão”, uma de suas conseqüências foi a drástica redução dos investimentos públicos. Neste momento, o então ministro da Justiça, Oscar Dias Corrêa,

³⁶ Lobby do Batom foi uma classificação feita por alguns parlamentares valendo-se de um recurso irônico como uma tentativa de inferiorizar ou, até mesmo, ridicularizar as manifestações das mulheres no processo constituinte.

decide reduzir em 70% o orçamento do CNDM e propõe transformar o CNDM em um simples órgão deliberativo. No momento do processo sucessório das conselheiras, o ministro substituiu 2/3 das conselheiras, sendo nomeadas 12 novas conselheiras, sem identidade alguma com o movimento de mulheres, o que provocou a renúncia coletiva das equipes técnica e financeira. Este ato de renúncia coletiva, pode ser considerado a “saída” do movimento feminista do cenário governamental e o início da retração do CNDM.

Já na era Collor, o CNDM sofreu novo golpe. Este governo instaurou no país a ideia de redução do Estado. Através da Medida provisória 150 de 15 de agosto de 1990, o Conselho perdeu, oficialmente, sua capacidade de executar política pública uma vez que teve seu espaço político reduzido, além de restrição orçamentária ainda maior. Ano após ano seguiram-se momentos de constante esvaziamento do CNDM.

Este quadro começa a mudar a partir de 1993, quando através da II Conferência Internacional de Direitos Humanos da ONU, em Viena, os movimentos de mulheres de diversas partes do mundo finalmente conseguiram o reconhecimento, pela comunidade internacional, de que os direitos das mulheres são direitos humanos. A importância de se ter um órgão federal que represente as mulheres passa a ter grande relevância para o país no contexto internacional, no final de 1993, quando o governo federal preparava a participação brasileira na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, no Cairo; e na IV Conferência Mundial da Mulher, em Beijing. (PIMENTA, 2010) Em 1994, atentos ao contexto internacional e ao cenário da política interna brasileira, um grupo de movimentos de mulheres enviou aos candidatos à Presidência da República uma proposta de criação de um Programa de Igualdade e Direitos da Mulher, ligado à Casa Civil da Presidência, cuja estrutura contaria com um Conselho Deliberativo e com uma Secretaria Especial.

No entanto, ao tomar posse em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso mantém o CNDM sem estrutura administrativa, sem orçamento próprio e com a nomeação de conselheiras e presidenta sem consultar os movimentos de mulheres e feministas. Em 1998, no segundo governo FHC, durante a reforma administrativa do Estado, apesar de ter alcançado uma maior visibilidade nos meios de comunicação e de ter implementado uma série de ações, o CNDM mais uma vez é rebaixado dentro da estrutura do Ministério da Justiça – passa a ser coordenado pela Secretaria de Direitos Humanos, o CNDM continuou sem caráter executivo, ou seja, um mero interlocutor do

governo. Apesar de todas as limitações ao seu poder de decisão dentro da estrutura de Estado, o CNDM sempre motivou e levou para a Sociedade os debates e discussões sobre a questão da Mulher. Em 2002, motivada pela pressão das redes nacionais de mulheres, foi criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, ainda subordinada à pasta da Justiça, mas, no entanto, com atuação efetiva junto aos demais órgãos do Governo Federal e com a competência de propor e monitorar as políticas públicas para as mulheres. Em 1º de janeiro de 2003, a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, foi elevada ao status de Ministério e transformada em Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), ligada à Presidência da República. A SPM passa a abrigar em sua estrutura o CNDM, quase que exclusivamente voltada às ações e políticas desenvolvidas e propostas pela SPM. Dentre as transformações sofridas, a mais expressiva talvez seja a decisão da escolha e indicação de parte majoritária das conselheiras pelas entidades ligadas aos movimentos feministas e de mulheres.

Segundo Shumaher (2007),

Os fatos de o CNDM não ter uma estrutura própria, recursos orçamentários garantidos, de se reunir com muito pouca frequência, ter grandes dificuldades de propor sua própria pauta, ter pouquíssima visibilidade na sociedade, atuar de maneira indesejável como espaço catalisador das agendas feministas, prejudicou sua capacidade propositiva e de controle social. Ainda assim, na minha solitária avaliação política, ele se comportou bem. (SHUMAHER, 2007, p.4)

Porque, ainda segundo a autora, apesar destas dificuldades, o papel do Conselho nas Conferências foi fundamental para “garantir um debate amplo e com a cara dos movimentos de mulheres e a importância da nossa participação efetiva na construção das políticas públicas.” Ou seja, a autora - que participou do grupo que fundou o Conselho de São Paulo, acompanhou de perto a criação do CNDM e fez parte de sua equipe na primeira gestão -, acaba por reconhecer e validar, de alguma forma, as Conferências enquanto locus legítimo de encontro e discussão entre os movimentos de mulheres e o governo.

Criada através da Medida Provisória 103, a SPM tem como objetivo desenvolver ações conjuntas com todos os Ministérios e Secretarias Especiais, buscando incorporar as especificidades das demandas das mulheres às políticas públicas e estabelecer as condições necessárias para a sua plena cidadania.

Neste sentido, passa a ser competência da SPM:

- Assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres;
- Elaborar e implementar campanhas educativas e não discriminatórias de caráter nacional;
- Elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e das demais esferas de governo;
- Promover a igualdade de gênero; articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres;
- Promover o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Gabinete e três Subsecretarias.³⁷

Importante instrumento da SPM para a realização destes objetivos ficou a cargo da realização periódica de Conferências de Políticas para as Mulheres. Estas Conferências são convocadas por iniciativa do Poder Executivo e contam sempre com a realização de Conferências intermediárias - municipais e/ou regionais e estaduais – como preparação para etapa nacional. Até o presente momento, foram realizadas três Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres nos anos de 2004, 2007 e 2011. Passemos à análise destes 3 momentos.

3.1.2 - I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM)

Realizou-se em 2004 a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM) da qual se estabeleceu as diretrizes da Política Nacional para as Mulheres³⁸ (PNM); foram aprovadas 239 diretrizes, que se consubstanciaram em 199 ações. A Conferência contou com a participação de representantes dos poderes executivos estaduais e municipais, de diversos ministérios e secretarias especiais, além de organizações de mulheres e feministas - 1787 delegadas, e mais de 700 observadoras e convidadas. Precedendo a I CNPM, ocorreram plenárias municipais e/ou regionais, e

³⁷ Informações obtidas no site da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), disponíveis em: <<http://www.sepm.gov.br/>>. Último acesso. 14/02/2012

³⁸Definiu-se que a PNM seria orientada pelos princípios da igualdade e respeito à diversidade (considerando-se a pluralidade das mulheres, as políticas propostas deveriam considerar as diferenças existentes entre elas), princípio da equidade, da autonomia das mulheres, da laicidade do Estado, da universalidade das políticas, da justiça social, da transparência dos atos públicos e da participação e controle social.

Conferências estaduais, que permitiram a participação de mulheres de todo o país no apontamento das demandas desse grupo – segundo estimativas governamentais, 120 mil mulheres estiveram diretamente envolvidas em todo este processo.

Para a promoção de tais princípios, estabeleceu-se a criação do I Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM) ³⁹, que teve como horizonte temporal a realização da posterior CNPM ⁴⁰, na qual seria feita uma revisão de seu conteúdo com a finalidade de aperfeiçoá-lo tanto em relação à sua dinâmica, como às demandas da sociedade civil. O processo de construção da I CNPM foi apontado pelo governo como o início do mapeamento das experiências com políticas voltadas às questões de gênero existentes, ou seja, um primeiro passo no sentido de uma avaliação mais aprofundada das políticas realizadas. Pelo menos neste primeiro momento, analisando panoramicamente a realização desta Conferência, é possível fazermos alguns paralelos com o que foi discutido no Capítulo 2. Confirmando o que foi colocado por Avritzer (2009), por ser uma Conferência realizada numa temática cujos setores da sociedade civil têm tradição de organização setorial – característica que procuramos ressaltar durante esta pesquisa e em especial no Capítulo 1 ao traçarmos a trajetória do movimento feminista enquanto consolidação da reivindicação de suas demandas no campo institucional -, ela contou com alto grau de adesão social. Fato comprovado pelo elevado número de participantes mobilizados em todas as etapas (municipal e/ou regional, estadual e nacional).

Com o tema "Políticas para as Mulheres: um desafio para a igualdade numa perspectiva de gênero" foi convocada a I CNPM através de Decreto no dia 18 de dezembro de 2003. No mesmo decreto, ficou estabelecido que esta ocorreria em torno do seguinte temário:

³⁹ Planos nacionais expressam conjunturas específicas, sendo a política nacional a linha mestra das diferentes ações que integram os planos nacionais.

⁴⁰ Conferência ocorrida em 2007 em Brasília

Tabela 2 - Temário – Documento Base da I Conferência⁴¹

TEMÁRIO	
I	<i>Análise</i> da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade
II	<i>Avaliação</i> das ações e políticas públicas desenvolvidas para as Mulheres nas três instâncias de governo – municipal, estadual e federal – frente aos compromissos internacionais: acordos, tratados e convenções.
III	<i>Proposição</i> de princípios e diretrizes da política nacional para as mulheres numa perspectiva de gênero, apontando as prioridades para os próximos anos.

FONTE: Material elaborado pela autora

Se retomarmos aqui as categorias de análise⁴² criadas pela pesquisa PÓLIS-INESC (2011) para analisar as finalidades declaradas das Conferências a partir de seus atos normativos, poderíamos dizer que a I CNPM foi convocada com as finalidades declaradas de Analisar (diagnosticando a realidade e avaliando a implementação de políticas na área) e Propor (demandas e estratégias). Estas duas finalidades, no que concerne a possibilidade de se criar diretrizes concisas, coerentes e com potencial estratégico na arena política, são muito importantes. Ao finalizarmos nossa análise desta I CNPM, voltaremos a este ponto, para constatar se foi possível observar alguma outra finalidade que, apesar de não declarada, ocorreu.

Tendo como base o levantamento e a análise da conjuntura estrutural na qual as mulheres encontram-se inseridas no cenário social brasileiro que toda a discussão das etapas que precederam a Conferência Nacional - com base, portanto, no Documento Contribuição da SPM para as Conferências Estaduais, nos 27 Relatórios-Síntese produzidos pelas Conferências Estaduais e do Distrito Federal e nas contribuições dos ministérios, fundações federais e empresas de economia mista -, as reivindicações dos atores participantes foram votadas e consolidadas em diretrizes com vistas a fundamentar Objetivos, Metas, Prioridades e Planos de Ações relevantes para compor esse Plano Nacional.

Com esta finalidade, foram estabelecidos cinco eixos temáticos:

⁴¹ Esta tabela foi realizada a partir de sistematização de informações contidas em: BRASIL. **Decreto de 18 de dezembro de 2003**. Convoca a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Diário Oficial da União. Brasília, 18/12/2003.

⁴² No Capítulo 2, ao analisarmos as Conferências Nacionais de forma geral, utilizamos a referida pesquisa (POLIS-INESC, 2011) e a sua criação de quatro categorias de análise: Propor; Fortalecer a Participação; Agendar e Analisar.

Tabela 3 – Eixos Temáticos da que nortearam a I CNPM⁴³

EIXOS TEMÁTICOS	
I	Enfrentamento da <i>pobreza</i> : geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e a terra
II	Superação da <i>violência</i> contra a mulher: prevenção, assistência e enfrentamento
III	Promoção do <i>bem-estar</i> e qualidade de vida para as mulheres: saúde, moradia, infraestrutura, equipamentos sociais e recursos naturais
IV	Efetivação dos <i>direitos humanos</i> das mulheres: <i>civis, políticos, sexuais e reprodutivos</i>
V	Desenvolvimento de políticas de <i>educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento</i> para a igualdade

FONTE: Material elaborado pela autora

Vemos, portanto, questões-chave muito caras às históricas reivindicações dos Movimentos Feministas e de Mulheres – algumas de caráter redistributivo, universalizadas nas lutas contra a desigualdade social: como o enfrentamento da pobreza; promoção do bem-estar; efetivação dos direitos civis e políticos; desenvolvimento de políticas de educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento; e outras de caráter simbólico, de reconhecimento das especificidades que o *ser mulher* implica: superação da violência contra a mulher; efetivação dos direitos sexuais e reprodutivos.

Além disso, vemos um desdobramento deste entendimento da constituição múltipla da identidade de gênero: todos os eixos deveriam contemplar o eixo temático mais geral: *Natureza, princípios e diretrizes da Política Nacional para as Mulheres na perspectiva da igualdade de gênero, considerando a diversidade de raça e etnia.*

Segundo Brah (2006),

[...] o conceito de “diferença como relação social” se refere à maneira como a diferença é constituída e organizada em relações sistemáticas através de discursos econômicos, culturais e políticos e práticas institucionais. [...] Em outras palavras, sublinha a articulação historicamente variável entre micro e macro regimes de poder, dentro dos quais modos de diferenciação tais como gênero, classe ou racismo são instituídos termos de formações estruturadas. A categoria “classe trabalhadora”, por exemplo, destaca o posicionamento em estruturas de relações de classe. Mas dizer isso não é apontar simplesmente para a designação de uma situação subordinada dentro de estruturas socioeconômicas e políticas de poder, mas também sublinhar sistemas de significação e representação que constroem a classe como categoria cultural. (BRAH, 2006, p. 362-363)

⁴³ Esta tabela foi realizada a partir de sistematização de informações contidas em: BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (BRASIL/SPM). **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. – Brasília: SPM, 2004c.

No I PNPM, encontramos várias menções quanto à relevância de se considerar as peculiaridades de grupos sociais específicos na formulação das políticas governamentais:

Persistem programas e ações governamentais abrangentes e universais, com orçamentos estabelecidos em termos de agregados financeiros e formulados sem levar em conta o impacto diferenciado das políticas públicas em cada grupo social específico. Este modelo gera uma grande dificuldade de mensurar e avaliar os resultados da ação governamental orientada para a promoção da equidade de gênero, raça e etnia (BRASIL, 2004b, p.85).

Esta preocupação em pontuar e problematizar as questões de gênero a partir da noção de diferença é indicativo da absorção da noção de constituição múltipla das identidades pelos atores envolvidos neste processo deliberativo. E, significa, principalmente, que o entendimento desta categorização é reconhecido como essencial para se pensar as assimetrias sociais produzidas a partir de suas articulações e, conseqüentemente, suas formas de enfrentamento.

Assim, aqui arriscaríamos dizer que tanto no que diz respeito aos temas propostos nos eixos, quanto pela transversalidade com outros aspectos constitutivos da identidade de gênero (no caso desta I CNPM raça e etnia – mas que incorporará outros marcadores de diversidade, como veremos mais adiante), vemos inegavelmente o reflexo de reivindicações que vem sendo colocadas e problematizadas por organizações da sociedade civil nas últimas décadas. Ou seja, de alguma forma, as discussões e deliberações ocorridas neste espaço resultaram em um pacto que conseguiu sintetizar grande parte das demandas destes setores sociais. Isto nos permite pensar que pelo menos no que diz respeito ao agendamento e visibilidade das questões de gênero, representa um importante diagnóstico da realidade enfrentada por estes setores que, por sua vez – encontrando vontade política – possibilitaria ações mais precisas no sentido do combate à desigualdade de gênero. Procuremos aprofundar nossa análise.

Em parceria realizada entre a SPM e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) foi realizada uma pesquisa para traçar o perfil das delegadas e suas perspectivas de atuação na I CNPM. Informações do relatório parcial desta pesquisa - feito a partir da sistematização das fichas de pré-credenciamento - foram publicadas nos Anais da referida Conferência (BRASIL/SPM, 2004a); e, no início de 2005, tivemos a publicação do relatório final, trazendo todas as informações e análises na íntegra. Por ser mais completo, trabalharemos com os dados e informações deste.

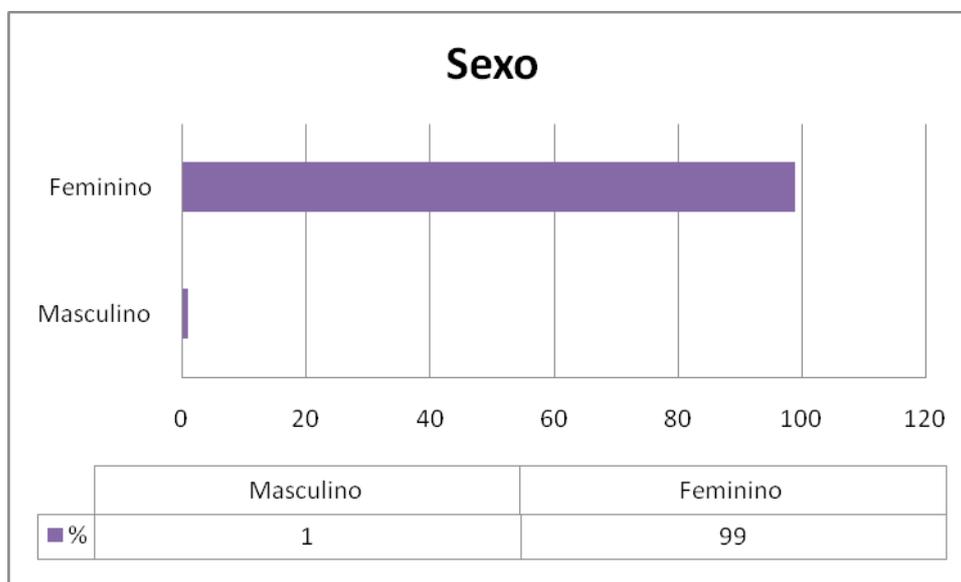
A referida pesquisa procurou compreender os arranjos político-institucionais na referida Conferência através da análise do perfil das delegadas, assim como da sua avaliação do processo de construção e realização da Conferência e das possibilidades de implantação das recomendações que dela advieram (IBAM/SPM, 2005). De um universo total de 1.787 participantes, 900 responderam ao questionário; representando um número bastante expressivo e suficiente para se tirar inferências das informações ali contidas.

O conteúdo da pesquisa centrou-se em quatro dimensões:

- Perfil sócio-econômico das participantes;
- Atuação política e tipo de representação na Conferência;
- Avaliação do processo que antecedeu à Conferência e da realização propriamente dita do evento;
- Expectativas quanto à efetividade das recomendações geradas na Conferência (IBAM/SPM, 2005, p.8).

Seguem alguns gráficos seguidos por informações encontradas⁴⁴ pela pesquisa acima citada, acompanhadas de reflexões julgadas pertinentes para se pensar esta pesquisa:

Gráfico 3 - I CNPM: Perfil - Distribuição das Delegadas por Sexo



FONTE: IBAM/SPM, 2005, p. 23

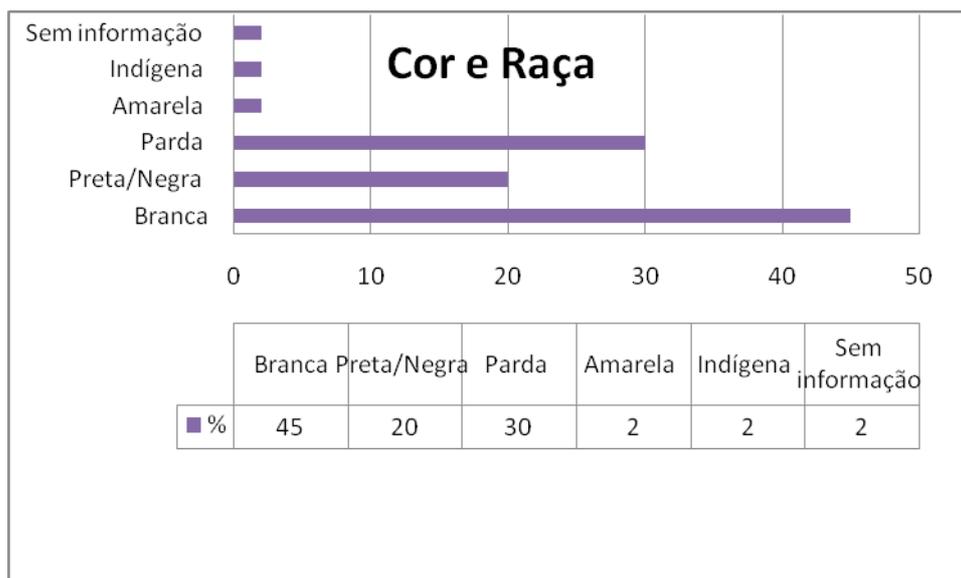
De acordo com este primeiro gráfico (graf. 3), vemos que a participação das delegadas⁴⁵ é preponderante de mulheres, sendo vultuosa a discrepância entre as duas

⁴⁴ No ANEXO I seguem outros gráficos da pesquisa IBAM/SPM, 2005.

⁴⁵ Justamente pela quase totalidade das participantes ser de mulher, iremos nos referir às pessoas que participaram da Conferência no gênero feminino.

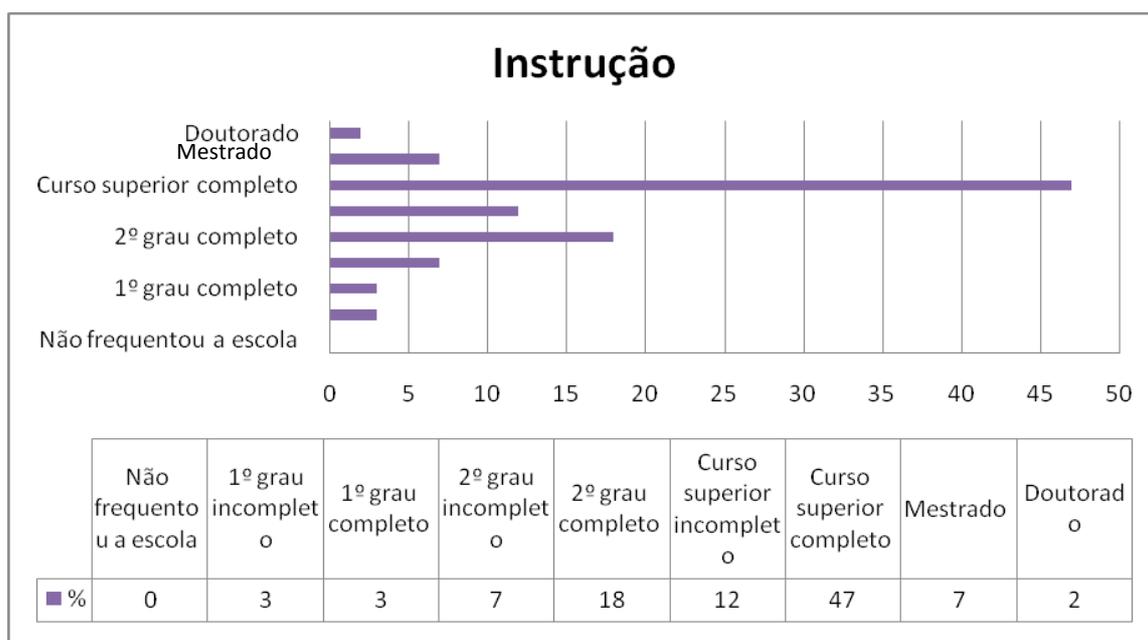
porcentagens. Claro que era de se esperar uma significativa diferença, mas tendo participação do sexo masculino tão restrita, pode nos trazer questionamentos principalmente quanto à efetividade do debate empreendido afinal, o próprio conceito de gênero é construído enquanto *relação* entre o feminino e o masculino -, imagino que não seja possível deliberar sobre políticas públicas que visem combater as assimetrias de gênero sem o debate, a sensibilização e o convencimento das partes envolvidas.

Gráfico 4 - I CNPM: Perfil - Distribuição das Delegadas por Cor e Raça



FONTE: IBAM/SPM, 2005, p.24

Quando se considera o quesito Cor e Raça (gráf. 4), salta-nos aos olhos o fato de que 45% das participantes se autodefinem Brancas. Considerando, entretanto, que a soma entre aquelas pessoas que se autodefinem Pretas/Negras (20%) e Pardas (30%) seria 5% maior que a de Brancas, teríamos certa situação de certo equilíbrio na distribuição étnica entre as pessoas que participaram desta Conferência.

Gráfico 5 - I CNPM: Perfil - Distribuição das Delegadas por Nível de Instrução

FONTE: IBAM/SPM, 2005, p. 24

E, finalmente quando observamos o Nível de Instrução das pessoas que participaram da I CNPM (gráf. 5), vemos estampada uma elitização segregada a sociedade brasileira em abismos: a imensa maioria possui Curso Superior Completo (47%) e, quando consideradas as porcentagens referentes à conclusão de pós-graduação (Mestrado e Doutorado – 7% e 2%, respectivamente), este número salta para 56%.

Segundo os dados obtidos e posteriormente compilados pela pesquisa realizada pelo IBAM/SPM (2005), temos o seguinte perfil:

No *perfil* das pessoas que participaram da I Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres na condição de delegadas predominam as mulheres (99%); com idade entre 41 e 50 anos (38%) – 42,8 anos em média; brancas (45%); católicas (62%); com instrução superior completa (47%); com remuneração em junho de 2004 de R\$ 1819,83; que vivem em união estável — legalizada ou consensual (49%); chefes de família (52%), com em média 1,9 filhos; que estão trabalhando (80%), na administração pública (39%); residentes no Sudeste (35%); engajadas em movimentos sociais (55%), principalmente no movimento de mulheres (58%); e que vieram à I Conferência como delegadas titulares (90%) representando a Sociedade Civil (57%) (IBAM/SPM, 2005, p.76)

Como já procuramos expressar ao analisarmos separadamente os dados sobre as distribuições das delegadas por Sexo, Cor e Raça e Nível de Instrução, este perfil expressa um conjunto de mulheres com características socioeconômicas, na média, com condições positivamente diferenciadas das atribuídas ao conjunto da população

feminina do país pelos dados do Censo Demográfico de 2000 (IBAM/SPM, 2005). Acaba demonstrando, portanto, que mesmo sendo apresentado como resultado de todo um processo de construção democrática com capilaridade social - uma vez realizado desde instâncias municipais / regionais -; mesmo trazendo questões que de alguma forma contemplem de forma transversal a diversidade presente na constituição da mulher enquanto sujeito; podemos afirmar que o processo político envolvido na construção da síntese das demandas deste setor ainda está longe de ser um campo de forças igualitário. Esta é, sem dúvida, uma das maiores – e mais sérias – limitações.

Quando nos debruçamos sobre as informações que a pesquisa nos fornece quanto à avaliação destas delegadas em relação ao processo e à realização da Conferência, as razões apresentadas para justificar a avaliação de que o processo de construção da Conferência foi democrático revelam, especialmente, o valor atribuído à *participação*. Participação torna-se, assim, sinônimo de democracia, segundo o ponto de vista das pessoas que responderam o questionário. Encontramos o seguinte quadro:

Os argumentos das pessoas que *não concordam que o processo foi democrático* apontam para ausência ou falta de algum atributo tido como intrínseco à democracia, como é o caso da comunicação, da participação e da liberdade de expressão. A ausência de tais atributos teria comprometido o processo, gerando assim uma avaliação negativa. Outra parte das respostas atribui, distintamente, à *metodologia e aos critérios adotados os principais fatores que teriam obstaculizado* o processo democrático da I Conferência. O aspecto da *disputa política* foi enfatizado por várias pessoas que avaliaram o processo como não democrático, atribuindo a este fator o principal limitador. Dois outros aspectos mencionados dizem respeito à *falta de organização* por parte da Comissão Organizadora, indicando uma das respondentes que houve desrespeito com as delegadas.

[...] A grande maioria das pessoas que participou da I Conferência Nacional reconhece que o processo *foi democrático*, destacando diversos fatores que contribuíram para essa percepção. Com certeza, a *participação* foi a dimensão mais valorizada e recorrente entre as justificativas apresentadas. Cerca de 400 justificativas apresentadas atribuem à *possibilidade de expressão e de ser ouvida* a principal característica da I Conferência, corroborando assim a participação como a tradução e o apogeu da democracia nas sociedades ocidentais contemporâneas (IBAM/SPM, 2005, p.54-56, destaque nosso).

É instigante pensarmos a conceituação de participação com a qual estas delegadas estão embasando suas falas. Fica claro que para tentarmos construir um desenho consistente do significado deste conceito no contexto estudado, precisaria ter sido realizada uma pesquisa mais direcionada; entretanto, com os dados e informações

que a pesquisa realizada pelo IBAM nos apresenta, é possível tirarmos importantes inferências.

Como apresentado acima, a grande maioria das pessoas que participou da Conferência reconhece o processo como *democrático* pela participação que a possibilidade de expressão e de ser ouvida proporcionou. Já aquelas que discordam que o processo foi democrático, apontam para ausência ou falta de algum atributo tido como intrínseco à democracia, como é o caso da comunicação, da participação e da liberdade de expressão; assim como pela metodologia e critérios adotados na realização desta Conferência e, principalmente a questão política. Não há dúvida de que em ambos os casos se está falando de *participação*; e, claro que pode haver discordância quanto ao grau de satisfação em relação a esta participação num mesmo processo político. Entretanto, o que penso ser possível aqui afirmar é que precisaríamos tentar qualificar esta participação para compreendermos o que há de divergente entre as percepções, ou seja, de que participação se está falando.

Não nos pautando apenas nas informações apresentadas pela pesquisa da IBAM, mas, baseando-nos também nas percepções apresentadas pelas delegadas em suas falas nos Anais da referida Conferência (BRASIL/SPM, 2004a), em muitos casos existe grande exaltação pelas possibilidades de participação – pensando mesmo no sentido de abertura à inserção destes atores - que a construção destes espaços públicos possibilita. Como abordado na construção teórica empreendida no primeiro capítulo desta dissertação, a função educativa – no sentido mais amplo da palavra (PATEMAN, 1992) – que a participação adquire, ao possibilitar a disseminação do conhecimento de práticas e procedimentos democráticos e, em última instância, a mudança de um “cidadão consumidor” para um “cidadão sujeito político” significaria uma normatividade mais próxima a uma comunidade política igualitária, que através do processo deliberativo vê legitimadas - e constantemente atualizadas - suas demandas.

Penso, entretanto, que o problema encontrado nestes espaços de interlocução é que a *simples* (simples no sentido de insuficiência; de dever ser o princípio e não o fim em si mesmo...) participação enquanto inserção destes atores em arenas públicas de discussão, não garante sua efetividade. Seja pela exclusão qualitativa destes atores que formatações estruturais destes espaços, assim como (des)legitimações discursivas podem ocasionar – principalmente se considerarmos as informações sobre o perfil das pessoas que participaram por Nível de Instrução (gráf.5 acima) e o tanto que essa desigualdade - que num modelo de *espaço público habermasiano* seria suspenso, mas

que nesta realidade acabam influenciando sim -, para ficarmos apenas nos méritos diretamente relacionados à realização das Conferências, muito ainda tem que ser considerado para pensarmos a efetividade destes espaços.

Ao serem indagadas sobre suas expectativas quanto à efetividade das demandas ali discutidas virarem programa de governo e de sugestões que teriam a contribuir, eis algumas de suas respostas:

As principais sugestões apresentadas para uma segunda Conferência são: ampliar o número de delegados, rever os critérios para a eleição de delegados e rever a metodologia dos grupos de trabalho

As pessoas que responderam à pesquisa priorizam a implantação em suas regiões de atuação das recomendações do Eixo 1- Pobreza, tanto no caso do total de indicações como nas indicações em primeira prioridade.

Existe convergência nas avaliações que dão conta de que a implantação das recomendações em suas regiões será bem difícil, apontando como as principais dificuldades o controle e a influência sobre o orçamento público e a inclusão do gênero como prioridade na esfera governamental. Inversamente, o que será mais fácil de obter é o apoio da Sociedade Civil organizada (IBAM/SPM, 2005, p. 82).

Consideramos que tanto o fato de sugestionarem a importância da ampliação do número de delegadas; assim como a revisão dos critérios para a eleição destas e a metodologia dos grupos de trabalho; quanto por considerarem ser mais fácil de obter com o resultado da Conferência é o apoio da Sociedade Civil organizada; são indicativos de que as Conferências - estes espaços que deveriam funcionar enquanto espaço de interlocução entre Estado e organizações da sociedade civil estariam funcionando mais no sentido de dar visibilidade e possibilitar o agendamento das demandas destes setores do que como investidos de algum poder decisório. Por isso a necessidade muito grande de apoiar-se na sociedade civil e a falta da construção de uma imagem efetiva de parceria com o Estado. Várias são as causas deste fato, e, no final do Capítulo 2 – ao apresentarmos as entrevistas realizadas na pesquisa de Silva (2009) - procuramos abordar algumas.

Esperamos que o quadro apresentado a partir de dados e informações da pesquisa realizada pela parceria IBAM/SPM, assim como das reflexões que procuramos suscitar tenham conseguido trazer aspectos fundamentais sobre o perfil das participantes da ICNPM, assim como da percepção que tiveram do processo em questão.

Antes de passarmos à próxima edição desta Conferência, entretanto, apenas pontuação. Como prometido no início deste subitem, nos atentamos às finalidades não declaradas desta Conferência, e constatamos – como esperamos que tenha ficado claro na nossa construção até agora – que além das duas categorias presentes no ato normativo de convocação desta (Propor e Analisar), as outras duas também foram observadas (Fortalecer a Participação e Agendar). Ou seja, apesar dos limites observados – e somando ao que destacamos como positivo -, a Conferência caracterizou-se pela importante estruturação temática de forma a contribuir para que as discussões se complexifiquem.

3.1.3 - II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (II CNPM)

Convocada através do Decreto de 17 de janeiro de 2007, a II Conferência Nacional de Política para as Mulheres foi realizada em agosto do mesmo ano. Tendo como objetivo *analisar e repactuar* os princípios e diretrizes aprovados na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e avaliar a implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, adotou o seguinte temário:

Tabela 4 - Temário – Documento Base da II Conferência⁴⁶

TEMÁRIO	
I	<i>Análise</i> da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade na perspectiva da implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres;
II	<i>Avaliação</i> das ações e políticas propostas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, sua execução e impacto;
II I	<i>Participação</i> das mulheres nos espaços de poder

FONTE: Material elaborado pela autora

Observa-se, portanto, que no que diz respeito às categorias de análise para verificar as finalidades declaradas das Conferências a partir de seus atos normativos⁴⁷, tivemos significativa mudança em relação às da I CNPM. Se antes o foco era Analisar e Propor, agora temos Fortalecer a Participação e Analisar. Como já havia sido

⁴⁶ Esta tabela foi realizada a partir de sistematização de informações contidas em: BRASIL. **Decreto de 17 de janeiro de 2007**. Convoca a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Diário Oficial da União. Brasília, 17/01/2007

⁴⁷ Pesquisa PÓLIS/INESC, 2008

estabelecido na I CNPM, a II Conferência viria no sentido de revisar o I através da repactuação. Assim, apesar de não estar explícito o objetivo de Propor, é de se esperar que no decorrer da pesquisa ele se mostre presente também nesta II Conferência.

A II CNPM contou com a participação de 2.559 delegadas eleitas nas 600 conferências municipais, regionais, estaduais, governamental e distrital. Participando dos 20 grupos de trabalho, dos painéis – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e Participação das mulheres nos espaços de poder: experiências internacionais e a experiência brasileira –, da plenária de abertura e da plenária final, elaboraram o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM). Este II PNPM conta com 94 metas, 56 prioridades e 388 ações distribuídas em 11 grandes áreas de atuação.

O II PNPM amplia e aprofunda o campo de atuação do governo federal nas políticas públicas para as mulheres, incluindo seis novas áreas estratégicas que irão se somar àquelas já existentes no I Plano (as 6 novas áreas estão em destaque na tabela abaixo):

Tabela 5 - Eixos Temáticos da que nortearam a II CNPM⁴⁸

	Eixos Temáticos
I	Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social
II	Educação inclusiva, não-sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica
III	Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos
IV	Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres
V	Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão
VI	Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar.
VII	Direito à terra, moradia digna e infra-estrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais
VIII	Cultura, Comunicação e Mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias
IX	Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia
X	Enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas
XI	Gestão e Monitoramento do Plano

FONTE: Material elaborado pela autora

⁴⁸ Esta tabela foi realizada a partir de sistematização de informações contidas em: BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (BRASIL/SPM). **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2008.

Essa reformulação deu maior visibilidade a questões importantes que estavam presentes no I PNPM, mas que eram tratadas de forma secundária. Percebe-se claramente uma reconfiguração discursiva e estratégica, no sentido de ampliar a abrangência das ações, incorporando de forma mais contundente à discussão o universo simbólico que circunda as questões de gênero como um dos eixos principais da constituição das relações sociais, do entendimento da constituição múltipla da identidade de gênero.

Enfoques no enfrentamento ao racismo, à homofobia, à lesbofobia e à discriminação geracional são colocados em destaque agora em todas as áreas estratégicas, além de conquistarem um capítulo à parte como área específica do plano nacional de forma a receberem tratamento e discussão mais aprofundada (áreas IX e X).

Somada a essa focalização dentro do próprio grupo de mulheres - que, devido às suas especificidades, geralmente acabam em maior situação de vulnerabilidade -, vemos ganhar destaque como área - e, conseqüentemente, maior importância e visibilidade nas diretrizes para a atuação governamental -, questões envolvendo o empoderamento feminino nos espaços de poder e decisão (área V); a relação: Mulher e Meio Ambiente e a questão alimentar (área VI); preocupação habitacional (área VII); e o enfoque cultural e midiático (área VIII).

Essas mudanças demonstram um redirecionamento no sentido de promover ações que entrelacem - de forma mais contundente - questões materiais e simbólicas como possibilidades de correção das assimetrias sociais. Refletem diretamente as reivindicações por afirmação da diferença que a diversidade dos movimentos sociais vem tentando costurar enquanto pacto social no país. No quesito habitacional, por exemplo, encontra-se uma preocupação com as peculiaridades das comunidades tradicionais; no ambiental, prevalece a preocupação com características étnicas, como a situação dos quilombolas. Enfim, procurou-se estabelecer as diretrizes e prioridades de ação de forma a respeitar singularidades e particularidades constitutivas das identidades das mulheres. As políticas passam, assim, a obedecer à máxima: *“promover a igualdade através do reconhecimento da diferença”* - já presentes no I PNPM, mas sem o destaque que agora recebem.

Uma análise das configurações temáticas desta Conferência, assim como de outros aspectos colhidos no material levantado sobre a II CNPM, no permite afirmar que, apesar do enfoque nas finalidades de Fortalecer a Participação, assim como de Analisar as ações e políticas propostas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres,

sua execução e impacto, o objetivo de Agendar e Propor também foram observados. Toda a mudança na estrutura temática dos eixos, todas as questões que foram trazidas ao debate de maneira mais destacada são indicativos dessa presença.

O resultado da análise que as participantes desta II CNPM fizeram e sistematizaram sobre os principais avanços e as principais insuficiências em relação à institucionalização da Política Nacional para as Mulheres e sua implementação desde a I CNPM segue abaixo:

[...] como *principais avanços*: a maior inserção da temática de gênero, raça/etnia no processo de elaboração do orçamento e planejamento do governo; a criação de organismos governamentais estaduais e municipais para coordenação e gerenciamento das políticas para as mulheres; e os avanços na incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas. Mereceram destaque, ainda, a promulgação da Lei no 11.340/2006 (Lei Maria da Penha); a criação da Comissão Tripartite para a Revisão da Legislação Punitiva contra o Aborto; o aumento de crédito das mulheres rurais; e a política nacional de direitos sexuais e direitos reprodutivos, entre outros.

[...] *principais insuficiências* que necessitam ser superadas: a não existência de organismos de políticas para as mulheres em inúmeros governos estaduais e na maioria dos governos municipais; o baixo orçamento para as políticas para as mulheres; a criminalização do aborto; a falta de dados; a baixa incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas; a ausência de compartilhamento, entre mulheres e homens, das tarefas do trabalho doméstico e de cuidados; a fragilidade dos mecanismos institucionais de políticas para as mulheres existentes; entre outras (BRASIL/SPM, 2008, p.22).

Observando o exposto acima, fica nítido que muitos dos pontos considerados como principais avanços, constituem aqueles que estão como principais insuficiências. Ou seja, apesar dos avanços observados, eles ainda são muito pequenos em relação às necessidades reais para a correção dessas assimetrias. Complementando a citação com o discurso da então Ministra da SPM Nilcéia Freire que reconhece que o Brasil teria ficado menos desigual nestes 4 anos, mas que “nosso passivo de desigualdades é colossal”; e, que o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres possibilitou, sobretudo

[...] *avançar na compreensão* do que são políticas públicas [...] na sua importância para a sociedade [...] e de que de que os orçamentos e gastos públicos *serão mais eficientes e eficazes* se levarem em consideração as necessidades específicas de homens e mulheres (BRASIL/SPM, 2007a, p.3, destaque nosso).

Sobre esta II CNPM, não houve publicização de nenhuma pesquisa que tenha sido feita sobre o perfil ou a percepção das delegadas em relação ao processo (a exemplo da realizada pela parceria IBAM/SPM), nem disponibilização de dados que nos permitisse realizá-la. Em verdade, vale aqui colocarmos um parêntese – que nos remete a dificuldades encontradas no desenvolver desta pesquisa.

Uma vez decidida pelo referido objeto, passei a coletar todos os documentos e informações que o site da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) disponibilizava sobre as referidas Conferências; sobre as políticas realizadas pela referida Secretaria; sobre a interação entre a Secretaria e os Ministérios, assim como com o Conselho Nacional de Direitos da Mulher. Sistematizado este material, pude observar o que faltava e começar minha busca em obtê-los.

Após diversas tentativas frustradas de contato via e-mail tanto com a SPM como com o Ministério de Justiça⁴⁹ – ou não recebia resposta alguma, ou recebi respostas evasivas o suficiente para me darem certeza da falta de comprometimento com o compartilhamento destes documentos *públicos*. Se, num contexto como o que estamos, de fomento a pesquisas - principalmente na área de gênero -; de propagação da idéia de transparência pública; de construção de aparatos que estimulem e possibilitem participações populares em determinadas arenas políticas; se neste contexto, mesmo eu me identificando enquanto pesquisadora não obtive acesso a informações e documentos como os Anais da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, como informações sobre as delegadas participantes da referida Conferência, assim como de documentos e informações sobre a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM) – Secretaria esta que antecedeu a criação da SPM. Qual seria a via de acesso que um cidadão comum, que ou a nível de informação, ou para se preparar e participar de debates e mesmo da próxima Conferência Nacional teria que seguir? Quais seriam os motivos para essa espécie de *monopólio* de informações e falta de transparência? Poderíamos simplesmente culpar a burocracia ou uma má documentação de tais processos políticos? Sem, entretanto, ter as respostas às perguntas aqui levantadas, voltaremos às Conferências.

Como forma de enriquecer a análise documental apresentada, esta análise contará com relatos de pesquisa de campo realizada por esta pesquisadora na 3ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres do estado de São Paulo – ocorrida

⁴⁹ No ano de 2002, vinculada ao Ministério da Justiça, foi criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM); essa Secretaria foi substituída em 2003 pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

entre os dias 08 e 10 de outubro de 2011 no "Expo Center Norte" na cidade de São Paulo/SP.

3.1.4 - III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (III CNPM)

A III Conferência Nacional de Política para as Mulheres foi realizada entre os dias 12 e 15 de Dezembro de 2011 na cidade de Brasília. Convocada com o objetivo de discutir e elaborar propostas de políticas que contemplem a construção da igualdade de gênero, na perspectiva do fortalecimento da autonomia econômica, social, cultural e política das mulheres, e contribuam para a erradicação da pobreza extrema e para o exercício pleno da cidadania pelas mulheres brasileiras. Adotou o seguinte temário geral:

Tabela 6 - Temário – Documento Base III CNPM⁵⁰

TEMÁRIO	
I	<i>Análise</i> da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade de gênero;
II	<i>Avaliação e Aprimoramento</i> das ações e políticas que integram o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e <i>Definição de Prioridades</i>

FONTE: Material elaborado pela autora

Neste caso, a única categoria de análise das finalidades declaradas que não se encontra no referido ato normativo é Fortalecer a Participação. Veremos se esta preocupação aparece durante a realização da Conferência.

Assim como nas edições anteriores, como forma de nortear as discussões nas três etapas da Conferência (municipal/regional, estadual e nacional) ⁵¹ para que se contemplasse este temário mais geral, foram estabelecidos eixos temáticos⁵²

⁵⁰ Esta tabela foi realizada a partir de sistematização de informações contidas em: BRASIL. **Decreto de 15 de março de 2011**. Convoca a III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Diário Oficial da União. Brasília, 15/03/2011.

⁵¹ Como ainda não foi publicizado material da III Conferência Nacional, estamos utilizando o material que coletamos na III Conferência Estadual do Estado de São Paulo.

⁵² Importante salientarmos que em relação aos eixos utilizados para discussão na II CNPM não tivemos mudança estrutural como observado em relação à I CNPM.

Tabela 7 - Eixos Temáticos - III CNPM⁵³

	Eixos Temáticos
I	Autonomia Econômica e Igualdade no Mundo do Trabalho, com Inclusão Social
II	Educação Inclusiva, não-sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica
III	Saúde das Mulheres, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos
IV	Enfrentamento de todas as formas de violência contra as Mulheres
V	Participação das mulheres nos Espaços de Poder e Decisão
VI	Desenvolvimento Sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar
VII	Direito à terra, moradia digna e infraestrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais
VIII	Cultura, Comunicação e Mídia Igualitárias, democráticas e não discriminatórias
IX	Enfrentamento do Racismo, Sexismo e Lesbofobia
X	Enfrentamento das Desigualdades Geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas

FONTE: Material elaborado pela autora

As resoluções votadas e aprovadas durante a Conferência Nacional serão sistematizadas, compiladas e conduzidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) aos órgãos compatíveis e competentes (BRASIL, 2011c). Como esta pesquisa não contará com documentos da 3ª Conferência Nacional - ainda não publicados -, assim como pelo fato de esta pesquisadora não ter conseguido participar como observadora desta etapa final das Conferências – pelo esgotamento das vagas disponibilizadas -, serão apresentadas descrições, análises e reflexões a partir de pesquisa de campo realizada na 3ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres (Estado de São Paulo).

⁵³ Esta tabela foi realizada a partir de sistematização de informações contidas em: SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Governo do Estado de SP. **Sínteses das Propostas apresentadas pelas Conferências Regionais e Municipais do Estado de São Paulo**. São Paulo: São Paulo, 2011

3.1.4.1 III Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres do Estado de São Paulo (III CEPM/SP)

A III Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres (do estado de São Paulo) – ocorreu entre os dias 08 e 10 de outubro de 2011 no "Expo Center Norte" na cidade de São Paulo/SP.

Com um mês de antecedência, entrei em contato com a Comissão Organizadora da III CEPM/SP para saber sobre a possibilidade de participar enquanto observadora da referida Conferência. Informada que meu pedido estava sendo analisado, restou-me aguardar. No dia 07 de outubro recebi a confirmação de minha participação e a programação. Devido à confirmação tardia, não pude comparecer ao primeiro dia do evento, mas a participação nos outros dois dias do evento me possibilitou coletar uma boa quantidade de material através de filmagem – e sua posterior transcrição – dos vários momentos da Conferência, além de ter procurado – sempre que possível – interagir com as participantes de forma a obter maiores informações, opiniões e visões destas em relação processo político ao qual estavam inseridas.

A Programação da Conferência estava organizada da seguinte forma: dia 08/10 – *Sábado* – Abertura Oficial com a Plenária Inicial de votação do Regulamento Interno; dia 09/10 – *Domingo* – Abertura dos trabalhos do dia e Discussões em Grupos Temáticos e, finalmente, dia 10/10 – *2ª-feira* – Plenária para Aprovação e Encaminhamento das Propostas e Eleição das Delegadas para a Conferência Nacional.

A abertura dos trabalhos do dia 09/10 teve uma mesa composta pela delegada Rose (Rosmary Corrêa – Presidenta do Conselho da Condição Feminina), pela Deputada Estadual Leci Brandão (eleita pelo PC do B), pela Deputada Federal Janete Pietá (PT-SP) e pela representante da Marcha Mundial das Mulheres Nalu Faria. É importante ressaltar o fato de que antes de iniciados os discursos, houve manifestação por parte de algumas delegadas que reclamavam sobre a falta de visibilidade à realização desta 3ª CEPM que não contava com nenhuma forma de cobertura midiática, assim como não disponibilizava nenhuma estrutura de acesso à internet às participantes para que pudessem estar transmitindo e compartilhando os trabalhos que estavam sendo realizados nesta Conferência.

As falas desses quatro atores sem dúvida representam o espaço de onde estavam vocalizando⁵⁴:

O que está sendo feito com os encaminhamentos das Conferências anteriores? Ninguém tomou providência? É difícil resolver problema de gênero no país? Por que ainda não foi resolvido? A Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) foi criada a 8 anos... Por que ainda não foi resolvido? Ou será que não está faltando mulheres no Congresso Nacional, nas Assembléias Legislativas? [...] Candidatem-se! Vamos para o empoderamento. (SIC) (Discurso da Deputada Estadual Leci Brandão na III CEPM)

Devemos lutar pelo empoderamento da Mulher na Política. É preciso sair da invisibilidade. Deixar de ser filha, irmã ou mulher de alguém. Somos participantes! Mulher tem que participar do seu partido, deve ter protagonismo no seu partido. Coragem de disputar e enfrentar essa estrutura política opressora e patriarcal... (Discurso da Deputada Federal Janete Pietá na III CEPM)

Se por um lado, as duas deputadas reforçaram que, para que se consigam de fato mudanças com vistas a eliminar as desigualdades de gênero, seria crucial o *empoderamento* da mulher na política - conceito utilizado nestes casos diretamente focado nos espaços de decisão atrelados aos partidos políticos, à participação feminina por meio de cargos eletivos, no discurso de Nalu Faria - representante da Marcha Mundial de Mulheres (MMM) -, fica clara a defesa de um conceito mais abrangente de participação política:

O Estado não é neutro em relação ao tema de gênero. As políticas públicas que o Estado historicamente desenvolvia, desenvolvia de forma a reforçar a desigualdade de gênero, de forma a reforçar os chamados “papéis tradicionais”. Política pública para incorporar viés feminista tem que ser incorporada pelo conjunto de gestores e gestoras. [...] Por isso, é muito importante também este momento da Conferência onde a gente possa fazer este diálogo. Mas, muito mais, é preciso que a gente aprofunde estes mecanismos. Nós não podemos deixar que nosso diálogo aconteça de 3 em 3 anos a cada Conferência. [...] Portanto, essa questão de ampliarmos, de ter a Secretaria de Políticas para as Mulheres e ao mesmo tempo canais de participação popular, onde os conselhos podem ser um desses, mas têm que ser Conselhos Democraticamente eleitos, Conselhos que realmente representem o conjunto das mulheres organizadas. [...] Mas, mais do que isso, temos que ir institucionalizando formas de participação popular que dê - de fato - o direito a voz e o poder de decisão à grande maioria da população. E nessa grande maioria da população estamos

⁵⁴ As reproduções das falas das delegadas que participaram da III Conferência Estadual de Política para as Mulheres do Estado de São Paulo apresentadas neste capítulo são fruto de minha pesquisa de campo na referida Conferência. Nos dois dias que participei (09/10/2011 e 10/10/2011), filmei as discussões praticamente em sua totalidade e este material foi posteriormente assistido e transcrito por mim para servir de subsídio para a análise aqui empreendida.

nós mulheres. [...] Importante avançarmos na construção de verdadeiros mecanismos de poder popular. Porque nós queremos sim transformar o Estado, queremos sim ser prefeitas, vereadoras, senadoras, deputadas. Mas isso não basta. Nós só vamos ser comprometidas com esta visão quando o poder realmente sair de nós, da população que está localizada em cada lugar. (Discurso da representante da Marcha Mundial das Mulheres Nalu Faria na III CEPM)

Já quando o foco é o discurso da delegada Rose – presidenta do Conselho Estadual da Condição Feminina, Conselho este que recebe duras críticas por algumas partes dos movimentos de mulheres e feministas paulistas que não o vêem como legítimo; e que atua enquanto gestora junto ao governo estadual de São Paulo -, observamos grande simpatia desta em relação aos espaços de interlocução estabelecidos na arena política através da realização das Conferências, além de reforçar a ideia de participação pautada em eleições e no voto:

Progredimos bastante. O simples fato de estarmos aqui hoje, discutindo políticas públicas de mulheres pela terceira vez, porque esta é nossa 3ª Conferência, já demonstra que estamos lutando e conquistando nossos espaços. Governo ainda não nos deu todas as respostas que nós gostaríamos de ter. E isso em todas as áreas. [...] Somos (as mulheres) 51% de quem vota. Por que não temos pelo menos igualdade entre mulheres e homens nas Câmaras Municipais, Assembleias Estaduais Legislativas e Congresso Nacional? Não somos nós mesmos que não votamos nas mulheres? Não depende de alguém abrir espaço para nós. Depende de nós mesmas abrirmos nossos próprios espaços. (Discurso da delegada Rose – presidenta do Conselho Estadual da Condição Feminina na III CEPM)

Todas estas falas são de grande relevância para este trabalho, uma vez que nos apresentam a heterogeneidade de ideias e concepções que permeiam os posicionamentos dos diferentes atores sociais presentes nestes espaços públicos que são as Conferências. A presença de grupos sociais diversificados que não apenas as falas apresentadas, mas principalmente a observação da plenária que esta pesquisadora pode empreender, entretanto, não é suficiente para que passemos a pensar a questão da participação nestas arenas políticas. A estruturação, a organização e o funcionamento destes espaços – pensando aqui tanto no que diz respeito à distribuição de poder entre os grupos, como nas estratégias adotadas por eles, é de grande importância para se construir uma ideia geral deste todo.

Após a abertura dos trabalhos, iniciaram-se as discussões em Grupos Temáticos; organizados em 10 salas que contemplavam os 10 Eixos Temáticos estabelecidos para nortearem as discussões (vide Tabela 7 acima), estes Grupos tinham a finalidade de

suscitar discussões e consolidar propostas de diretrizes que seriam apresentadas e votadas na Plenária Final pela totalidade de delegadas presentes na Conferência no dia seguinte (dia 10/10). Escolhi acompanhar os trabalhos de dois Eixos Temáticos: o II Eixo – “Educação Inclusiva, não-sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica” e o V Eixo – “Participação das mulheres nos Espaços de Poder e Decisão”. Sem entrar em especificidades temáticas destes eixos, mas priorizando pontos que se destaquem pela pertinência nesta pesquisa, iniciarei a sistematizá-los.

Um primeiro ponto relevante seria o que diz respeito à organização das plenárias em que estas discussões foram realizadas; muitas foram as reclamações de delegadas quanto ao aspecto autoritário que as permeavam. Seja pela composição da mesa, cuja coordenadora e relatora deveriam ser votadas entre as participantes, mas acabaram sendo arbitrariamente escolhidas dentre as participantes das Comissões Organizadoras; seja pela forma de condução das discussões e de sistematização dos temas, que às vezes passavam por cima de questões levantadas por determinadas delegadas sem que se tivesse colocado o assunto para votação na plenária.

Para além da realização das plenárias temáticas, a própria organização da Conferência foi fortemente criticada em muitos aspectos por ter sido anti-democrática – tendo sido, inclusive, pauta de moções de repúdio. Segundo algumas delegadas, o Conselho Estadual da Condição Feminina teria monopolizado a direção da Comissão Organizadora restando à organização das militantes do movimento de mulheres a participação na reta final nas comissões de trabalho. Trabalho este sim, que era muito, dividido com os movimentos sociais. Além disto, a falta de oferecimento de creches aos filhos e filhas das participantes do evento durante a realização do mesmo também foi apontada como inaceitável a um evento que se propõe problematizar questões de gênero que promovem a desigualdade entre homens e mulheres.

Outro aspecto importante observável foi o lugar de destaque ocupado pelo processo eleitoral para delegadas nacionais - preocupação muito maior que o próprio processo de discussão, construção e votação das diretrizes a serem levadas por São Paulo para a Conferência Nacional. Em conversa com diversas delegadas, uma afirmação era constante: **A:** *“Amanhã que o negócio fica feio aqui!”* **Eu:** *“Por quê? Pela votação das diretrizes?”* **A:** *“Que nada! Pela eleição das delegadas para a (Conferência) Nacional...”*

Não pretendo com isso afirmar que as diretrizes não ocupam lugar de destaque na estratégia política das delegadas. O que pretendo chamar a atenção, ao invés disso, é

justamente o fato de que em detrimento de se privilegiar e explorar as potencialidades que este lócus de interlocução entre os mais diferentes – e em alguns casos até divergentes – grupos sociais poderia trazer para aprofundar questões pertinentes, o foco é projetar as suas representantes para que assim se tenha a garantia de que as questões específicas das diversas organizações sejam contempladas.

Sem dúvida, o *simples* fato de se colocar em um mesmo espaço de interlocução representantes de tão diversos movimentos e segmentos acaba funcionando como uma lente indicadora destas diferenças e, por conseguinte, da explicitação dos pontos conflitantes que precisam ser problematizados. Uma Conferência Estadual que procura promover diretrizes inclusivas, mas que acabou não disponibilizando material em braile para as delegadas com deficiência visual – que por diversas vezes fizeram tal reclamação; que por vezes suscitou acaloradas discussões quando em alguma fala eram utilizados termos considerados racistas ou construções semânticas do gênero masculino ao se dirigirem a uma plenária preponderantemente feminina. E, finalmente, pela grande discussão que o cronograma da Conferência – que terminou numa 2^a-feira – levantou pela dificuldade de participação por parte de mulheres trabalhadoras que acabariam excluídas do processo de eleição das representantes que iriam à Conferência Nacional e tentaram, sem sucesso, adiantar tal processo para o final do domingo⁵⁵.

Quando nos deparamos com reclamações quanto a propostas municipais/regionais não contempladas dentre os pontos que estão a nortear as discussões dos grupos temáticos, a explicação da Mesa é que quando as diretrizes vão para a Conferência Estadual, a Comissão responsável realiza uma sistematização dos pontos levantados: “o grupo vê semelhança, vai fazendo interpretação e peneirando as propostas.” (Coordenadora da Mesa do Grupo Temático II) Além destas peculiaridades institucionais que acabam tendo grande peso no resultado final da consolidação das diretrizes e, às vezes, desestimulando as delegadas, muitas são as dificuldades que elas encontram neste processo. Apesar de fazer parte do temário proposto à Conferência, a *análise*, a *avaliação* e o *aprimoramento* com vistas à posterior *definição* de *prioridades* parecem passar longe do aprofundamento necessário. O desconhecimento sobre prerrogativa dos três entes federativos – União, Estado e Municípios – por parte de algumas delegadas, por exemplo, acabam gerando discordância sobre determinadas prioridades; o que talvez demonstre uma falta de monitoramento contínuo do que vem

⁵⁵ Mais uma vez, acabamos nos deparando com a centralidade do processo eleitoral na estratégia política destas organizações dos movimentos sociais.

sendo feito, acaba reiterando deliberações amplas, e, muitas vezes, recolocadas sem maiores reflexões.

Por fim, faz-se necessária uma importante colocação. Em determinado momento durante a Plenária Final no último dia da Conferência (10/10/2011), a delegada Rose (presidenta do Conselho Estadual da Condição Feminina) informa às presentes que de acordo com análise realizada a partir das fichas de inscrição das participantes, a composição das delegadas era a seguinte porcentagem: 82% Sociedade Civil e 28% Representantes Governamentais. Fez-se momento de euforia entre as presentes...

Eis que me pergunto: até que ponto esta baixa representação governamental na Conferência não representaria um esvaziamento deste lócus enquanto espaço de interlocução com o governo? Uma participação paritária já não significaria obrigatoriamente um comprometimento governamental de fato, uma vez que aquele/a participante pode não ter autonomia política para *costurar* compromissos válidos com a Sociedade Civil. Exemplo disto são as grandes dificuldades que os movimentos de mulheres e feministas tiveram para conseguirem que o Estado de São Paulo assinasse o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher – lançado em agosto de 2007 pelo governo federal e assinado apenas em novembro de 2008 após manifestações de organizações estaduais de movimentos sociais. Várias das políticas federais, por obvia incompatibilidade partidária, acabam encontrando muita resistência para serem implantadas no estado de São Paulo.

Mediante todo o exposto nesta dissertação, construído a partir de pesquisas teórica e empírica, procurou-se mapear e apresentar configurações destes espaços públicos que são as Conferências, para se pensar sobre suas potencialidades e limites. Muitas foram as deficiências encontradas nestas arenas, assim como várias as possibilidades no que concerne, principalmente à visibilidade de questões envolvendo grupos historicamente subalternizados. No próximo capítulo serão realizadas as considerações finais sobre as reflexões que esta pesquisa suscitou.

CAPÍTULO 4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso empreendido nesta dissertação pretendeu compreender aspectos do funcionamento destes espaços de interlocução – que são as Conferências de Políticas para as Mulheres - criados⁵⁶ no governo petista, aspectos estes que nos permitam pensar as potencialidades e limites da participação nestes espaços no que tange um processo de aprofundamento e ampliação da cidadania no país. Podemos dizer que a participação social nestes espaços tem contribuído de alguma forma neste sentido? Estes espaços realmente têm servido como locus legítimo de debate e síntese – assim como de constante atualização e repactuação - das demandas desses setores da sociedade brasileira? As Conferências têm possibilitado o empoderamento de uma diversidade de atores, servindo de porta de entrada para reivindicações que, sem estes espaços, dificilmente chegaria ao governo?

Para tentar elucidar nossos questionamentos, foi adotada como ponto de partida a premissa de que estes espaços institucionais de interlocução (Conferências) têm contribuído no sentido desta ampliação da cidadania no Brasil em dois sentidos: através da visibilidade de suas demandas e criação de uma agenda (constantemente atualizada e repactuada); assim como pela possibilidade de empoderamento de uma diversidade de atores dos mais diversos segmentos, que têm conseguido ocupar espaços políticos estratégicos, o que a ausência destes espaços tornaria praticamente impensável.

Pela imensa e inegável relevância que os movimentos feministas e de mulheres historicamente tem apresentado no bojo destas transformações, escolheu-se aqui trabalhar através da perspectiva deste segmento social. Com este objetivo, os materiais de pesquisa foram analisados partindo dos aspectos discutidos na revisão bibliográfica sobre participação social, ampliação e aprofundamento da democracia, cidadania e direitos. A análise foi sistematizada de acordo com os seguintes parâmetros:

- *Representatividade* – buscando identificar a composição dos atores ali representados; assim como suas percepções e expectativas em relação às suas próprias participações, e do processo participativo nessas arenas como um todo;

- *Configuração das deliberações* – análise temática das diretrizes aprovadas nas Conferências, assim como de suas permanências e atualizações em relação à(s) edição (ões) anterior(es); buscando inclusive estratégias assumidas por estes setores.

⁵⁶ Utilizamos aqui o termo “criados” por considerarmos especificamente as Conferências de Políticas para as Mulheres cuja primeira edição realmente ocorreu no governo Lula; não estamos querendo remeter, erroneamente, à ideia de que a criação de Conferências enquanto espaços de debate com setores da sociedade civil utilizados pelo governo tenha sido uma inovação institucional deste governo.

O tortuoso caminho percorrido até a presente finalização da pesquisa não nos trouxe todas as respostas que desejávamos -, mas penso que conseguimos construir uma análise minimamente condizente com o que foi proposto – apesar de algumas lacunas teóricas e empíricas. A partir de agora, procuraremos pontuar, de forma sucinta, o que foi encontrado por esta pesquisadora.

Quanto à *configuração temática* analisada nessas Conferências, questões-chave muito caras às históricas reivindicações dos Movimentos Feministas e de Mulheres – algumas de caráter redistributivo, universalizadas nas lutas contra a desigualdade social: como o enfrentamento da pobreza; promoção do bem-estar; efetivação dos direitos civis e políticos; desenvolvimento de políticas de educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento; e outras de caráter simbólico, de reconhecimento das especificidades que o *ser mulher* implica: superação da violência contra a mulher; efetivação dos direitos sexuais e reprodutivos. Além disto, observando o percurso desde a I CNPM, é possível verificar a consolidação do entendimento da constituição múltipla da identidade de gênero. Posicionamentos adotados desde a I CNPM e que foram destacados ganhando visibilidade maior nos eixos temáticos da II CNPM demonstram uma preocupação em pontuar e problematizar as questões de gênero a partir da noção de diferença (etnia, orientação sexual, idade) é indicativo da absorção da noção de constituição múltipla das identidades pelos atores envolvidos neste processo deliberativo. E, significa, principalmente, que o entendimento desta categorização é reconhecido como essencial para se pensar as assimetrias sociais produzidas a partir de suas articulações e, conseqüentemente, suas formas de enfrentamento.

Isto, inegavelmente reflete reivindicações que vem sendo colocadas e problematizadas por organizações da sociedade civil nas últimas décadas. Ou seja, de alguma forma, as discussões e deliberações ocorridas neste espaço resultaram em um pacto que conseguiu sintetizar grande parte das demandas destes setores sociais. Isto nos permite pensar que pelo menos no que diz respeito ao agendamento e visibilidade das questões de gênero, representa um importante diagnóstico da realidade enfrentada por estes setores que, por sua vez – encontrando vontade política – possibilitaria ações mais precisas no sentido do combate à desigualdade de gênero.

Passemos a analisar o parâmetro aqui denominado *representatividade*.

De acordo com os dados apresentados pela pesquisa IBAM/SPM (2005), vemos que a participação das delegadas é preponderante de mulheres – 99% -, sendo vultuosa a discrepância entre as duas porcentagens. Claro que era de se esperar uma significativa

diferença, mas tendo participação do sexo masculino tão restrita, pode nos trazer questionamentos principalmente quanto à efetividade do debate empreendido afinal, o próprio conceito de gênero é construído enquanto *relação* entre o feminino e o masculino -, imagino que não seja possível deliberar sobre políticas públicas que visem combater as assimetrias de gênero sem o debate, a sensibilização e o convencimento das partes envolvidas. Quando se considera o quesito Cor e Raça, salta-nos aos olhos o fato de que 45% das participantes se autodeeterminam Brancas. Considerando, entretanto, que a soma entre aquelas pessoas que se autodeeterminam Pretas/Negras (20%) e Pardas (30%) seria 5% maior que a de Brancas, teríamos certa situação de certo equilíbrio na distribuição étnica entre as pessoas que participaram desta Conferência. E, finalmente quando observamos o Nível de Instrução das pessoas que participaram da I CNPM, vemos estampada uma elitização segrega a sociedade brasileira em abismos: a imensa maioria possui Curso Superior Completo (47%) e, quando consideradas as porcentagens referentes à conclusão de pós-graduação (Mestrado e Doutorado – 7% e 2%, respectivamente), este número salta para 56%⁵⁷.

Este perfil expressa um conjunto de mulheres com características socioeconômicas, na média, com condições positivamente diferenciadas das atribuídas ao conjunto da população feminina do país pelos dados do Censo Demográfico de 2000 (IBAM/SPM, 2005). Acaba demonstrando, portanto, que mesmo sendo apresentado como resultado de todo um processo de construção democrática com capilaridade social - uma vez realizado desde instâncias municipais / regionais -; mesmo trazendo questões que de alguma forma contemplem de forma transversal a diversidade presente na constituição da mulher enquanto sujeito; podemos afirmar que o processo político envolvido na construção da síntese das demandas deste setor ainda está longe de ser um campo de forças igualitário.

Penso, que o problema encontrado nestes espaços de interlocução é que a *simples* (simples no sentido de insuficiência; de dever ser o princípio e não o fim em si mesmo...) participação enquanto inserção destes atores em arenas públicas de discussão, não garante sua efetividade. Seja pela exclusão qualitativa destes atores que formatações estruturais destes espaços, assim como (des)legitimações discursivas podem ocasionar – principalmente se considerarmos as informações sobre o perfil das pessoas que participaram por Nível de Instrução e o tanto que essa desigualdade - que num modelo de *espaço público habermasiano* seria suspenso, mas que nesta realidade acabam

⁵⁷ Valores de acordo com gráficos do Capítulo 3.

influenciando sim -, para ficarmos apenas nos méritos diretamente relacionados à realização das Conferências, muito ainda tem que ser considerado para pensarmos a efetividade destes espaços. Assim, no que diz respeito à *representatividade*, arriscamos dizer que encontramos uma composição de atores que apesar de diverso, é elitizado, não acessível à participação de segmentos deste grupo social.

Além da questão envolvendo esta composição dos atores que acabamos de colocar, o tipo de representação destes atores – seja da sociedade civil, de entidades governamentais, observadores, entre outros – também deve ser pensado criticamente. A presença de representantes governamentais não pode ser muito baixa, pois pode significar uma deslegitimação deste espaço enquanto espaço de decisão dentro dos governos. Em outras palavras, até que ponto esta baixa representação governamental na Conferência (nos referimos aqui às porcentagens anunciadas na III Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres - 82% Sociedade Civil e 28% Representantes Governamentais) não representaria um esvaziamento deste locus enquanto espaço de interlocução com o governo? Uma participação paritária já não significaria obrigatoriamente um comprometimento governamental de fato, uma vez que aquele/a participante pode não ter autonomia política para costurar compromissos válidos com a Sociedade Civil. Exemplo disto são as grandes dificuldades que os movimentos de mulheres e feministas tiveram para conseguirem que o Estado de São Paulo assinasse o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher.

Tendemos a concordar com Avritzer (2009) que a construção destes espaços, resultado de um processo de luta por maior participação de organizações da sociedade civil nas decisões governamentais que procuramos apresentar no Capítulo 1, tem se mostrado muito importante como forma de criação de uma agenda nacional da sociedade civil em importantes áreas de políticas públicas. Como já reforçamos anteriormente, a função educativa – no sentido mais amplo da palavra (PATEMAN, 1992) – que a participação adquire, ao possibilitar a disseminação do conhecimento de práticas e procedimentos democráticos e, em última instância, a mudança de um “cidadão consumidor” para um “cidadão sujeito político” significaria uma normatividade mais próxima a uma comunidade política igualitária, que através do processo deliberativo vê legitimadas - e constantemente atualizadas - suas demandas. Neste quesito, a participação que a existência destes espaços vem possibilitando e o quanto isso significa, em contrapartida, numa devolutiva aos atores sociais envolvidos que precisam assimilar esta lógica participativa e moldar suas estratégias políticas em

torno dela, é extremamente importante enquanto possibilidade de mudança na práxis democrática brasileira.

A forma como estes espaços tem sido organizados em relação à participação dos atores sociais – muitas vezes privilegiando a manutenção e reprodução das assimetrias de poder; a posição que ocupa nas estratégias políticas governamentais – deixando de fora setores estratégicos de políticas públicas que poderiam garantir a efetividade das diretrizes ali acordadas; entre outros quesitos, entretanto, acabam demonstrando fragilidades destes mecanismos.

Para além das dificuldades de acompanhamento, monitoramento e garantia de efetivação das diretrizes ali propostas, como demonstrada pela pesquisa realizada por SILVA (2009), diversas dificuldades já são encontradas durante a própria realização destas Conferências – como ilustrado pelas falas da Conferência Estadual de Política para as Mulheres do Estado de São Paulo. Consideramos que tanto o fato de sugerirem a importância da ampliação do número de delegadas; assim como a revisão dos critérios para a eleição destas e da metodologia dos grupos de trabalho; quanto por considerarem ser mais fácil de obter com o resultado da Conferência é o apoio da Sociedade Civil organizada; são indicativos de que as Conferências - estes espaços que deveriam funcionar enquanto espaço de interlocução entre Estado e organizações da sociedade civil estariam funcionando mais no sentido de dar visibilidade e possibilitar o agendamento das demandas destes setores do que como investidos de algum poder decisório. Por isso a necessidade muito grande de apoiar-se na sociedade civil e a falta da construção de uma imagem efetiva de parceria com o Estado.

Mesmo assim, entretanto, muitos e dos mais diversos segmentos são os atores sociais que continuam a participar destes espaços, a se empenhar na votação de seus representantes e de suas diretrizes. Por mais que os governos possam estar utilizando destes mecanismos institucionais como forma de controle da energia social, penso que a importância em se estarem constituindo práticas participativas que tendam a se enraizar nas estratégias políticas dos cidadãos é essencial para que se pense, em longo prazo, em mudanças na cultura política brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, Sonia E; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. **Introdução – O Cultural e o Político nos Movimentos Sociais Latino-Americanos**. In ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org.). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos (Novas Leituras)*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

AVRITZER, Leonardo. **Além da Dicotomia Estado/Mercado Habermas, Cohen e Arato**. *Novos Estudos CEBRAP* n°36, julho 1993.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Intr: Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil e participação no Brasil democrático**. In. AVRITZER, Leonardo (Org.) *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, 2009.

BARBOSA DA SILVA, Frederico; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Cap. 8 Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias**. In. JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, pp. 373-407, 2005.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **A Política das Políticas Públicas: Progresso Econômico e Social na América Latina - Relatório 2006**. São Paulo: Editora Campus/ Elsevier, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORBA, Julian, SELL, Carlos Eduardo. **Movimentos Sociais, participação e democracia: contexto e perspectivas de debate no Brasil**. In. *Política & Sociedade: Revista de Sociológica Política/UFSC* – v.6 n.11 Florianópolis, 2007.

BRASIL. **Decreto de 18 de dezembro de 2003**. Convoca a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. *Diário Oficial da União*. Brasília, 18/12/2003.

_____. **Decreto de 17 de janeiro de 2007**. Convoca a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. *Diário Oficial da União*. Brasília, 17/01/2007.

_____. **Decreto de 15 de março de 2011**. Convoca a III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. *Diário Oficial da União*. Brasília, 15/03/2011.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (BRASIL/MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: MARE, 1995.

_____. **Organizações Sociais**. Cadernos do MARE nº2, Brasília, 1998.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (BRASIL/SPM). **Anais da Conferência**. Brasília: SPM, 2004a.

_____. **Contribuição da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para as Conferências Estaduais. Documento Base. - I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres** - Brasília: SPM, 2004b.

_____. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. – Brasília: SPM, 2004c.

_____. **Discurso da ministra Nilcéa Freire, durante abertura da II CNPM, na cerimônia de abertura da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2007a.

_____. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2007b.

_____. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2008.

BRAH, Avtar. **Diferença, diversidade, diferenciação**. In: Cadernos Pagu (26), pp.329-376, janeiro-junho de 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?**. Pesquisa e Planejamento Econômico 21(1), p. 3-23, abril 1991. Aula Magna no XVIII Congresso da ANPEC (Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia), Brasília, 4 de dezembro 1990.

BRINGEL, Breno; ECHART, Enara. **MOVIMENTOS SOCIAIS E DEMOCRACIA: os dois lados das “fronteiras”**. CADERNO CRH, Salvador, v. 21, n.54, p. 457-475, Set./Dez. 2008.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – O longo caminho**. RJ: Civilização Brasileira, 2007.

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque. **Participação Social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Pólis, 1998.

CASTORIADIS, **Cornelius. Domaines de l'homme**, 1986. In: BRINGEL, Breno; ECHART, Enara. **MOVIMENTOS SOCIAIS E DEMOCRACIA: os dois lados das "fronteiras"**. CADERNO CRH, Salvador, v. 21, n.54, p. 457-475, Set./Dez. 2008.

CHAMBOULEYRON, Ingrid Cyfer. **A tensão entre modernidade e pós-modernidade na crítica à exclusão no feminismo**. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-03022010-122141/>>. Acesso em: 2010-12-10.

COSTA, Sérgio. **Esfera Pública, Redescoberta da Sociedade Civil e Movimentos Sociais no Brasil**. Novos Estudos CEBRAP no38, março 1994.

_____. **Movimentos Sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais**. RBCS vol 12 no 35 São Paulo, Fev. 1997.

DA SILVA, Luís Inácio. **Carta ao Povo Brasileiro**, junho de 2002. Publicação do Diretório Nacional do PT, junho de 2002. Disponível em <<http://www.lula.org.br/obrasil/documentos.asp>>

DAGNINO, Evelina. **Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania**. In: Evelina Dagnino (org.). **Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. SP: Editora Brasiliense, pp.103-115, 1994.

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil: Tendências recentes**. JILAS Journal of Iberian and Latin American Studies, 7:1, July 2001.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. SP: Paz e Terra/Unicamp, 2002.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando?** In: Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización, por Daniel Mato. Caracas: FACES - Universidad Central de Venezuela, 2004.

DOS SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça**. Ed. Campus, Rio de Janeiro. Caps. 1, 2 e 4, 1979.

DRAIBE, Sônia M. **Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis**, 2003a. In: DRAIBE, Sônia M. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo Soc. São Paulo, vol.15, n.2, pp.63-101, 2003b.

DRAIBE, Sônia M. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo Soc. São Paulo, vol.15, n.2, pp.63-101, 2003b.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gênero e políticas públicas**. Florianópolis: Estudos Feministas, 2004.

FERREIRA, Jorge L. A experiência democrática de 1946-1964. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2010. Disponível em <<http://www.brasilrepublicano.com.br/files/1946-1964.pdf>>

FRASER, Nancy. **Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação**. Rev. Estudos Feministas. vol.15 nº2 Florianópolis 2007

GAVENTA, John. **Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance**. 2004. In: LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso dia 03/10/2010

GOHN, Maria da Gloria. **Teorias dos Movimentos Sociais – Paradigmas Clássicos e Contemporâneos**. SP: Edições Loyola, 2000.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Gestão Pública**. SP. Ciências Sociais Unisinos, n.1, vol.42, jan-abr, 2006

GOUVEIA, Tatiana. **Movimentos Sociais e ONGs: dos lugares e dos sujeitos**. In: Política & Sociedade: Revista de Sociológica Política/UFSC – v.1 n.5 Florianópolis, 2004

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. RJ: T. Brasileiro, 1984

_____. **Soberania Popular como Procedimento**. Novos Estudos CEBRAP no 26, março 1990

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Vol. II. RJ: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Teoría de la acción comunicativa**. Madrid: Taurus, 2001.

_____. **Direitos humanos – No plano global e no âmbito interno dos Estados**. P.IV. In: A Inclusão do Outro – estudos de teoria política. SP: Ed.Loyola, 2002

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM); BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres – Perfil das delegadas e Perspectivas de atuação.** Brasília: SPM, 2005

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise.** Edição Especial 13, 2007

JARDIM PINTO, Céli Regina. **Mulher e Política no Brasil – Os impasses do feminismo, enquanto movimento social, face às regras do jogo da democracia representativa.** Revista Estudos Feministas ano 2. 2º semestre 1994.

JARDIM PINTO, Céli Regina. **Uma história do feminismo no Brasil.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

JUNQUEIRA L. A. P. **A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor.** Revista Saúde e Sociedade, v.13, n. 1, p. 25-36, jan./abr. 2004.

KÄRNEN, Hartmut. **Movimentos Sociais: revolução no cotidiano.** In: SHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo (Org.). Uma revolução no Cotidiano? Novos Movimentos Sociais na América do Sul. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987

LÖWI, Theodore J. **Políticas Públicas, Estudos de Caso y Teoria Política.** In Villanueva, Luis F. Aguilar (org.). *La Hechura de las Políticas.* México. Pp. 89-118, 2000.

MONITORAMENTO ATIVO DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE (MAPAS). **Relatório do Projeto.** Rio de Janeiro: IBASE, 2005. Disponível em: <<http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2011/06/outros-mapas-monitoramento-ativo-da-part.-soc..pdf>> Acessado em 11/02/2011.

MELO, M. A. B.C de. **Estado, Governo e Políticas Públicas.** In Miceli, Sérgio (org). O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995). São Paulo. ANPOCS. Pp.59-100, 1999.

MORONI, José Antônio. **O direito à participação no governo Lula.** In. AVRITZER, Leonardo (ORG) Experiências Nacionais de Participação Social. SP: Cortez, 2009 – (Democracia Participativa)

NOBRE, Marcos. **Apresentação - Luta por reconhecimento: Axel Honneth e a teoria crítica.** In: HONNETH, A. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. SP: Ed. 34, 2003.

PAOLI, Maria Célia. **Movimentos Sociais, Cidadania, Espaço Público: Perspectivas Brasileiras par aos anos 90.** Revista Crítica de Ciências Sociais no 33, outubro, 2003.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Brasil sem Racismo**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores, 2002. Disponível em: <www.fpabramo.org.br/uploads/brasilemracismo.pdf> Acessado em 10/01/2011

_____. **Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil**. XII Encontro Nacional do PT, dezembro de 2001. Publicação do Diretório Nacional do PT, março de 2003. Disponível em <<http://www.lula.org.br/obrasil/documentos.asp>> Acessado em: 10/01/2011.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIMENTA, Fabrícia Faleiros. **Políticas feministas e os feminismos na política: o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985-2005)**. 2010. 312 f. Tese (Doutorado em História)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

PÓLIS, Instituto. **Conferências Municipais**. Boletim Dicas nº. 230, 2005

PÓLIS-INESC. **Projeto/Pesquisa: Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas - Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios**. Ago/2011.

RAGO, Margareth. **Os feminismos no Brasil: dos “anos de chumbo” à era global**. Labrys - Estudos Feministas, Nº3 jan/ jul 2003 .

RUCHT, Dieter. **Sociedade como projeto – projetos na sociedade - Sobre o papel dos movimentos sociais**. Civitas – Revista de Ciências Sociais. Ano 2, n1, junho 2002.

SADER, Eder. **Quanto Novos Personagens Entraram em Cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo, 1970-80**. RJ: Paz e Terra, 1988.

SALLUM Jr, Brasília. **Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX**. RBCS vol.18 no52 São Paulo, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. SP: Cortez, 1995.

SANTOS, Boaventura de S. **Reinventar la democracia, reiventat el Estado**. Buenos Aires: CLASO, 2005.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Governo do Estado de SP. **Sínteses das Propostas apresentadas pelas Conferências Regionais e Municipais do Estado de São Paulo**. São Paulo: São Paulo, 2011

SCHUMAHER, Schuma. **CNDM, uma visão histórica**. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2007.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SGPR). **Notícias – Secretaria-Geral debate avanços na realização das Conferências Nacionais**, 25.03.2011. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/03/25-03-2011-secretaria-geral-debate-avancos-na-realizacao-das-conferencias-nacionais/?searchterm=conferencias> Acessado em: 25/04/2011.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: Reflexões Sobre Avanços e Desafios no período de 2003-2006**. Texto para discussão n° 1378. IPEA. RJ. 2009.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Rafael. **Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil: Uma experiência democratizante?** SP: Dissertação. Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2009.

SHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo. **Apresentação**. In: SHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo (Org.). Uma revolução no Cotidiano? Novos Movimentos Sociais na América do Sul. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987

SHERER-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Lígia H. H. **Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil – Introdução**. Política e Sociedade n°5, outubro, 2004

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Identidades em Construção: os organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização**. SP: Dissertação. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2000.

TELLES, Vera da Silva. **Sociedade civil, direitos e espaços públicos**. Revista Pólis, n. 14, 1994.

TIEZZI, Sérgio. **A organização da Política Social do Governo Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 18(2), pp. 49-56, 2004.

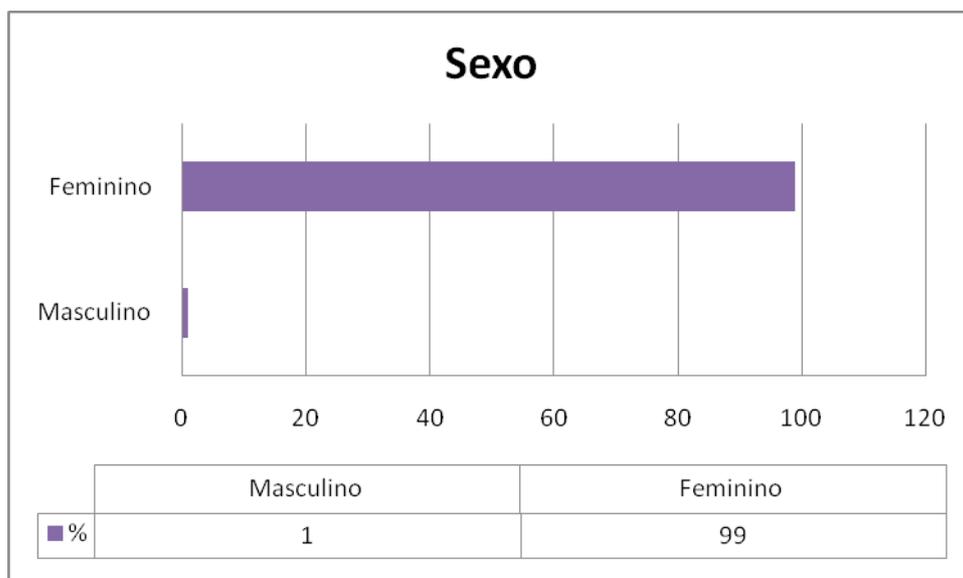
TORRES, Carlos Alberto. **Teoria Crítica e Sociologia da Educação**. In: TORRES, Carlos Alberto (Org.). Teoria Crítica e Sociologia Política da Educação. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2003

TOURAINÉ, Alain. **Na fronteira dos Movimentos Sociais**. Brasília: Sociedade e Estado, v.21, n.1, p. 17-28, jan.-abr. 2006.

ANEXO I - GRÁFICOS SOBRE PERFIL DAS PARTICIPANTES DA I CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (I CNPM) QUE RESPONDERAM À PESQUISA DO IBAM/SPM

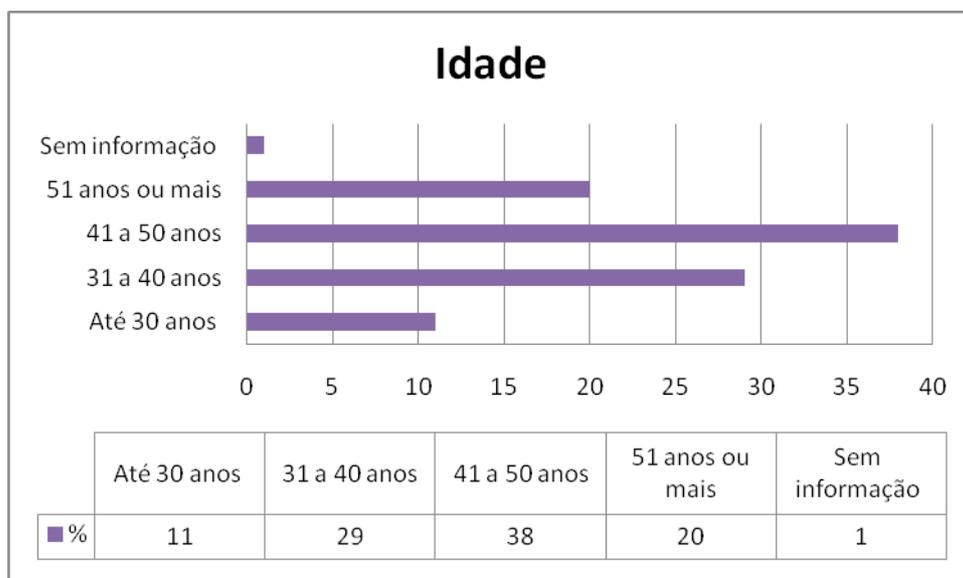
Distribuição das pessoas que responderam ao questionário por características sócio demográficas

Gráfico 1 – Distribuição das pessoas por Sexo



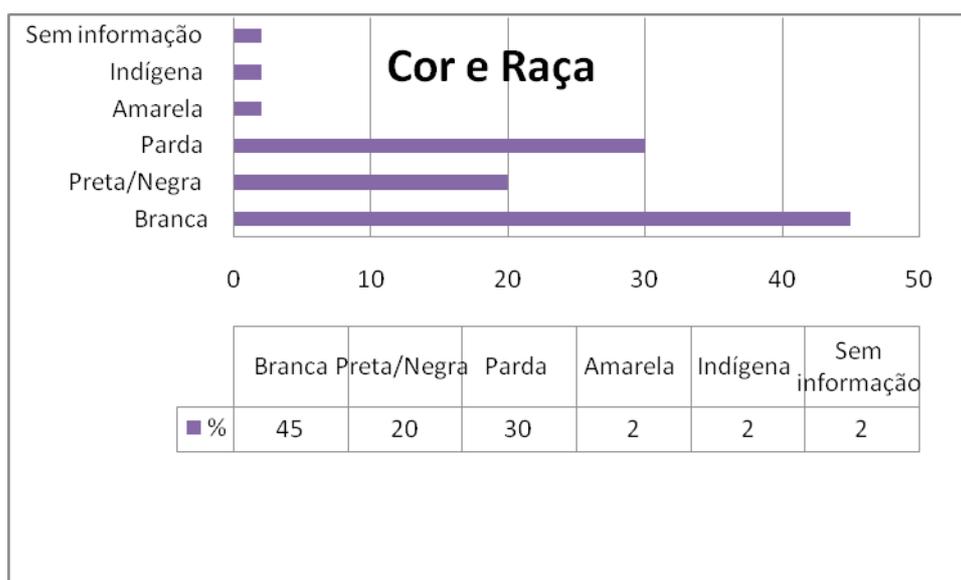
FONTE: IBAM/SPM, 2005, p. 23

Gráfico 2 – Distribuição das pessoas por Idade



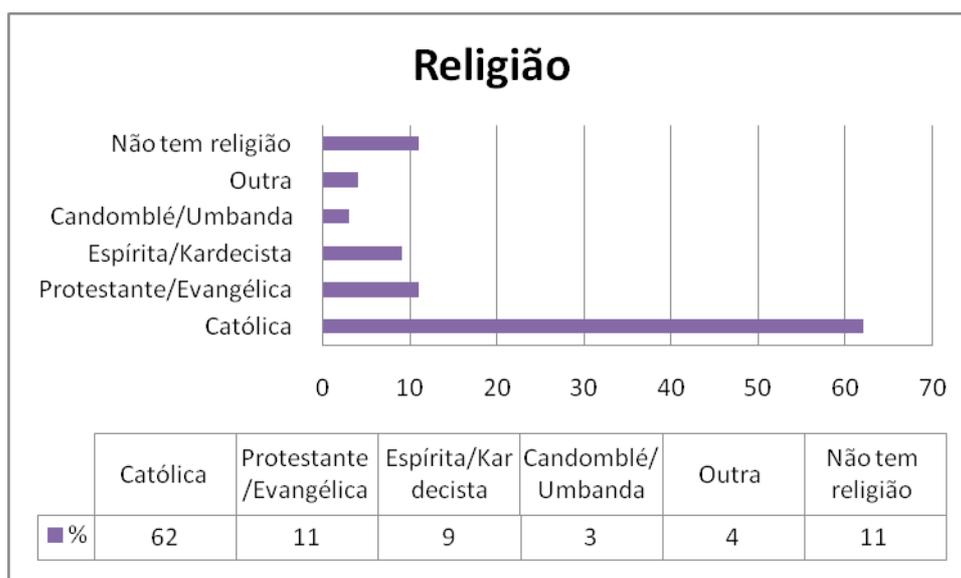
FONTE: IBAM/SPM, 2005, p. 23

Gráfico 3 – Distribuição das pessoas por Cor e Raça



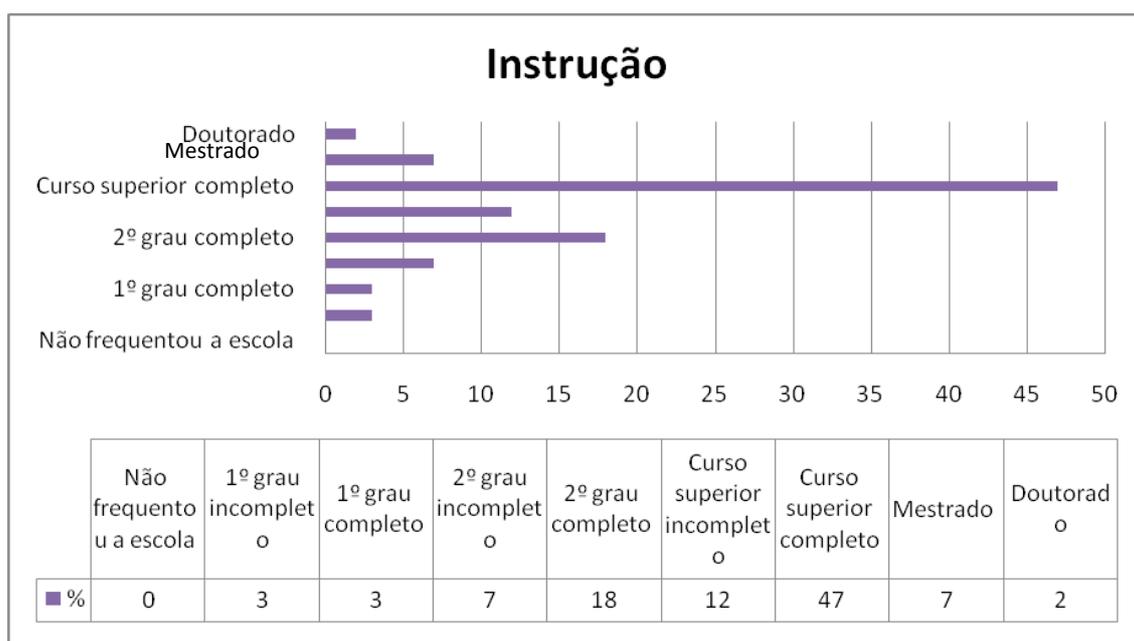
FONTE: IBAM/SPM, 2005, p.24

Gráfico 4 – Distribuição das pessoas por Religião



FONTE: IBAM/SPM, 2005, p. 24

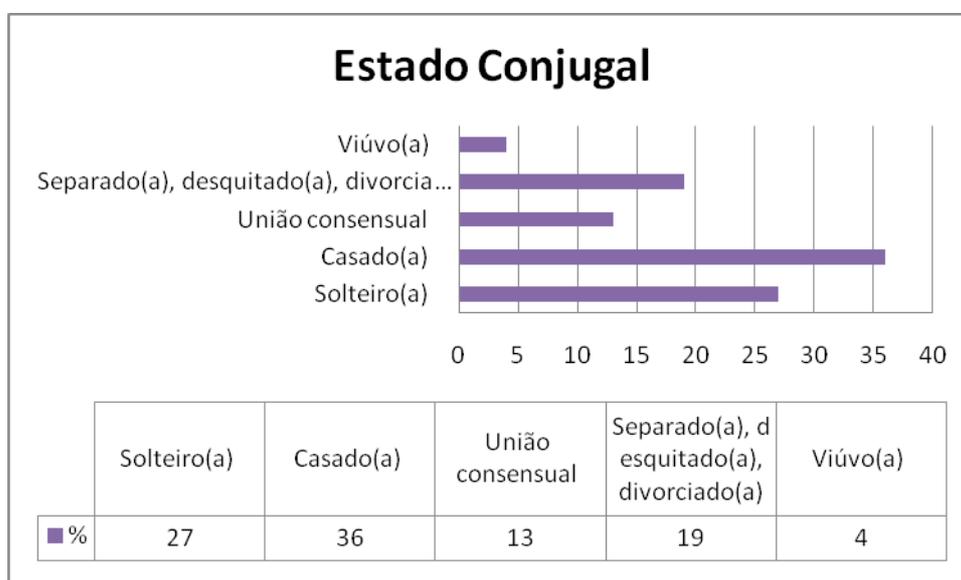
Gráfico 5 – Distribuição das pessoas por nível de instrução



FONTE: IBAM/SPM, 2005, p. 24

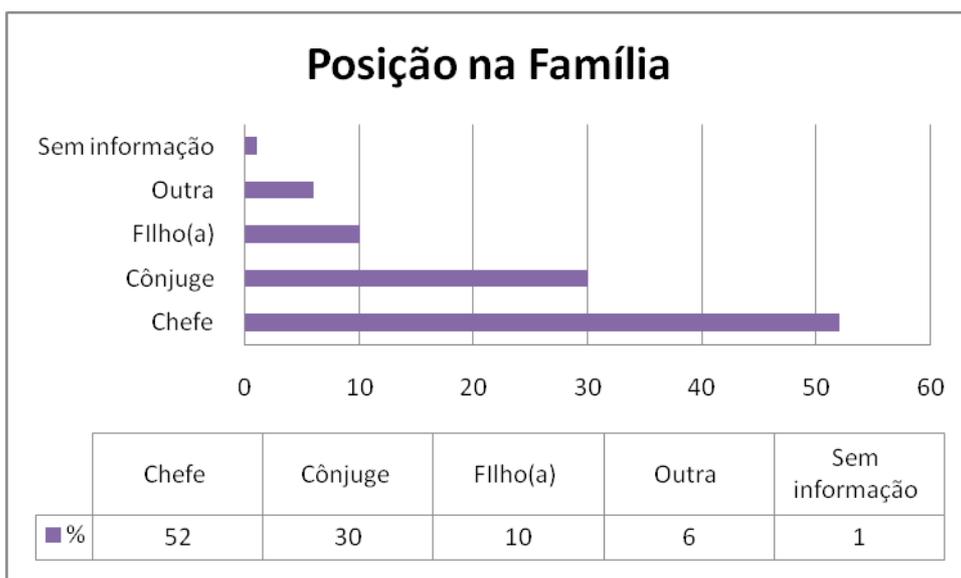
Distribuição das pessoas que responderam ao questionário por características da sua situação familiar

Gráfico 6 – Distribuição das pessoas por Estado Conjugal



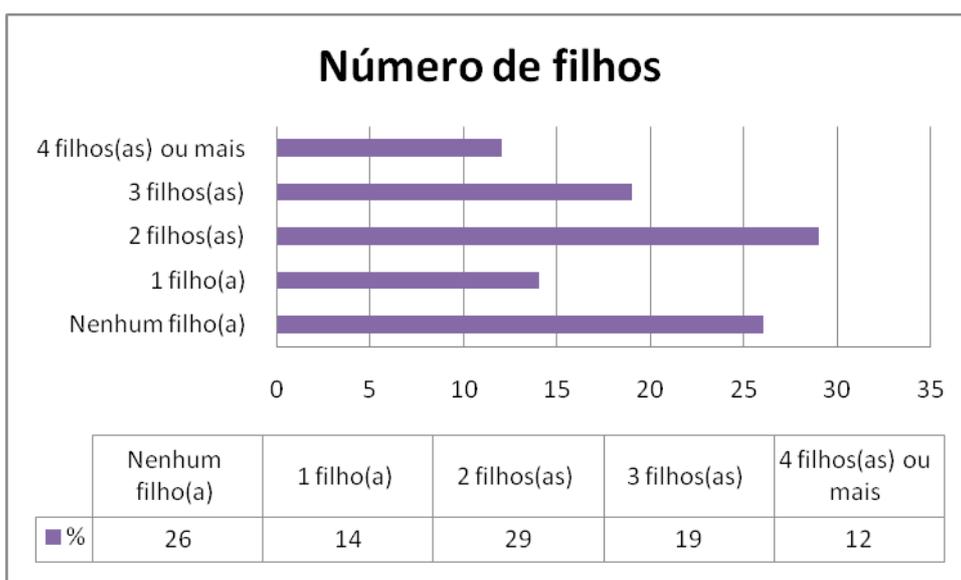
FONTE: IBAM/SPM, 2005, p. 26

Gráfico 7 – Distribuição das pessoas por Posição na Família



FONTE: IBAM/SPM, 2005, p. 26

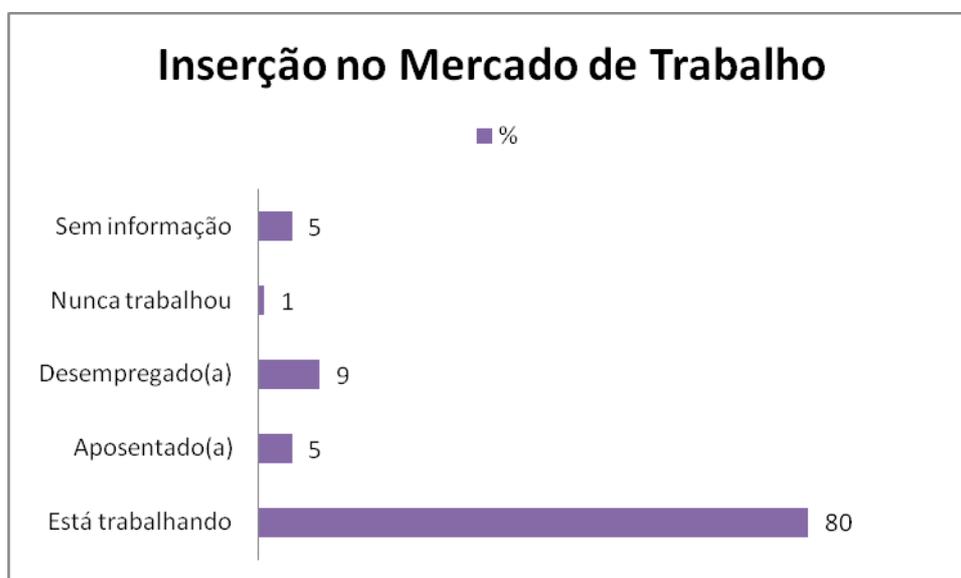
Gráfico 8 – Distribuição das pessoas por Número de filhos



FONTE: IBAM/SPM, 2005, p. 26

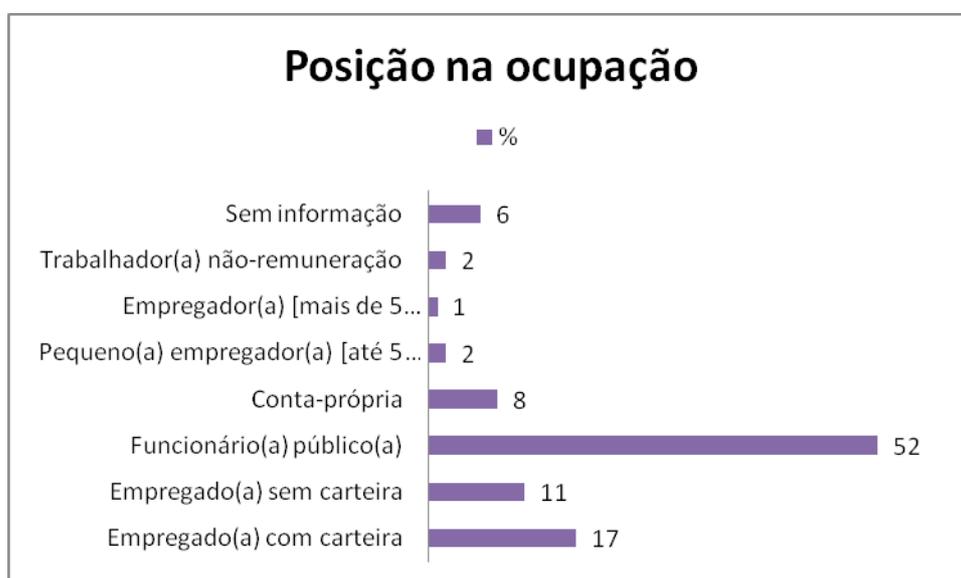
Distribuição das pessoas que responderam ao questionário por características da sua situação no mercado de trabalho

Gráfico 9 – Distribuição das pessoas a partir da Inserção no Mercado de Trabalho



FONTE: IBAM/SPM, 2005, p. 28

Gráfico 10 – Distribuição das pessoas por Posição na Ocupação



FONTE: IBAM/SPM, 2005, p. 28

Gráfico 11 – Distribuição das pessoas de acordo com o Setor da Atividade exercida



FONTE: IBAM/SPM, 2005, p. 29

Gráfico 12 – Distribuição das pessoas de acordo com rendimento total em junho



FONTE: IBAM/SPM, 2005, p. 29

Distribuição das pessoas que responderam ao questionário por tipo de sugestão feita para uma segunda Conferência

Gráfico 13 – Distribuição por tipo de sugestão feita para uma segunda Conferência



FONTE: IBAM/SPM, 2005, p. 70

ANEXO II - Instrumentos internacionais sobre os direitos das mulheres assinados pelo Brasil

Declaração e Plataforma de Ação da III Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993) http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Confere_cupula/texto/texto_3.html

Declaração e Plataforma de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) http://www.unfpa.org/icpd/docs/icpd/icpd_spa.pdf e <http://www.pnud.org.ve/cumbres/cumbres05.html>

Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing, 1995) <http://www.onu.org/documentos/confmujer.htm>

Declaração e Programa de Ação da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (Durban, 2001) <http://www.mulheresnegras.org/doc/Declafinal.pdf>

Cúpula do Milênio - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html>

Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW (1979). http://www2.mre.gov.br/dts/cedaw_p.doc

Protocolo Facultativo à CEDAW (1999) http://www2.mre.gov.br/dts/cedaw_protocolo_p.doc

Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher - Convenção de Belém do Pará (1994) http://www2.mre.gov.br/dts/violencia_e.doc

Convenção nº. 100/1951 da Organização Internacional do Trabalho – OIT: Sobre a igualdade de remuneração de homens e mulheres por trabalho de igual valor. http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasil/brasil/brasil/brasil/info/download/conv_100.pdf

Recomendação nº. 90/1951 da OIT: Sobre a igualdade de remuneração de homens e mulheres trabalhadores por trabalho de igual valor. http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasil/brasil/brasil/brasil/info/download/rec_90.pdf

Convenção nº. 111/1958 da OIT: Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação. <http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasil/brasil/brasil/brasil/info/download/convencao111.pdf>

Convenção nº. 156/1981 da OIT: Sobre a igualdade de oportunidades e de tratamento para homens e mulheres trabalhadores com encargo de família. http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasil/brasil/brasil/brasil/info/download/conv_156.pdf

Recomendação nº. 165/1981 da OIT: Igualdade de oportunidades e de tratamento para homens e mulheres trabalhadores com encargo de família. http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasil/brasil/brasil/brasil/info/download/rec_165.pdf