

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - IPOL**

MARIA GUTENARA MARTINS ARAÚJO

**Feminismo e o Estado:** relações possíveis a partir do Conselho Nacional dos  
Direitos da Mulher

Brasília, 2014

MARIA GUTENARA MARTINS ARAÚJO

**Feminismo e o Estado:** relações possíveis a partir do Conselho Nacional dos  
Direitos da Mulher

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política, sob a orientação do Professor Doutor Alexandre Araújo Costa.

Brasília, 2014

MARIA GUTENARA MARTINS ARAUJO

**Feminismo e o Estado:** relações possíveis a partir do Conselho Nacional dos  
Direitos da Mulher

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**Banca Examinadora**

Presidente: Alexandre Araújo Costa

Instituição: Universidade de Brasília - UnB

Membro Interno: Rebecca Neaera Abers

Instituição: Universidade de Brasília - UnB

Membro Externo: Teresa Sacchet

Instituição: Universidade de São Paulo - USP

Suplente: Danusa Marques

Instituição: Universidade de Brasília - UnB

Brasília, 07 de Julho de 2014

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais por sempre me apoiarem em tudo e me ensinarem a priorizar os estudos. Aos meus irmãos, João, Ana e Fernanda por existirem. A minha avó Ana (*in memoriam*) por inspirar coragem e saber de tudo que importa. Ao Gustavo pela companhia diária. Aos meus amigos de todas as horas, Igreyne, Juliana, Janaína, Tayane, Samantha, Jéssica, Lizie, Marcos e David.

Ao meu orientador Alexandre, pela orientação, cuidado e por sempre insistir nos questionamentos. A todos os meus colegas do grupo de orientação. A Rebecca Abers, Teresa Sacchet e Danusa Marques por aceitarem fazer parte da banca e por terem contribuído com a minha vida acadêmica em outros momentos.

Às servidoras da SPM e às conselheiras do CNDM pela atenção sempre que as procurei.

Às minhas amigas, amigos e colegas de trabalho pelo apoio.

## **RESUMO**

Este trabalho tem como principal objetivo investigar que tipo de relação se estabelece hoje entre sociedade civil feminista e o Estado a partir do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), órgão colegiado criado em 1985 e hoje composto por conselheiras representantes da sociedade civil e do governo.

A metodologia escolhida para este estudo consiste na análise das atas das reuniões da última gestão do Conselho (2010-2014) que permitiu enxergar alguns padrões de participação e dinâmica de atuação do CNDM. Os resultados apontam para uma relação não conflituosa entre o Conselho e o Estado e, principalmente, de parceria com a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), órgão governamental ao qual o Conselho está vinculado.

Palavras-chave: Conselho, feminismo, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, CNDM, mulheres, participação, sociedade civil.

## ***ABSTRACT***

This work aims to investigate what kind of relationship is established today between feminist civil society and the state from the National Council of Women's Rights, a joint committee established in 1985 and that today has among its councilors representatives of civil society and government.

The methodology chosen for this study is the analysis of the conclusions of the last meeting of the Management Board (2010-2014) that allowed seeing some patterns of participation and performance of CNDM. The results suggest a non-confrontational relationship between the Council and the State, especially in partnership with the Secretariat of Policies for Women (SPM), government agency which the Council is linked to.

Keywords: Council, feminism, women, National Council of Women's Rights, participation, civil society.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Vocalização desagregada dos segmentos.....	86
Gráfico 2 - Vocalização agregada por segmentos regimentais do CNDM.....	87
Gráfico 3 - Vocalização agregada por Segmentos da Sociedade Civil e Governo.....	88
Gráfico 4 - Vocalização desagregada por entidade da sociedade civil.....	89
Gráfico 5 - Vocalização desagregada por segmento do Governo.....	90
Gráfico 6 - Temáticas das vocalizações.....	93

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Presença de entidades da sociedade civil desde a gestão 2003-2005.....	76
Tabela 2 - Presença de Representantes da Sociedade Civil e Governo.....	82
Tabela 3 - Vocalização Desagregada.....	90
Tabela 4 - Frequência e Percentual das Temáticas.....	96
Tabela 5 - Temática das Pautas.....	100
Tabela 6 - Tipo de Fala.....	101
Tabela 7 - Localização das falas desagregadas por participante.....	103
Tabela 8 - O que é Deliberado.....	105
Tabela A1 - Quem fala por temática I.....	114
Tabela A2 - Quem fala por temática II.....	115
Tabela A3 - Quem fala por temática III.....	116
Tabela A4 - Quem fala por temática IV.....	117
Tabela A5 - Tipo de fala por quem fala.....	119

## LISTA DE SIGLAS

ABL - Articulação Brasileira de Lésbicas

ABMCJ - Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica

ABRASCO - Associação Brasileira de Saúde Coletiva

AGENDE - Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento

AMB - Articulação de Mulheres Brasileiras

AMNB - Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras

ANMTR - Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais

ANTRA - Associação Nacional de Travestis e Transexuais

BPW BRASIL - Federação das Associações de Mulheres de Negócios e Profissionais

CECF - Conselho Estadual da Condição Feminina

CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria

CFP - Conselho Federal de Psicologia

CGT - Central Geral dos Trabalhadores

CGTB - Central Geral dos Trabalhadores do Brasil

CMB - Centro da Mulher Brasileira

CMB - Confederação das Mulheres do Brasil

CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CNTI - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria

COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira

CONAMI - Conselho Nacional das Mulheres Indígenas

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CONTEE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino

CSW - Commission on the Status of Woman

CTB - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DEAM - Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher

FENATRAD - Federação Nacional dos Trabalhadores Domésticos

FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil

FMM - Fórum de Mulheres do Mercosul

FNMN - Fórum Nacional de Mulheres Negras  
GELEDÉS - Instituto da Mulher Negra  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INSTITUTO EQUIT - Gênero, Economia e Cidadania Global  
LBL - Liga Brasileira de Lésbicas  
MAMA - Movimento Articulado da Mulheres da Amazônia  
MCTI - Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEC - Ministério da Educação  
MECOSUL - Mercado Comum do Sul  
MinC - Ministério da Educação  
MJ - Ministério da Justiça  
MMA - Ministério do Meio Ambiente  
MMC - Movimento de Mulheres Camponesas do Brasil  
MMM SOF - Marcha Mundial de Mulheres - Sempre Viva Organização Feminista  
MPOG - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão  
MRE - Ministério das Relações Exteriores  
MS - Ministério da Saúde  
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego  
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil  
ONG - Organização Não Governamental  
PAISM - Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNDH - Programa Nacional de Direitos Humanos  
PNPM - Plano Nacional de Políticas para as Mulheres  
PPA - Plano Plurianual  
PT - Partido dos Trabalhadores  
QCMM - Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher  
REF - Rede Economia e Feminismo  
RMM - Rede Mulher e Mídia  
RNFS - Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos  
SDH - Secretaria de Direitos Humanos  
SEDIM - Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher

SEPPIR - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SG/PR - Secretaria Geral da Presidência da República

SPM - Secretaria de Políticas para as Mulheres

UBM - União Brasileira de Mulheres

UMIAB - União de Mulheres Indígenas da Amazônia Brasileira

UNE - União Nacional dos Estudantes

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	13
<b>1. Participação Social no Brasil</b> .....	17
1.1 Estado e Sociedade Civil no Brasil.....	17
1.2 Conselhos de Políticas Públicas.....	22
1.3 Possibilidades e Limites dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas .....	24
1.3.1 O Desenho Institucional.....	24
1.3.2 Efetividade Deliberativa.....	26
1.3.3 Relacionamento com o Estado .....	30
<b>2. Mulheres vão à Luta: O Movimento Feminista Brasileiro</b> .....	33
2.1 Quase Bem Comportadas – Protagonismo e Sufrágio.....	33
2.2 Reorganização e Resistência – A década de 1970.....	37
2.3 Estado, um Aliado? A década de 1980 .....	40
2.3.1 Luta e Estratégia na Constituinte – Vence a Igualdade Formal .....	42
2.4 O Feminismo Acabou? A década de 1990.....	44
2.5 Rumo a uma Quarta Onda? O Feminismo Hoje .....	50
<b>3. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM</b> .....	57
3.1 Criação e Desarticulação .....	57
3.2 A Reestruturação – A Década de 1990 .....	61
3.3 A Redefinição de Papéis .....	64
3.4 A Composição do Conselho .....	67
3.5 As Competências do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.....	70
<b>4. Sociedade Civil Feminista e o Estado em Ação – CNDM Gestão 2010 - 2014</b> .....	74
4.1 Metodologia .....	74
4.2 Rumo à Pluralização da Sociedade Civil .....	75
4.3 Presença dos Segmentos nas Reuniões .....	82
4.3.1 Presença de Participantes Externos .....	84
4.4 Vocalização – Quem Fala .....	85
4.5 Temáticas das Vocalizações – O que fala.....	92
4.6 Quem fala o quê – A temática por participante .....	98
4.7 A Temática das Pautas .....	100
4.8 Tipo de Fala .....	101
4.9 Localização/Produto da fala.....	103
4.10 O que é deliberado .....	105

<b>Conclusão .....</b>	<b>108</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>114</b>
<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>120</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como principal objetivo investigar que tipo de relação se estabelece hoje entre sociedade civil feminista e o Estado a partir do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), órgão colegiado composto por representantes da sociedade civil e do governo. O interesse em estudar tal relação se dá pelo atual momento pelo qual passam o Estado e os movimentos feministas brasileiros. De um lado, o Estado brasileiro, há pouco mais de uma década, intensificou a abertura de suas instituições à participação social por meio da criação e do fortalecimento de instrumentos de controle, tais como os conselhos gestores. Por outro lado, o feminismo tem se pluralizado desde a década de 1970 e se encontra em um estágio atual de horizontalização e presença em diversos espaços, dentre eles o Estado.

Dentre as várias possibilidades de relacionamento com o Estado, o movimento feminista está inserido nele, desde 1985, por meio do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Porém, ao longo dos seus quase trinta anos de existência, o Conselho passou por inúmeros momentos de instabilidade e desarticulação, que variavam de acordo com a conjuntura política do país. Sua composição e finalidade se modificaram significativamente desde a sua criação. O CNDM foi criado em um contexto de ausência de órgão governamental nacional responsável por políticas específicas para as mulheres. Dessa forma, ele nasceu com a finalidade de preencher aquele vazio com atribuições de órgão executor, com independência financeira e administrativa. Essa atribuição executora diminuiu ao longo dos anos até chegar hoje como um órgão que possui a finalidade de ser um instrumento de participação social dentro do Estado e de controlar as políticas públicas voltadas para as mulheres.

Embora o Conselho tenha passado por períodos de desarticulação e enfraquecimento, o seu fortalecimento sempre foi reivindicação do movimento feminista brasileiro. Dessa forma, o nível de conflito entre o movimento feminista e o Estado ao longo dos anos esteve influenciado pelo grau de institucionalização e funcionamento do CNDM.

O CNDM foi criado em 1985 como órgão executor de políticas e passa por um processo de transformação que modificou suas funções. As modificações recentes pelas quais passou estão relacionadas, também, a recente estratégia e escolha do Estado em intensificar sua aliança com a sociedade civil por meio de instrumentos participativos. Os conselhos nacionais se multiplicaram nos últimos dez anos e são hoje umas das principais apostas do Estado em compartilhar poder e responsabilidades com a sociedade civil.

Muitas das expectativas criadas sobre os conselhos se frustraram diante dos limites e condicionantes de atuação desses espaços. Por outro lado, os estudos sobre os conselhos e demais instrumentos participativos têm mostrado de forma realista as contribuições e os limites de atuação que esses espaços têm para o processo de controle de políticas públicas e democratização do Estado. A literatura tem mostrado que a atuação dos conselhos gestores é influenciada por uma série de condições, tais como o desenho institucional do conselho, sua relação com o Estado, o tipo de política ou bem em disputa, sua capacidade deliberativa e os atores envolvidos.

A metodologia escolhida para responder a pergunta deste trabalho foi a análise das atas das reuniões plenárias do CNDM de sua última gestão, que teve início em agosto de 2010 e fim em fevereiro de 2014. Um dos limites dessa metodologia é a de que não possui alcance das falas e articulações informais, apenas as falas formais registradas em ata. Por outro lado, mesmo com seus limites, o espaço das reuniões plenárias é o espaço legítimo onde as ideias, posições e conflitos são expostos e as decisões são tomadas. Essa metodologia tem sido utilizada pela literatura principalmente no estudo da capacidade deliberativa e da dinâmica de participação interna desses espaços.

A unidade de análise para o estudo das atas foi cada uma das falas das participantes registradas. Para a classificação das falas foram utilizadas e adaptadas as categorias contidas nas análises das atas dos conselhos de saúde, de assistência social e da criança e adolescentes da obra “A Dinâmica da Participação Local no Brasil” (AVRTZER, 2010). A partir da análise das atas das reuniões do CNDM, buscou-se responder às seguintes perguntas sobre a dinâmica da participação interna do Conselho, que podem apresentar pistas sobre o relacionamento da sociedade civil feminista ali presente e o Estado. As perguntas são: *qual a capacidade de vocalização dos diferentes segmentos que participam das reuniões? Qual o grau de conflito entre as participantes das reuniões? Sobre o que é falado? Ou seja, quais as temáticas mais vocalizadas ou o bem em disputa? Qual a capacidade deliberativa do Conselho, e sobre o que se delibera?*

O trabalho está dividido em quatro partes e utilizou duas literaturas distintas, porém necessárias para compreendermos a relação atual entre movimento feminista e o Estado brasileiro a partir do CNDM. A primeira literatura de apoio, contida no *capítulo 1*, é um panorama dos aspectos mais relevantes para este trabalho e contido em estudos sobre os conselhos gestores. O objetivo é apresentar que, embora o discurso em prol da participação tenha se intensificado nos últimos anos, a sociedade civil brasileira se fortalece desde a

década de 1970 e demanda do Estado maior participação nas decisões públicas. Ademais, essa literatura está preocupada com a efetividade deliberativa e os resultados práticos da participação social via conselhos. É uma literatura realista que busca apontar as determinantes do alcance e dos limites que os conselhos têm a partir, principalmente, de seu desenho institucional, do grau de conflito, da sua capacidade deliberativa e do quanto compartilha efetivamente as decisões com o Estado.

A segunda literatura, *discutida no capítulo 2*, retoma a trajetória do movimento feminista brasileiro com o objetivo de apresentar os discursos e lutas ao longo das décadas e a sua relação com Estado. O feminismo brasileiro se fortaleceu na década de 1970 e defendeu, nesta década, total independência em relação ao Estado. Esse discurso começou a mudar em meados dos anos de 1980, quando há a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, em 1985. Depois disso, o feminismo admite parceria com o Estado e se institucionaliza através das ONGs na década de 1990. As ONGs, que inicialmente receberam críticas e foram acusadas de se distanciarem de suas bases e de se venderem ao neoliberalismo, tiveram papel importante para a difusão de conhecimentos e dos discursos feministas (ALVAREZ, 2009). Hoje o feminismo apresenta uma pluralização de lutas, está mais horizontal, transnacional e presente em diversos espaços, inclusive dentro do Estado.

O *capítulo 3* apresenta a trajetória do CNDM desde a sua criação. O Conselho tem quase 30 anos e durante esses anos passou por uma série de mudanças institucionais e desarticulação que variaram conforme o Governo no poder. O CNDM nasceu com independência financeira e administrativa em 1985, e poucos anos depois foi desarticulado. Suas funções eram tanto de um órgão participativo, já que havia entre as conselheiras, integrantes de importantes movimentos feministas, quanto de executor de políticas públicas. Após sua desarticulação e instabilidade nos Governos dos Presidentes Fernando Collor e Itamar Franco, o Conselho conseguiu estabelecer um nível de conflito razoável para o seu funcionamento, porém, a sua centralidade como órgão executor de políticas nacionais não foi mais a mesma.

Suas finalidades e identidade entraram em choque, principalmente, a partir da criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), em 2002, que seria o órgão responsável por planejar e executar políticas para as mulheres. Contudo, é apenas em 2003 que o CNDM tem sua estrutura e finalidades modificadas, a partir da criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). Desde aquele ano, o Conselho passou por algumas transformações legais quanto à sua finalidade. O CNDM deixou de ser um órgão

voltado à execução de políticas e passou a ser um Conselho controlador de políticas públicas para as mulheres cuja responsabilidade é da Secretaria de Políticas para as Mulheres e demais órgãos governamentais.

O *capítulo 4*, por sua vez, consiste na análise dos resultados da pesquisa que, por meio do desenvolvimento dos conteúdos acima, nos darão pistas sobre o estágio atual da relação entre o feminismo e o Estado. A partir dos resultados da pesquisa espera-se compreender a dinâmica de participação interna do CNDM, investigar se existem padrões de falas entre as conselheiras e demais participantes das reuniões, quais as temáticas, os bens em disputa e os projetos políticos envolvidos, os tipos de falas e as deliberações produzidas durante as reuniões.

# **1. Participação Social no Brasil**

## **1.1 Estado e Sociedade Civil no Brasil**

O Estado brasileiro passou por um longo período de ditadura. Após esses anos de chumbo, procurou abrir suas instituições e torná-las mais democráticas no sentido de permitir que a sociedade civil participasse da tomada de decisão referente às políticas públicas, principalmente às políticas sociais. O grande marco dessa abertura está na Constituição de 1988, que contou com a presença de diversos movimentos, os quais clamaram por maior participação social.

O ganho democrático e participativo que a Constituição de 1988 trouxe foi fruto de intensa luta, intensificada a partir da década de 1970. No entanto, mesmo com o fim de um período ditatorial e institucionalização de espaços participativos dentro do Estado, não é possível identificar uma ruptura completa dos aspectos autoritários da política brasileira, nem afirmar que essas instituições e os sujeitos que delas participam não sofram resistência por parte do próprio Estado (DAGNINO, 2002).

A década de 1970 é geralmente apontada pela literatura como a década do surgimento da sociedade civil no Brasil. Nesse contexto, as organizações dessa época se diferenciavam das demais organizações sociais da primeira metade do século XX, porque estas foram marcadas por tentativas frustradas de imitação institucional, ou porque estavam associadas a projetos particularistas com a normatividade democrática (AVRITZER, 1994). Além disso, o Estado possuía o controle e intervia em sindicatos, em organizações partidárias e em associações civis.

A formação de uma sociedade civil tardia no Brasil, em relação a outros países, se deu porque, segundo Avritzer (1994), o processo de modernização na América Latina foi incompleto. Aqui, o processo de racionalização cultural, elemento chave para a modernidade, não precedeu a racionalização societária, como ocorreu nos países da Europa Ocidental e América do Norte. No Brasil e na América Latina, para Avritzer (1994), o Estado moderno e o capitalismo são responsáveis e, ao mesmo tempo, partes do processo de racionalização societária que desintegra estruturas tradicionais de solidariedade.

A noção de sociedade civil, então, para Avritzer (1994), está diretamente relacionada ao processo de modernidade, em que as relações de solidariedade dão lugar a estruturas individuais e impessoais. A sociedade civil aparece, no entendimento de Avritzer (1994), associada a três constatações a partir da modernidade ocidental: ao processo de diferenciação

entre o Estado e o mercado, e assim entre o direito público e o direito privado; às potencialidades do sistema legal moderno, que permite a conexão de indivíduos sem a intermediação política e o controle do exercício do poder por intermédio de regras de publicidade transformadas em limites legais para o exercício da autoridade; e ao reconhecimento da existência de instituições intermediárias entre o indivíduo, o mercado e o Estado.

Essas características, de acordo com Avritzer (1994), estariam presentes de forma mais clara nos países da Europa Ocidental em que o surgimento da sociedade civil está ligado à ideia de limitação e de regulamentação das estruturas sistêmicas e de um sistema legal o qual promove a institucionalização da sociedade civil, que se coloca como intermediária dessas estruturas.

Ao contrário disso, para Avritzer (1994, p. 281), o caminho traçado pelos países não europeus e da América do Norte, em relação ao processo de modernização, fez com que o surgimento da sociedade civil e as formas de relacionamento do Estado fossem distintos. Desse modo, a América Latina e o Leste Europeu, por exemplo, não foram capazes de reproduzir administrativamente o sentido cultural das instituições modernas e tampouco de transformar suas especificidades em um conjunto democrático de inserção na modernidade. O autor conclui que as consequências práticas para as formas de relacionamento e ação do Estado e o desenvolvimento da sociedade civil no Brasil consistiram na incapacidade do Estado de pautar suas práticas de acordo com princípios supostamente consensuais. Dessa maneira estaria a problemática de não conseguir agir sem que fosse a partir de formas particularistas de interesse em que a autonomia dos processos societários, com os quais a sociedade civil poderia se identificar, fosse sempre violada.

Segundo Abers e Keck (2008), os movimentos e organizações que surgem, na década de 1970, constitui uma fase de organização cívica que se distinguiu de períodos anteriores pela ênfase na autonomia em relação ao Estado e recusa de cooptação, que caracterizou a relação do Estado com organizações da sociedade civil em períodos anteriores. O surgimento da sociedade civil nessa década, segundo Avritzer (1994) estaria relacionado a três fenômenos: o crescimento exponencial das associações civis; reavaliação da ideia de direitos; a defesa da ideia de autonomia organizacional em relação ao Estado e a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado. Esses fenômenos, segundo o autor, resultaram na formação de uma esfera societária capaz de adquirir institucionalidade própria, em que as ações do Estado e dos atores econômicos serão julgadas.

Segundo Szwako (2012), a década de 1970 foi uma década em que se apostava na participação social como instrumento de transformação social. Essa perspectiva teve influência principalmente dos movimentos de educação popular. Nessa década, se destaca também o associativismo popular com o aparecimento de novas organizações, exemplos dos clubes de mães, roças comunitárias, grupos de autoconstrução, grupos de reflexão, associações de moradores, grupos de favelas, as caixas coletivas, as sociedades de amigos de bairros, além daquelas organizações de esquerda já existentes. Avritzer (2012) afirma que é possível destacar naquela década pelo menos dois fenômenos da sociedade civil brasileira. O primeiro se refere ao aumento significativo do número de associações voluntárias, lidando com a organização dos pobres e a participação de seus setores na implementação de políticas públicas. Por sua vez, o segundo fenômeno está associado à ideia de que a sociedade civil pode tratar das políticas públicas de forma independente do Estado.

A década de 70 é apontada por Avritzer (2012) como a primeira fase dos movimentos sociais no Brasil, os quais têm como uma de suas principais características a autonomia em relação ao Estado e aos partidos políticos. Essa autonomia foi entendida como um agir sem pedir autorização para o Estado, e ignorar os limites colocados por ele à organização interna e externa das associações voluntárias. Isso significou que novas associações emergiriam e novas formas de apresentar reclamações em público para o Estado se tornariam práticas sociais comuns de ação coletiva.

O crescimento de organizações da sociedade civil se deu a partir de um processo de lógica mista entre autonomia e dependência (AVRITZER, 2012). A década de 1970, anos de forte resistência contra a ditadura militar, é uma década marcada pela autonomia em relação ao Estado. Essa característica começa a mudar a partir da década de 1980 com a sinalização da abertura política, e tem como principal marco a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) que contou com ampla participação popular responsável por emendas à Constituição. Esse momento de forte mobilização possibilitou a garantia de vários direitos sociais e de participação popular nos processos políticos. Símbolo e produto deste engajamento popular é o artigo 1º da Constituição, “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (TEIXEIRA, MORONI, MARX, 2008, p. 83).

Para Moroni (2005), no processo constituinte, os movimentos sociais trazem além da necessidade de publicização do Estado, o controle social nas dimensões da formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas (orçamentos

públicos). O autor ressalta que embora a Constituição represente um avanço em termos de garantias sociais e de participação, a partir da previsão de instrumentos de participação direta (referendo, plebiscito e iniciativa popular), ela se apresentou conservadora ao não prever qualquer instrumento de participação nas questões de ordem econômica e de não responder satisfatoriamente às questões do sistema político, tais como o financiamento de campanha, democratização dos partidos, processos eleitorais transparentes, mecanismos que viabilizem a participação da mulher, possibilidade de cassação do mandato pela população etc.

ANC marcou o surgimento de uma nova fase de engajamento dos atores da sociedade civil e o “aprofundamento democrático” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006) pelo qual o país entrava. A fase marca também uma nova forma de relação entre a sociedade civil e o Estado, que passa de uma condição anterior que reivindica autonomia total para uma relação de autonomia e dependência (AVRITZER, 2012).

Essa nova fase da sociedade civil no Brasil, para Avritzer (2012), tem início em 1990 e é caracterizada pelo afrouxamento de sua relação com o Estado. A sociedade civil passa a interagir mais com o Estado principalmente por meio de conselhos e instrumentos de participação na implementação de políticas públicas. Essa interação resulta em uma relação baseada na interdependência entre esses dois atores.

A atuação da sociedade civil muda na década de 1990, sobretudo com o destaque que as organizações não governamentais adquirem. Dagnino (2002) considera que as transformações pelas quais a sociedade civil e o Estado passaram no período da ditadura para a democracia repercutiram na forma de relacionamento que antes era pautada no antagonismo, confronto e oposição para um relacionamento baseado na negociação e tentativa de atuação conjunta.

Outra mudança importante que Dagnino (2002) aponta da década de 1990, e que sofre influência sobre como a sociedade civil interage com o Estado, se refere ao paradigma da cidadania e da participação. A cidadania e a participação são os dois elementos que a Constituição de 1988 acolheu e que, segundo a autora, contemplavam o que chamou de reinvenção da democracia. A noção de cidadania e de participação resultantes da construção dos movimentos sociais desde a década de 1980 se opõem ao autoritarismo e se pautam na ideia de cidadania ampliada, que incorpora subjetividades e valoriza o surgimento de novos sujeitos e temas sociais, além de ampliar o espaço da política e da participação como partilha de poder e participação efetiva na tomada de decisões.

Esse projeto de cidadania e participação, todavia, entra em choque com outro que surge a partir do neoliberalismo e da defesa do Estado mínimo em investimentos sociais. O projeto neoliberal de cidadania e participação redefine inclusive o conceito de sociedade civil que passa a ser entendida como o “terceiro setor”, que se distinguiria do primeiro e segundo setores representados pelo Estado e o mercado, respectivamente. Essa redefinição de sociedade civil é problemática porque associa o seu conceito e âmbito de atuação exclusivo ao das ONGs, ao mesmo tempo em que perde seu conteúdo político. Nessa perspectiva, o Estado seria o setor essencialmente político. Segundo Dagnino (2004), a ressignificação da participação política se dá com a emergência da chamada “participação solidária”, que vem acompanhada do voluntarismo denominado “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas. Com o advento neoliberal, o significado de cidadania perde o seu caráter coletivo e político, e é reduzido ao nível de direitos individuais num contexto em que o Estado se isenta de ser o garantidor de direitos, e o mercado teria o papel de seu substituto.

O resultado da ressignificação desses conceitos-chave da democracia, que marca a década de 1990, foi chamado por Dagnino (2004) de *confluência perversa*, pois se dá a partir de dois projetos políticos antagônicos iniciados na década de 1980. O primeiro seria o fortalecimento da parceria entre a sociedade civil e o Estado, que contribuiu para o aprofundamento democrático e, o segundo, o projeto político neoliberal que reduz o caráter político da cidadania e da participação, e transfere a responsabilidade de políticas sociais do Estado para as organizações da sociedade civil. Para a autora, a perversidade do encontro desses dois projetos antagônicos está no fato de que ambos exigem uma sociedade civil ativa e propositiva.

Mas foi na década de 1990 também que conceitos como participação e eficiência, que até então pareciam antagônicos, se apresentaram como complementares e indispensáveis à execução de políticas públicas (ALMEIDA, 2006). A partir dessa década, o país experimenta a multiplicação de formas de interação entre Estado e Sociedade, tais como Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Orçamentos Participativos. O crescimento desses instrumentos de participação teve como influência o fortalecimento da sociedade civil e da Constituição de 1988 que além de abrir possibilidade para a participação direta, previu a participação da sociedade em políticas públicas sociais, como no caso da saúde, por exemplo.

Hoje uma das formas mais comum de realizar controle de políticas públicas com participação social é através de Conselhos participativos. Esse modelo de participação tem origens nas décadas de 70 e 80, independentes do Estado, e com apelo popular e comunitário.

## 1.2 Conselhos de Políticas Públicas

Nos últimos vinte anos, as instituições participativas no Brasil se multiplicaram tanto em número quanto em forma de ação. As mais conhecidas e com destaque na literatura acadêmica são os conselhos gestores de políticas públicas, as conferências nacionais e os orçamentos participativos. Além desses mecanismos, há outros como as comissões de políticas públicas, as ouvidorias, as audiências públicas, as consultas públicas pela internet. Em suma, arranjos que existem a partir da ideia de inserir a sociedade civil nos processos de tomada de decisões públicas. A literatura tem se debruçado em estudos sobre esses espaços com o objetivo de investigar seus processos, relações e resultados sobre as políticas públicas e ações do Estado (TATAGIBA, 2002; ALMEIDA, 2006).

A principal questão que está por trás da aclamação por maior participação social é a de como tornar o Estado mais público e promover justiça social. Uma das formas defendidas de se fazer isso, e talvez a principal delas, é por meio da partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil. Os conselhos gestores de políticas públicas são instrumentos de participação criados justamente para compartilhar decisões e responsabilidades, sobretudo se resultarão em políticas públicas. Embora os conselhos sejam espaços institucionalizados, criados por lei, com funções definidas e compostos por membros de órgão do Estado e de instituições da sociedade civil, não significa que o poder de decisão do Estado seja de fato compartilhado. A experiência de institucionalização desses espaços indicou uma série de limites em relação às expectativas criadas. Por outro lado, a sociedade civil, que desses conselhos faz parte, parece estar mais consciente dos limites existentes e reconhece que esses são apenas mais um dos espaços e possibilidades de participar e reivindicar poder.

Dentre as várias experiências participativas da década de 1970, surge, no final desta década, as primeiras experiências que desencadearam o que hoje é conhecido e institucionalizado como conselhos gestores. Segundo Szwako (2012), essas experiências de “conselhos populares” compreendiam diversos formatos chamados de comissões de bairros, conselhos comunitários e assembleias. Ainda nesse contexto de experimento, Tatagiba (2002, p. 54) aponta três tipos de conselhos: os “conselhos comunitários”, muito comuns nas décadas de 1970 e 1980, pois eram espaços de apresentação de demandas da comunidade junto às elites políticas locais; os “conselhos populares”, que eram espaços públicos criados pelos próprios movimentos sociais com forte ênfase na autonomia e pouco ou quase nenhum grau

de institucionalização; e, por fim, os “conselhos administrativos”, voltados ao gerenciamento direto e participativo de instituições como escolas, creches, hospitais etc.

Essas experiências, apesar de funcionarem de forma diferente dos conselhos atuais, podem ser consideradas como aquelas que deram origem ao modelo que temos hoje, com a grande diferença de que atualmente possuem certo grau de institucionalização. Embora a década de 1990 seja lembrada como o marco da institucionalização dos movimentos sociais e aproximação com o Estado por meio de conselhos, principalmente por meio dos conselhos municipais, estaduais e nacional de assistência social e saúde, ainda na década de 1980, é possível apontar algumas experiências de conselhos que contaram com apoio do Estado e se institucionalizaram, como o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), criado em março de 1964, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF), criado em 1983 no estado de São Paulo, e o Conselho Nacional dos direitos da Mulher (CNDM), criado em 1985 o qual agiu como formulador e executor de políticas públicas para as mulheres.

Os conselhos são espaços de compartilhamento de poder e responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil organizada sobre as políticas públicas e decisões que repercutirão em ações do Estado. As características que marcam boa parte dos conselhos gestores hoje e que os diferenciam das demais experiências são as formas de composição paritária e plural, a existência de um processo dialógico e de instâncias deliberativas, além do caráter permanente no tempo, ainda que muitos conselhos não consigam manter estabilidade e periodicidade das reuniões (TATAGIBA, 2002; TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012).

Os membros dos conselhos pertencentes à sociedade civil podem ser eleitos ou indicados por suas respectivas associações, com efeito a vaga no conselho pertence a uma instituição que está vinculada à defesa de alguma causa. Os órgãos do governo que compõem o conselho são determinados pela legislação, e têm seus membros indicados pelos respectivos órgãos. Por outro lado, as entidades da sociedade civil são eleitas a partir de critérios estabelecidos na lei que cria o conselho. Após a escolha das organizações da sociedade civil que compõem os conselhos, caberá a cada uma apontar um nome para titular e suplente, que serão seus representantes. Essa escolha muitas vezes é feita através da indicação da diretoria da instituição ou por meio de eleição.

Algumas questões são mais comuns e costumam estar mais presentes na literatura que debate esses espaços, pois há, por exemplo, diversas questões em torno da representação política dos membros de conselhos, sobre o seu desenho institucional, suas condições e apoio

estruturais e administrativos, a relação entre o Estado e o conselho, suas deliberações e principalmente sobre as contribuições e limites que todos esses elementos têm na geração de resultados e efeitos sobre as políticas públicas e ações do Estado.

### **1.3 Possibilidades e Limites dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas**

Muitas expectativas foram postas nesses novos arranjos de participação, sobretudo após a década de 1990, quando há crescente institucionalização dos espaços de participação e compartilhamento com o Estado. Dentre as expectativas que surgiram da possibilidade de maior participação social estavam a de tornar o processo de planejamento e execução de políticas públicas mais transparentes e suscetíveis ao controle da sociedade, e a criação de uma lógica mais democrática de definição das prioridades na alocação dos recursos públicos. Esperava-se ainda, no entendimento de Tatagiba (2002), que a participação tivesse efeito educacional sobre os participantes e promovesse cidadania. A literatura mais recente sobre os espaços de participação frustraram essa alta expectativa ao apontar uma série de limites a sua atuação. No entanto, por serem instituições relativamente recentes, os resultados sociais ainda não são claros, mas não deixam de apontar também o potencial desses espaços para o controle social e a luta constante por democratização.

Diante da institucionalização dos conselhos, houve certa homogeneização em relação a sua estrutura e forma de funcionamento. A literatura aponta algumas características que podem agir de forma a empoderar e facilitar os trabalhos dos conselheiros. Aspectos em relação ao seu desenho institucional, as deliberações, legitimidade da representação e formas de relacionamento com o Estado são algumas das principais questões que contribuem para avançar ou limitar as ações dos conselhos.

#### **1.3.1 O Desenho Institucional**

O desenho institucional dos conselhos é um importante elemento que pode afetar diretamente o caráter da participação e o processo de tomada de decisão em seu interior. Para Fung (2004, *apud* FARIA e COELHO, 2010, p. 62), a importância de se analisar os elementos institucionais desses espaços se dá porque, a partir dos desenhos, é possível aferir o caráter da participação em termos de quantidade, de seus vieses e da qualidade da deliberação; da capacidade de informar os representantes, os cidadãos e de fomentar as habilidades da

cidadania; e da relação desses espaços com o Estado no tocante ao controle público, justiça das políticas e sua eficácia e também na capacidade de mobilização popular.

Para Fung e Wright (2003 *apud* FARIA e COELHO, 2011), as características institucionais de um conselho podem então agir diretamente na efetividade, equidade e no alcance da participação e deliberação desses espaços, como a quantidade entre conselheiros da sociedade civil e governo, a forma de entrada nesses espaços (indicação, eleição, previsto no regimento etc), qual instituição pode reivindicar assento, quem pode presidir o conselho, a presença de comissões, quem pode definir a pauta, além de outras características que podem estar presentes na lei que cria o conselho e em seu regimento interno.

Faria e Coelho (2011) apresentam algumas variáveis que consideram importantes e com potencial de incidir sobre o processo de participação em conselhos, de forma resumida são:

1. A institucionalização do conselho que pode ser analisada a partir de informações como: o tempo de existência da instituição; a existência de uma estrutura organizacional; frequência das reuniões obrigatórias;
2. O seu potencial inclusivo e democratizante pode estar relacionado a sua composição, pluralidade e proporcionalidade. Ao processo decisório, em que se consideram as regras de distribuição, concentração, alternância de poderes. Em relação à formulação de normas de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisão, além da presença ou não de comissões e da previsão de conferências;
3. A análise da representação política no interior dos conselhos, cujo objetivo é investigar de que maneira as regras de inclusão indicam a existência de critérios que assegurem a pluralidade dos segmentos representados, e a existência de regras de como adquirem representação nessas instituições.

Características como o tempo de existência do conselho, a presença de uma estrutura organizacional e a frequência das reuniões obrigatórias, de acordo com Faria e Coelho (2011), podem indicar o grau de institucionalização dos conselhos, visto que a criação dessas instituições é crescente desde a Constituição de 1988. Serão mais formais aqueles conselhos que possuem um tempo maior de existência, assim como regularidade em suas reuniões. As autoras apontam também que a existência de estruturas burocráticas que dão apoio técnico e administrativo ao conselho, como câmaras ou comissões técnicas e temáticas, indicam o grau de organização dos conselhos.

Segundo as autoras, um dos aspectos mais importantes das regras que ordenam um conselho é se essas regras não restringem a inclusão, de modo que haja espaços para a pluralidade e proporcionalidade entre os segmentos que compõem o conjunto de conselheiros. A forma como o conselho está composto pode se relacionar também com os processos de tomada de decisão em seu interior, além de aferir seu nível democratizante.

O grau de democratização dos conselhos, ainda segundo a perspectiva de Faria e Coelho (2011), está relacionado também à presença ou ausência de comissões temáticas que possuem a função de qualificar o debate e a previsão de conferências que também contribuem para o aperfeiçoamento do debate, e “possibilitam a troca de informações entre diferentes atores com perspectivas diversas” (FARIA e COELHO, 2011, p. 308).

A representação política estudada, a partir dos aspectos institucionais, observa como os assentos no conselho são distribuídos e como os sujeitos são escolhidos dentro de suas entidades, a fim de discutir sobre a existência de critérios que assegurem a pluralidade dos segmentos representados e a “existência de regras que adquire representação nessas instituições” (FARIA e COELHO, 2001, p. 309).

### **1.3.2 Efetividade Deliberativa**

A parte da literatura que estuda a efetividade deliberativa dos conselhos investiga o processo de deliberação das instituições participativas, seu alcance e capacidade de geração de resultados. Segundo Almeida e Cunha (2011), essa área talvez seja a mais complexa, porque envolve uma série de fatores que interagem e se influenciam mutuamente. Investigar a efetividade deliberativa de um conselho implica em estudar a sua capacidade de agenda, o grau de conflito, o poder de vocalização dos atores, a presença de debates e contestação, a capacidade de gerar decisões e o tipo de temática em questão. Além desses elementos, existem ainda lacunas que interferem nos processos deliberativos, tais como a identificação de quem institui e quem participa da deliberação, a influência do tipo de política e do bem em disputa, e o impacto da presença de questões conflituosas, de autointeresse e de argumentos estratégicos para a legitimidade democrática.

Por outro lado, para o estudo dos processos deliberativos em instituições participativas, o conceito e os pressupostos da deliberação enunciada por Habermas (1997, *apud* FARIA, 2012) se transformam a partir da confrontação de seu alto valor normativo e a realidade que se apresenta complexa (FARIA, 2012). Alguns pressupostos “clássicos” da

deliberação, de acordo com Faria (2012), passam por mudanças em que há a consideração do diálogo, acordo e justificativa pública em relação à valorização anterior do discurso e do consenso. Para isso, autores tiveram que reconsiderar alguns pressupostos. Mansbridge (*apud* Faria 2012), por exemplo, inclui em seu conceito de deliberação aspectos da realidade que para Faria (2012) ilustra a readequação da teoria deliberativa à realidade social, pois considera como elementos importantes para a deliberação, além dos discursos formais, as falas informais e cotidianas entre os atores comuns e políticos, tais como representados e representantes eleitos e não eleitos, ativistas e não ativistas e os profissionais da mídia, além da busca pelo autointeresse, a aceitação do conflito e a legitimidade da agregação democrática.

A partir dessa mudança de concepção, “o objetivo da deliberação passa a ser o de esclarecer os termos do conflito, tentar conformá-lo e não mais a busca do consenso em torno do bem comum” (FARIA, 2012, p. 66). É preciso reconhecer então que a deliberação não é entendida mais da forma localizada e limitada, mas, sim, a partir da realidade que comporta conflitos, relações de poder e desigualdades nos espaços de deliberação. Dada a realidade, um dos desafios é investigar o alcance e os resultados das deliberações que acontecem no interior dos conselhos, o que a literatura tem chamado de “efetividade deliberativa” (AVRITZER, 2010). A metodologia mais comum para investigar as deliberações dos conselhos é através da análise documental das atas de suas reuniões, pois, apesar do debate de um conselho não se limitar a esse espaço, é nele que as decisões e preferências são expostas.

Apesar de o conceito de deliberação ter passado por mudanças que consideram os aspectos realistas de seu processo, isso não quer dizer o abandono da enunciação de princípios considerados importantes. A diferença é que esses princípios se tornam mais dinâmicos e complexos quando analisados dentro de determinados contextos. Assim, ao analisarmos qualitativamente as deliberações nesses espaços, é preciso se ater a presença desses princípios, bem como de que forma interagem com os demais elementos do processo deliberativo. Os principais princípios enunciados pela teoria deliberativa e utilizados nas análises dos conselhos são:

a) Igualdade de participação: todos os cidadãos devem ter a oportunidade de participação política e influência de poder (MANIN, 1987; COHEN, 1997; GUTMANN; THOMPSON, 2003; *apud* ALMEIDA e CUNHA, 2011);

b) Inclusão deliberativa: todos que estão sujeitos aos poder público devem ter seus interesses e razões considerados no processo de discussão e de decisão que autoriza o exercício desse poder e produz normas vinculantes (MANIN, 1987; BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; DRYZEK, 2000a; PETTIT, 2003; BENHABIB, 2007; *apud* ALMEIDA e CUNHA, 2011);

c) Igualdade deliberativa: todos que participam da deliberação devem ter as mesmas oportunidades de apresentar seus argumentos e razões mesmo que haja desigualdades de recursos (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; GUTMANN; THOMPSON, 2004; BENHABIB, 2007; *apud* ALMEIDA e CUNHA, 2011).

d) Publicidade: o espaço onde ocorre a deliberação, os procedimentos e os meios do debate e da decisão devem ser acessíveis e abertos a todos (BOHMAN, 1996; GUTMANN; THOMPSON, 2000, 2004; PETTIT, 2003; *apud* ALMEIDA e CUNHA, 2011);

e) Conclusividade: obedecidos todos os princípios, as deliberações devem ser capazes de gerar decisões (COHEN, 1997; ARAUJO, 2004; *apud* ALMEIDA).

f) Não tirania: as decisões devem ser resultado das razões apresentadas e não de influência extrapolíticas emanadas de assimetrias de poder, riqueza ou outro tipo de desigualdade social (BOHMAN, 1996; DRYZEK, 2000b; *apud* ALMEIDA e CUNHA, 2011).

Em muitos estudos, a investigação da observância desses princípios se dá através da análise documental, principalmente por meio das atas de reuniões, que apesar de haver limites como metodologia, já que nem todos os conselhos costumam relatar de forma detalhada, é onde se registram as falas e os conteúdos debatidos. Esses estudos procuram examinar os discursos políticos diferenciando o grau de argumentação no interior dessas instituições, a participação nos conselhos e qual espaço as falas ocupam (AVRITZER, 2010).

É muito comum também os estudos analisarem a presença de debates, as contestações, a apresentação de propostas e contrapropostas, os resultados do processo decisório e a participação de cada um dos segmentos durante esses processos. Os estudos dos processos deliberativos dos conselhos têm apresentado resultados variados em termos de efetividade e que ajudam a compreender e a formular hipóteses sobre quais elementos interferem na ação dos conselhos. Almeida (2006), ao analisar as deliberações nos Conselhos Municipais da Saúde e de Educação de Juiz de Fora (CMS/JF e CME/JF), encontra uma série de diferenças nos processos de deliberação entre esses dois conselhos. O CMS/JF possui, em suas reuniões,

nível alto de debate, contestação, apresentação de propostas em relação a sua política pública responsável, além de haver participação significativa dos segmentos de usuários, sociedade civil e governo no processo. Por outro lado, o CME/JF apresenta baixo índice de debate e conflito em relação às propostas, além do ponto central em suas reuniões ser “burocrático”, o qual dispõe sobre as discussões com os processos de registros e autorização de funcionamento.

As origens das diferenças encontradas nos processos deliberativos daqueles dois conselhos podem ser inúmeras, segundo Almeida (2006), inclusive quanto ao seu desenho institucional, responsável por normatizar a distribuição interna de cargos e critérios de composição. As diferenças podem estar relacionadas também às características e à força das instituições da sociedade civil dentro desses espaços e a sua representatividade. As entidades que compõem o CMS de Juiz de Fora têm trajetória no movimento sanitário e foram defensoras do projeto de criação de conselhos locais, enquanto que os Conselhos Municipais de Educação foram concebidos como órgãos de assessoramento ao MEC. Além disso, é importante destacar, como diferença entre os dois, o fato de haver convergência política entre sociedade civil e governo em torno da criação dos Conselhos Municipais de Saúde, pois a sua criação se relaciona com o projeto político de descentralização dos serviços e ampliação da participação popular, enquanto os CMEs surgem em um contexto autoritário, desenhado para uma participação limitada.

Um resultado interessante do CMS/JF, encontrado por Almeida (2006), é que a forte participação do segmento de usuários aponta para o sentido contrário ao que a literatura argumenta sobre o reflexo das desigualdades de condições materiais e culturais que constrangeriam segmentos menos privilegiados nos debates. Essa contradição poderia acontecer porque nesses espaços as desigualdades socioeconômicas poderiam ser compensadas com os recursos relacionados com o associativismo e o ativismo político.

Portanto, estudar a efetividade deliberativa de um conselho é uma tarefa complexa, pois seus resultados e efeitos variam e são dependentes de uma série de elementos. Ao mesmo tempo, as experiências já estudadas não nos permitem esperar um modelo de deliberação que obedeça aos princípios elencados pela teoria, entretanto apontam para uma série de contradições e de padrões nessas experiências. A teoria e as experiências da deliberação tiveram uma primeira fase de forte expectativa seguida de fase de frustração devido a não correspondência entre o que se esperava e a prática social (ALMEIDA e CUNHA, 2011). No entanto, a fase atual de estudos dos processos deliberativos em instituições participativas

aponta para perspectivas mais realistas que reconhecem os limites dos processos e a presença de desigualdades e relações de poder, mas que nem por isso tem deixado de produzir resultados e democratizar as decisões públicas (ALMEIDA e CUNHA, 2011).

### **1.3.3 Relacionamento com o Estado**

O processo de construção da democracia brasileira não é linear, de acordo com Dagnino (2002), mas se configura como contraditório e fragmentado em um processo que vincula uma multiplicidade de fatores e atores os quais inclui o Estado não apenas como seu conjunto de forças que ocupam o poder em vários níveis, mas especialmente em seu caráter e desenho autoritário que permanecem intocados e resistentes às tentativas de participação e compartilhamento de poder. Para a autora, soma-se ao caráter autoritário do Estado, o fato de os partidos políticos não possuírem o papel geralmente atribuído de mediadores entre sociedade civil e Estado.

A natureza dos conflitos entre sociedade civil e Estado não pode ser compreendida a partir da noção de que cada um atua em “lógicas distintas” ou a partir da ideia de oposição natural entre os dois, em que a sociedade civil é considerada o “pólo da virtude” e o Estado a “encarnação do mal” (DAGNINO, 2002). As explicações devem ir para além de razões essencialistas e partir de uma visão realista com olhar crítico, inclusive sobre a sociedade civil, já que esta não está livre de muitos dos males que acometem o Estado, já que não é possível se isentar da cultura política em que se está imerso.

É possível que a fonte mais comum dos conflitos entre Estado e sociedade civil, nesses espaços participativos, se dê em relação à partilha de poder, assim, nem sempre o conflito estará relacionado aos pontos e temas em questão para deliberação. Do lado do Poder Executivo, há resistência em compartilhar o seu poder sobre as políticas públicas, enquanto, por parte da sociedade civil, há resistência em participar efetivamente dessas decisões e concretizar o controle social sobre elas (DAGNINO, 2002). O perigo, segundo a autora, é o de transformar o poder deliberativo dos conselhos gestores em mera função consultiva ou apenas legitimadoras de decisões tomadas em gabinetes, ou quando exista partilha de poder, esta tenha caráter seletivo e alcance apenas decisões que não têm impactos significativos nas políticas públicas ou ações do Estado.

Outro perigo apontado por Dagnino (2002) para os conselhos é o de isolamento em relação ao conjunto da estrutura administrativa e se tornarem “ilhas” separadas ou como

“institucionalidades paralelas” com difícil comunicação com o resto do aparato estatal (DAGNINO, 2002).

Os fatores que limitam o poder de ação e efetividade deliberativa dos conselhos podem ser inúmeros e conter diversas explicações. Muito comum é a literatura apontar mecanismos limitadores da ação dos conselhos com origem no próprio Estado, que, ao menos no discurso, parece ter interesse na efetivação desses espaços e na sociedade civil, que é a principal reivindicadora da participação como instrumento para a democratização. Em relação ao Estado, os limites impostos estão relacionados às concepções resistentes à democratização dos processos de tomada de decisão e aos seus traços constitutivos, considerados empecilhos à democracia, tais como:

o predomínio de uma razão tecno-burocrática, o excesso de “papelada”, a lentidão, a ineficiência, a “falta de sensibilidade e o despreparo” da burocracia estatal”; a falta de recursos; a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado na medida em estão submetidos à rotatividade do exercício do poder, a falta de recursos; a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado na medida em que estão submetidos à rotatividade do exercício do poder, a falta de transparência que dificulta o acesso a informações (DAGNINO, 2002, p. 283).

Um dos principais pontos de tensão na relação entre Estado e sociedade civil é da recusa por parte do Estado em partilhar poder. E, muitas vezes, essa resistência é traduzida por meio da neutralização, enfraquecimento e comando da pauta do Conselho (TATAGIBA, 2002).

Do lado da sociedade civil, Dagnino (2002) aponta que um dos principais limitadores da participação igualitária seria a de experiência de qualificação técnica e política que essa experiência coloca aos representantes da sociedade civil. Para essa autora, os espaços de participação exigem um saber técnico e especializado que os representantes da sociedade civil, principalmente os de setores mais subalternos, não possuem, como ler uma planilha de custos, opções de tratamento médico, diferentes materiais de construções etc. Além desses conhecimentos especializados, há aqueles conhecimentos referentes ao funcionamento do Estado, de sua máquina administrativa e de seus procedimentos.

Segundo Dagnino (2002), a falta de qualificação técnica por parte da sociedade civil tem pelo menos três implicações. A primeira, porque frente à necessidade de se qualificar, a sociedade civil coloca-se diante da escolha entre luta institucional *versus* mobilização social. A segunda implicação seria a de que a rotatividade da representação nos conselhos ficaria prejudicada, segundo a autora, já que os mesmos conselheiros tenderiam a se perpetuar devido

à dificuldade e tempo para a aquisição das competências. E, por último, a produção de desigualdades no interior dos conselhos, que gera acesso privilegiado aos recursos do Estado devido a possível existência de setores da sociedade civil que possuem mais informações e conhecimentos específicos que outros.

Por outro lado, ainda são necessário estudos que aprofundem o quão relevante é a questão da qualificação técnica da sociedade civil para a qualidade e efetivação das decisões tomadas em conselhos gestores e o quanto a suposta falta de qualificação está relacionada diretamente às questões e às consequências apontadas pela autora. A qualificação técnica é muito pertinente, mas, por outro lado, pode não ser tão central assim como se proclama. É necessário reconhecer os limites e virtudes que a sociedade civil e o Estado possuem dentro desses espaços, assim como reconhecer que exigir conhecimentos específicos da burocracia estatal à sociedade civil pode não fazer sentido, visto que a sociedade civil é diversa e localizada em distintas posições e poder. Em tempos de luta pela abertura de informações do Estado, faz mais sentido o próprio Estado traduzir seu discurso para uma gramática mais acessível do que exigir que a sociedade civil e todos os cidadãos entendam termos técnico-burocráticos.

É preciso se ater também se o argumento sobre a qualificação dos conselheiros da sociedade civil para compreensão dos discursos do Estado não faz parte de um discurso de desqualificação estratégica como argumenta Moroni (2005). O autor defende ser um mito a noção de que a sociedade civil não está preparada para participar e, dessa forma, se justificaria a tutela do Estado sobre ela.

A qualificação política é apontada por Dagnino (2002) como um dos limitadores da atuação da sociedade civil nos conselhos e está relacionada à convivência direta com as multiplicidades de atores, concepções e interesses ligados à convivência democrática. Trata-se da capacidade dos conselheiros em conviverem com a pluralidade de ideias e convicções dentro dos conselhos.

Os limites para a participação a partir de conselhos são inúmeros e, como demonstra a literatura, esses limites não partem apenas do Estado ou governo, mas também da sociedade civil. Os conselhos são instrumentos democráticos relativamente novos dentro de uma democracia também recente e, que por isso, compartilham do desafio de se aperfeiçoarem mutuamente. Tanto sociedade civil quanto governo estão cientes de tais limites e que, apesar da existência de inúmeros conselhos que possuem o mesmo desenho institucional, são distintos e possuem diferentes níveis de efetividade.

## **2. Mulheres vão à Luta: O Movimento Feminista Brasileiro**

### **2.1 Quase Bem Comportadas – Protagonismo e Sufrágio**

O primeiro momento do feminismo no Brasil, segundo Costa (2005), tem início na segunda metade do século XIX e se caracteriza por ser um movimento ainda tímido e de cunho conservador quanto ao questionamento da divisão sexual dos papéis de gênero. Muitas vezes, o argumento se baseava nesses próprios papéis e estereótipos os quais resgatavam a ideia das mulheres serem virtuosas e maternas.

A autora afirma que as primeiras organizações feministas tiveram forte influência dos movimentos socialistas e anarquistas que chegaram ao país com a entrada de imigrantes europeus. Essa influência se deu de forma direta a partir da incorporação da mão de obra feminina na indústria. Isso se comprova pelo fato de que as primeiras reivindicações estavam relacionadas às questões de trabalho, como a defesa por melhores salários, condições básicas de higiene e saúde e combate às discriminações e abusos.

No século XIX, houve a tentativa de chamar a atenção para as condições as quais as mulheres estavam submetidas. Nísia Floresta Brasileira Augusta (1810-1885) é considerada uma das primeiras feministas do Brasil e conhecida por ter feito, em 1832, a tradução livre intitulada “Direitos das Mulheres e Injustiças dos Homens”, da obra da feminista inglesa Mary Wolstonecraft, “A vindication of the rights of women” de 1790. O que Nísia Floresta fez, na verdade, não foi apenas uma tradução, mas uma adaptação da obra à realidade brasileira. Além dessa obra, escreveu mais 14 livros, escreveu para jornais e atuava na luta abolicionista. Embora Nísia Floresta tenha sido precursora do feminismo e defensora pública da igualdade entre mulheres e homens, sua obra e bibliografia só foram resgatados anos mais tarde.

Também nesse século, no Ceará, mulheres se juntaram e formaram a Sociedade das Senhoras Libertadoras e atuaram na luta a favor do abolicionismo da província, que foi a primeira no Brasil a abolir a escravidão em 1884 (BANDEIRA e MELO, 2010). Em 1987, ainda segundo as autoras, a província de Manaus abole a escravidão com a participação reivindicatória da associação Amazonenses Libertadoras, no movimento em prol da abolição. O interessante é que essas primeiras associações exclusivas de mulheres estavam relacionadas à luta abolicionista e não necessariamente ao questionamento das desigualdades de gênero. Alonso (2011), em pesquisa sobre o associativismo pela abolição da escravidão no Brasil

oitocentista, aponta 26 sociedades abolicionistas femininas que se formaram ao longo da campanha, situada em 10 das 20 províncias do Império, das quais 18 eram exclusivamente de mulheres.

O número de associações exclusivas de mulheres apontadas acima, em uma época em que o espaço da política era exclusivo de homens, é significativo. No entanto, mesmo que essas associações não tivessem como luta central a condição da mulher, o fato de serem espaços apenas de mulheres já denota a noção de especificidade de condição dos membros do grupo. Para Alonso (2011), as mulheres se inseriram nesse movimento por três vias principais: por meio da filantropia, principalmente mulheres de classe alta que tinham tempo livre; por influência e vinculadas aos maridos, pais e irmãos; e, por último, pela via artística, como escritoras e principalmente cantoras e atrizes. A existência de um número significativo de associações de mulheres ainda no século XIX nos faz questionar para onde foram esses movimentos após a abolição da escravidão. A luta desses grupos se finda com o fim da escravidão ainda que a abolição não tenha implicado melhorias significativas para a população negra? A partir dessa mobilização, não seria possível surgir o questionamento sobre outras questões sociais ou mesmo sobre a condição das mulheres?

De acordo com Bandeira e Melo (2010), depois do protagonismo com a luta abolicionista, chegou a vez de lutar pelo sufrágio universal do voto, o qual tem início timidamente no final do século XIX com a peça Teatral de sucesso, “O voto feminino”, no Rio de Janeiro, escrita por Josefina Álvares de Azevedo. Mesmo com forte mobilização em prol do voto feminino, a Constituição de 1891 foi promulgada sem que se conseguisse estender esse direito às mulheres. O curioso é que essa Constituição não impedia diretamente as mulheres de votarem, pois ela declarava em seu artigo 70 que “São eleitores todos os cidadãos maiores de 21 anos”. Assim, o que houve, de acordo com Bandeira e Melo (2010), foi uma exclusão tácita desse direito para as mulheres diante da naturalidade que era sua ausência na política formal.

Foi através dessa brecha interpretativa que Juvenal Lamartine, então chefe de província do Rio Grande do Norte, incentivado por feministas, mobilizou os parlamentares de seu estado para a aprovação de uma lei estadual que garantisse o direito ao voto das mulheres. No entanto, com a interpretação contrária do Senado Federal e sob a alegação de que o sufrágio às mulheres só poderia ser concedido por meio de lei federal e não estadual, as eleições de 1927, no Rio Grande do Norte, as quais contaram com algumas mulheres como votantes, foram anuladas (BARBOSA e MACHADO, 2012).

A luta feminista e de grupos de mulheres pelo sufrágio universal se intensificou na primeira década do século XX, principalmente em 1918, segundo Araújo (2003), com a criação da Liga para a Emancipação Intelectual da Mulher por uma das pioneiras do feminismo no Brasil, Bertha Lutz, no Rio de Janeiro. Posteriormente, essa liga teve seu nome alterado para Emancipação pelo Progresso Feminino. Julita Monteiro Soares, também defensora do direito ao voto, fundou em meados de 1925 o Partido Liberal Feminino que estava voltado ao apoio de mulheres operárias, entretanto se utilizava do discurso da superioridade moral das mulheres para argumentar a favor de seu ingresso na vida pública.

No início do século XX, em 1910, foi fundado também o Partido Republicano Feminino na cidade do Rio de Janeiro, que teve como sua primeira presidenta Leolinda de Figueiredo Daltro. Esse partido apresentou papel importante na luta pelo direito das mulheres ao voto ao participar e mobilizar manifestações em defesa desse direito. O discurso do Partido Republicano Feminino, no entanto, se diferenciava do discurso do Partido Liberal Feminino por não associar os direitos das mulheres ao voto e ao acesso à vida política pelo seu caráter superior, mas enfatizava a igualdade entre homens e mulheres (BANDEIRA e MELO, 2010).

A luta sufragista das mulheres se inicia no final do século XIX, e se intensifica no início do século seguinte. Esse movimento não era homogêneo e estava presente em várias partes do país com distintas concepções e, embora se diferenciasssem pelo tipo de discurso, esses grupos tinham em comum a defesa dos direitos políticos das mulheres. Direitos básicos, mas que eram negados a elas.

Essas mulheres protagonistas na luta pelo seu sufrágio não atuavam apenas dentro de suas organizações, mas, sim, procuravam influenciar a opinião pública a seu favor, inclusive políticos da época. Bertha Lutz, em 1918, escreveu o artigo intitulado “Somos Filhos de Tais Mulheres”, que assina com o pseudônimo de Iracema, em que faz forte defesa do voto feminino. Seu artigo teve forte repercussão e reacende a luta sufragista (BANDEIRA e MELO, 2010 p. 15).

Em 1919, por influência de Bertha Lutz e de outras feministas, o senador Justo Chermont apresenta ao Senado o Projeto de Lei 102 estendendo o direito de votar às mulheres. No entanto, foi apenas em 1932, com o Decreto 21.076, que instituía o Código Eleitoral Brasileiro, que todas as mulheres brasileiras obtiveram formalmente o direito de votar. Embora tenha sido uma grande vitória e avanço o direito formal ao voto para as mulheres, é importante destacar que esse direito se restringia às pessoas alfabetizadas, além de outros sujeitos, fato que excluía a grande maioria da população de mulheres.

A conquista pelas mulheres do direito ao voto e de concorrer às eleições não vieram sem críticas e oposição. A repercussão desse direito e da possibilidade do ingresso das mulheres na vida política demonstravam o conservadorismo e a resistência, por parte da sociedade brasileira, ao fato de a mulher poder desbravar outros espaços diferentes ao doméstico. Questionamentos, por parte da imprensa, sobre a capacidade das mulheres em emitir uma opinião política, a dúvida sobre sua capacidade intelectual e a demonstração de receio de não sobrar tempo para os serviços domésticos, além de ironias e da defesa de que, para serem merecedoras desse direito, deveriam preencher certos requisitos morais, intelectuais e profissionais, demonstravam a resistência de alguns setores (ARAÚJO, 2003; KARAWEJCZYK, 2010).

Foi então, no governo Vargas, que as mulheres obtiveram o direito formal ao voto. Visto dessa forma, pode parecer que as mulheres finalmente teriam seus direitos políticos garantidos, mas ainda não se tratava disso. Foi concedido, em 1932, por lei o direito ao voto. Todavia, não houve, por parte do Estado, nenhuma política voltada para o incentivo à participação política e ao alistamento eleitoral das mulheres.

Com os direitos concedidos nos primeiros anos do Governo Vargas e a conquista do voto poderia trazer a ideia de que as mulheres ganhariam espaços efetivos de participação e atuação na vida pública, além de ser um grande passo para outras conquistas sociais. Assim, uma onda de otimismo passou pelo país nessa época, com o crescimento das cidades, da economia e com ações do Estado que eram novidades até então. Entretanto, esse sentimento durou pouco. Com a instauração do golpe de Estado em 1937, iniciou-se o período conhecido como Estado Novo, em que o Estado não fez questão de esconder sua face autoritária.

Soma-se a esse autoritarismo a oportunidade que a Igreja Católica enxergou de recuperar o espaço perdido durante a República Velha, firmando-se, então, como uma grande incentivadora de organizações de mulheres, como a Federação Pernambucana para o Progresso Feminino, a Liga Eleitoral Católica e da Cruzada de Educadoras Católicas (Araújo, 2003). A Liga Eleitoral Católica, inclusive, atuou em campanhas de alistamento eleitoral de mulheres. Contudo, essas campanhas não deixavam de ter como conteúdo as premissas conservadoras sobre temas debatidos na época, como a reivindicação de direitos iguais das mulheres casadas, além de pedir voto para os candidatos que apoiavam (Araújo, 2003).

O retrocesso político que se instalou no país, além de ter impedido a continuidade dos mandatos das duas primeiras deputadas federais do país, Bertha Lutz e Carlota de Queiroz, trouxe também um retrocesso de direitos para as mulheres. O Decreto 3.199 de abril de 1941,

por exemplo, na contramão à lógica de igualdade entre os sexos, proibia as mulheres a prática do esporte por considerar incompatível com as condições femininas (BANDEIRA e MELO, 2010). Ademais, muitas associações de mulheres, que tinham papel importante na discussão e mobilização por direitos, acabaram enfraquecidas e tiveram de encerrar suas atividades.

Os anos que se seguiram não foram anos mobilizadores em torno dos direitos das mulheres. Com a redemocratização em 1945, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) se reorganiza, e embora tenha seu registro cassado em 1948, consegue, nesse curto período, eleger alguns deputados para a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), além de uma deputada estadual em São Paulo. Após a cassação do registro do partido, mulheres anteriormente ligadas a ele, junto a outras mulheres com orientação política de esquerda, formam a Federação de Mulheres do Brasil (FMB), que abrigou associações femininas em onze estados brasileiros, e teve como presidenta Alice Tibiriçá, responsável pela criação do Dia das Mães no país e das comemorações do Dia Internacional da Mulher (BANDEIRA e MELO, 2010; SANTOS, 2006).

## **2.2 Reorganização e Resistência – A década de 1970**

A partir do final da década de 1960, sob influência da onda contestatória dos movimentos feministas, negros, operários, estudantis, ambientais e tantos outros que marcaram aquela década, principalmente na Europa, é que o movimento feminista ressurgiu no cenário brasileiro de lutas. Para além da influência internacional, o país se encontrava ainda em um contexto de ditadura militar que, na década de 1970, se tornava cada vez mais autoritária. Esses fatos contribuíram para tornar a Ditadura e a luta pela democracia os principais alvos dos movimentos sociais desses anos.

O movimento feminista da década de 1970 é marcado pela reorganização, pela reflexão de suas questões centrais, pelo rechaço ao Estado, e principalmente, pela necessidade de se afirmar autônomo. Embora os movimentos feministas e de mulheres variassem e se distinguissem uns dos outros, eles encontraram na autonomia o elemento em comum. Ainda que o grau de autonomia, em relação aos homens e aos partidos políticos variasse entre esses grupos, mantinham-se como consenso a autonomia total em relação ao Estado (SCHUMAHER e VARGAS, 1993, p. 350). A autonomia em relação ao Estado, segundo Costa (2005), diferente da autonomia em relação aos partidos políticos e aos homens, não era

sequer discutida, tendo em vista que não faria sentido negociar com o Estado autoritário que era o “inimigo comum” dos movimentos sociais da época.

A década de 1970 é comumente apontada como o início da segunda onda do feminismo brasileiro e esteve bastante influenciado pelos movimentos feministas internacionais. Nesse período, os debates colocados pelas organizações feministas giravam em torno de questões sobre a própria identidade do movimento feminista como, por exemplo, quais mulheres “salvar”? As mais oprimidas ou todas? Quem é o inimigo principal? O homem ou o capitalismo? Quem somos? O que fazer com nossa sexualidade? Essas eram algumas das questões levantadas (VARGAS e SCHUMAHER, 1993, p. 349).

As mulheres que compunham essas organizações eram quase todas pertencentes a organizações ou grupos de esquerda, dos movimentos estudantis e de Associações Eclesiásticas de Base. Muitas se desvincularam dessas organizações por conta da resistência interna desses grupos em aceitarem a luta feminista como uma luta legítima em um contexto de ditadura militar. Para os membros desses grupos, de acordo com Alvarez (1994 *apud* COSTA, 2005), a luta feminista era uma luta secundária, além disso, as próprias feministas eram muitas vezes desqualificadas ao serem tachadas de burguesas, desorientadas, desconectadas da realidade do continente e de comungarem de uma moda do imperialismo norte americano.

As organizações feministas eram caracterizadas pela heterogeneidade e conflito entre si. Na segunda metade da década de 1970, o debate entre as feministas, as mulheres dos movimentos populares e aquelas que priorizavam os partidos políticos era polarizado entre o debate geral e debate específico. Essa heterogeneidade, como aponta Vargas e Schumacher (1993), foi essencial para se chegar a 1979 com inúmeros grupos de mulheres espalhados pelo país. Havia, segundo as autoras, as separatistas, as intelectuais, as pequeno-burguesas preocupadas com sexo, as proletárias preocupadas com o casamento da luta geral com a luta específica, as defensoras do movimento autônomo, as “estrangeiras” ex-exiladas influenciadas pelo movimento feminista, dentre outras.

A década de 1970 foi marcada também pela instituição da Década da Mulher (1976-1985), pela Organização das Nações Unidas (ONU) e, embora seja difícil mensurar o seu alcance e resultados, foi importante por dar visibilidade às condições das mulheres em uma sociedade que ainda sentia resistência em tratar dessa temática. Céli Pinto (2003) exemplifica essa dificuldade a partir do evento organizado por dois grupos informais cariocas e patrocinado pelo Centro de Informações da ONU em 1975, em comemoração ao Ano

Internacional da Mulher. O título escolhido para o evento foi “O papel e o comportamento da mulher na realidade brasileira” com o intuito de neutralizar a temática e não assustar as pessoas com o termo “feminista”, como relata uma das organizadoras (PINTO, 2003, p. 57).

Em uma tentativa de avaliar essa década, Fanny Tabak (1985) destaca que, em nível nacional, a década foi marcada pela denúncia sistemática, formal ou informal, institucionalizada ou não, de variadas formas de discriminação ainda presentes em nossa sociedade. Ao longo dessa década, foram feitas revisões das leis e dos Códigos em busca de elementos sexistas que contribuíssem para a culpabilização da vítima e da não condenação dos agressores, nos casos de violência contra a mulher. A autora destaca que essa mobilização se deu inclusive através de diferentes formas de pressão política junto aos órgãos de poder. Além disso, a década foi propulsora de estudos acadêmicos na temática da mulher em vários países, inclusive no Brasil que teve seu primeiro centro de estudos na área em 1981 com a criação do Núcleo de Estudos sobre a Mulher (NEM) pela PUC-RJ (TABAK, 1985).

O encontro da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), realizado em 1975, em Belo Horizonte, teve papel fundamental na mobilização contra a ditadura e na reorganização dos movimentos feministas. Por dez anos as feministas organizaram reuniões anuais durante os encontros da SBPC que foram, segundo Pinto (2003), importantes para o desenvolvimento do feminismo acadêmico no país. Aquele ano marca também a criação do Movimento Feminino Pela Anistia que aproveitou as comemorações do Ano Internacional da Mulher (1975), para manifestar a favor dos presos políticos (PINTO, 2003).

A década de 1970, principalmente na segunda metade e início da década de 1980, é uma rica fase de mobilização de diferentes vertentes do feminismo. É criado no Rio de Janeiro o Centro da Mulher Brasileira (CMB), importante organização feminista nesses anos. Em São Paulo, é criado o primeiro grupo feminista com recorte homossexual, o Grupo Lésbico Feminista e, no início da década de 1980, os movimentos de mulheres negras ganham também espaço e contribuem para diversificar, enriquecer e questionar o movimento feminista brasileiro.

Aquela década foi marcada então pela subversão feminina tanto via movimento feminista, que chocava a sociedade com suas reivindicações por direitos e liberdades, como por meio da luta armada contra a ditadura militar em que mulheres pegavam em armas e desafiavam os padrões e papéis impostos ao sexo feminino. A década termina com um movimento feminista mais diversificado, com diferentes vertentes e capaz de questionar sua própria lógica. A acusação do feminismo de burguês e de costas para as mulheres pobres,

negras, lésbicas e do campo não fazia mais sentido frente à pluralidade de lutas que o feminismo brasileiro passa a agregar.

### **2.3 Estado, um Aliado? A década de 1980**

“De costas para o Estado” é o como se caracteriza o movimento feminista em relação ao Estado desde a década de 1960. No entanto, com o processo de democratização, o engajamento na política formal passa a ser uma possibilidade de atuação do movimento. A mudança não foi apenas por parte das mulheres que compunham esses movimentos, mas se deu também por parte dos partidos políticos que viram no eleitorado feminino um recorte do eleitorado importante. Além de criarem departamentos no partido voltados à temática da mulher, os partidos demonstravam menos resistência às questões levantadas pelas feministas com a criação de programas e plataformas políticas voltadas à população de mulheres. Isso se deu, inclusive pela entrada e atuação de feministas em partidos políticos.

Segundo Vargas e Schumacher (1993), os partidos políticos não tinham ainda incorporado em seus programas nenhuma questão relativa à mulher, mas mesmo assim algumas feministas apoiaram alguns candidatos que tinham o compromisso de combater a discriminação sexual, embora tenha sido ainda um apoio tímido. Nas eleições diretas de 1982 para governadores estaduais, a atuação do movimento é mais significativa e chega a elaborar uma plataforma feminista a ser apresentada aos candidatos em alguns estados, como no caso do documento “Alerta Feminista”, apresentado aos candidatos do Rio de Janeiro (VARGAS e SCHUMACHER, 1993).

Em 1980, é criado o SOS Mulher, primeiro grupo de combate à violência contra a mulher, fruto de uma mobilização em torno da temática que vinha desde a segunda metade da década de 1970. Nesse período, repercutiram nacionalmente, através da mídia, assassinatos de mulheres pelos seus companheiros. Como resultado dessa mobilização, foi criada em 1985, em São Paulo, a primeira Delegacia Especializada de Atendimento às Mulheres (DEAM) (BANDEIRA e MELO, 2010). A criação de delegacias especializadas marca o início da atuação do Estado em prol de políticas públicas voltadas para as mulheres. Pitanguy (2011) lembra também que nesse período foi elaborado o Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PAISM), importante por desenvolver um novo conceito de saúde integral.

Em um ato inédito, em 1983, é criado o Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF) em São Paulo. O Conselho foi criado no mandato de André Franco Montoro que

colocou em prática este compromisso que fazia parte de sua plataforma de campanha. A idealização do Conselho é de responsabilidade do Departamento Feminino do PMDB, composto inclusive por algumas feministas, que apresentaram a proposta a qual foi acolhida como entusiasmo pelo candidato (SANTOS, 2006, p. 416). O candidato teve apoio também de feministas que não eram filiadas ao partido, mas que torciam pela vitória e implementação de um órgão que pudesse executar políticas públicas para as mulheres.

Todavia, o apoio ao CECF não foi unânime por parte das feministas e se polarizou em duas posições sobre esse órgão de um lado estavam as que o considerava um importante instrumento de implementação de políticas para as mulheres e, do outro lado, aquelas que defendiam o espaço dos movimentos sociais como o único legítimo para atuação de feministas (COSTA, 2005, p. 37). Santos (2006) destaca também que o movimento teve ainda uma segunda cisão, tendo de um lado as que ingressavam na estrutura do poder público e, de outro, as que ficaram fora do aparelho estatal, seguindo uma opção pessoal, coletiva ou partidária. As feministas ligadas ao PMDB, principalmente, ingressaram no governo de Montoro, enquanto as petistas recusaram sua participação, pois acreditavam que o órgão não deveria ser estruturado como um conselho, mas como um órgão estritamente executivo, no modelo de uma coordenadoria ou secretaria (SANTOS, 2006, p. 418).

Um dos medos das feministas que defendiam a independência da atuação dos movimentos em relação ao CECF era o de que o movimento se submetesse às decisões dos órgãos estatais e anulasse, assim, as contribuições que a sociedade civil poderia oferecer. Santos (2006) aponta quatro aspectos que marcam a relação entre as feministas e os partidos políticos que tiveram consequências para o CECF. O primeiro é que o Conselho não se transformou numa instância suprapartidária. O segundo aspecto é que as concepções do que deveria ser o Conselho eram diferentes entre as feministas do PMDB e do PT. O terceiro ponto é que o Conselho não possuía autonomia dentro do governo e, por último, a resistência de alguns movimentos em manter ligações partidárias ou participar do aparelho estatal impedia a criação de uma instituição que representasse o movimento dentro do governo.

Após a criação do Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF), em São Paulo, outras experiências de conselhos foram implementadas no país. Em Minas Gerais, Ceará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná, Rio Grande do Norte, Alagoas, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, além de conselhos municipais da mulher em Natal, Belém e Salvador. Em alguns casos, a criação gerou polêmica e resistência por parte dos movimentos, como foi o caso do Conselho Estadual da Mulher do Rio Grande do Sul em que a sua criação, em 1986,

deu-se a partir de um decreto do governador. As mulheres dos movimentos só ficaram sabendo pela imprensa para o ato de posse da presidenta (SCHUMAHER e VARGAS, 1993).

A multiplicação de órgãos colegiados de defesa das mulheres se deu principalmente após a criação, em 1986, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que também gerou muito debate e ansiedade antes de sua criação. O movimento se declarou contrário a sua criação e ao mesmo tempo impôs algumas condições para sua possível viabilidade. Assim, o CNDM foi criado e se transformou em um importante órgão de execução de políticas e ao mesmo tempo articulador do movimento feminista, que embora tenha sofrido resistência antes de sua criação, conseguiu apoio do movimento ao ser um órgão vinculado ao Estado, mas comandado pela sociedade civil. Sobre o processo de criação do CNDM, suas ações e sua desmobilização será contada com mais detalhes no próximo capítulo.

### **2.3.1 Luta e Estratégia na Constituinte – Vence a Igualdade Formal**

O movimento feminista, assim como todos os outros movimentos sociais que se organizaram, principalmente a partir da década de 1970, não estava alijado dos processos políticos e da transformação do Estado brasileiro. Esses movimentos tiveram influência na luta pela redemocratização e durante a Constituinte instalada em 1987. O movimento feminista teve papel fundamental na inclusão de direitos da mulher na nova Constituição.

A tática escolhida pelas feministas dos movimentos, além da mobilização e discussão das prioridades das mulheres a serem defendidas, foi a de convencimento dos parlamentares constituintes, estratégia que ficou conhecida como o “lobby do batom”. O trabalho não só de convencimento, mas também de discussão foi feito em especial com a bancada feminina da constituinte composta por 26 deputadas e nenhuma senadora, do total de 594 parlamentares entre titulares e suplentes. Segundo Pinto (1994), a bancada feminina da Constituinte foi composta por mulheres das mais variadas correntes político-partidárias e com diferentes trajetórias, que assumiram, no decorrer dos trabalhos, a posição de representantes das mulheres e a identidade da bancada. Para Pinto (1994), a formação dessa bancada específica tem ao menos três razões: a presença de Emendas Populares promovidas pelo movimento de feministas e de mulheres; a presença do CNDM que foi um importante articulador; e a

própria dinâmica interna da Câmara dos Deputados que possuía apenas 5,7% de mulheres naquela Constituinte.

Do total de 122 emendas populares apresentadas à Constituinte, quatro se tratavam dos direitos das mulheres, e três delas foram promovidas por associações de mulheres e grupos feministas (PINTO, 1994). Das três emendas populares apresentadas por movimentos de mulheres e feministas, a que teve o maior número de assinaturas e forte defesa entre os movimentos mais populares foi a Emenda 19, que concedia aposentadoria para donas de casa, contudo, essa emenda não foi incorporada pela bancada feminina. A segunda emenda apresentada por associações de mulheres feministas foi a mais abrangente das três, e abordava desde direitos relacionados à saúde da mulher ao direito à terra. A terceira emenda apresentada se referia à legalização do aborto, concedendo o direito da mulher interromper a gravidez até 90 dias de seu início (PINTO, 1994).

Essa última emenda foi a que obteve o menor número de assinaturas e que continha o conteúdo mais polêmico das três. Como é sabido, o movimento feminista e de mulheres não atuava sozinho nesta Constituinte, já que era um espaço em que transitavam diversas vertentes e posições políticas. Uma delas, inclusive poderosa, era a Igreja Católica que apresentou por meio de entidades religiosas três emendas que proibiam e criminalizavam o aborto. A estratégia assumida pelo movimento, principalmente coordenado pelo CNDM, em relação ao aborto, foi a de evitar a inclusão do termo “proteção à vida desde a concepção” e assim impedir qualquer legislação posterior que viesse conceder direitos sobre a interrupção da gravidez, como nos casos de estupro, por exemplo (PINTO, 1994).

A Constituição não foi então um mérito apenas dos parlamentares eleitos para a Constituinte, mas, sim, produto de um trabalho resultado do empenho da sociedade civil. No caso dos direitos das mulheres, estavam presentes nessa luta a bancada feminina da Constituinte, o CNDM, os movimentos feministas e de mulheres que, embora se posicionassem como defensoras dos direitos das mulheres, tinham posições muitas vezes divergentes. No entanto, essas associações souberam aproveitar a oportunidade de incluir no novo Ordenamento direitos básicos, mas que nunca antes tinham sido concedidos às mulheres. Pinto (2003) aponta alguns exemplos desses direitos como o artigo 5º, em seu inciso I, que enuncia que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações; a concessão às presidiárias de condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação; o direito à licença maternidade; os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal idênticos para homens e mulheres; os direitos aos trabalhadores domésticos; a

proibição da diferença salarial por motivo de sexo, cor, idade ou estado civil; dentre outros direitos.

A década de 1980 foi uma década que o movimento feminista soube aproveitar o processo de redemocratização para se institucionalizar. Por sua vez, essa institucionalização não veio sem debate e resistência por parte do movimento que tinha receio de enxergar o Estado como um aliado. A preocupação do movimento era compreensível, pois até então só conhecia a face autoritária e fechada do Estado, que inclusive perseguia e torturava muitas das mulheres que compunham o movimento. Por outro lado, o movimento foi obrigado a se adaptar à nova conjuntura política do Estado brasileiro que à época se abria à democracia. Nesse processo, acontece a entrada de várias feministas na política formal, seja através de partidos políticos, principalmente via PT e PMDB, seja via cargos públicos. Feministas, por outro lado, enquanto movimento, entram no Estado através da criação do CNDM, que dura pouco tempo até ser desarticulado pelo próprio Estado em 1989.

## **2.4 O Feminismo Acabou? A década de 1990**

É comum nos depararmos com o questionamento sobre o fim do feminismo, entretanto ele está longe de seu fim. Esse questionamento, provavelmente, parte da expectativa de que ele tenha a mesma lógica de algumas décadas atrás. O movimento feminista, a partir da década de 1990, se modifica significativamente em relação às décadas de 1970 e 1980 em que ainda havia associações de feministas que se reuniam em grupos de reflexão, discussões, e tinham, como principal instrumento reivindicatório as manifestações públicas.

Embora a década de 80 tenha sinalizado um avanço em termos de relação entre o movimento social feminista e o Estado, em que este incorpora temáticas específicas da luta feminista e cria espaços em seu interior para a participação do movimento na formulação e execução de políticas públicas voltadas às mulheres, a década de 1990 começa com esses espaços fragilizados e desmobilizados, sem o interesse por parte do governo de levá-los a diante. Além das condições precárias e do desprestígio governamental, esses espaços sofriam também do descrédito por parte do movimento autônomo (COSTA, 2005, p. 19).

Segundo Pinto (2003), dois cenários são particularmente importantes na década de 1990 e indicam suas diferenças das décadas anteriores. O primeiro refere-se à dissociação entre o pensamento feminista e o movimento. O segundo cenário, à profissionalização do

movimento por meio do aparecimento de um grande número de ONGs voltadas à questão das mulheres. Ou seja, são fenômenos complementares em que ao mesmo tempo o pensamento feminista se generaliza, e o movimento, através das ONGs, se especializa.

Algumas feministas que tiveram importante atuação nos movimentos durante as décadas de 70 e 80 criam organizações não governamentais (ONGs) feministas. A multiplicação dessas instituições não se dá apenas no caso do movimento feminista, mas com a maior parte dos movimentos sociais. A multiplicação desse tipo de intervenção se deu em parte pelo próprio processo de institucionalização dos movimentos sociais e também pelos incentivos por parte do Estado em terceirizar seus serviços sociais. As ONGs foram para o Estado parceiras na execução de políticas e atuaram como assessoras nos momentos em que o Estado lhes atribuiu o papel de consultoras e especialistas na temática.

Segundo Pinto (2003), as ONGs são organizações privadas sem fins lucrativos, e agem por meio de projetos destinados a populações específicas ou em defesa de causas específicas. São, geralmente, financiadas primordialmente por fundações internacionais ou pelo próprio Estado, numa espécie de terceirização de serviços e responsabilidades. Embora muitas ONGs tenham surgido a partir da militância da década de 1970 e 1980, várias delas não estavam ligadas necessariamente à militância e aos movimentos sociais. Há ONGs que surgem a partir da identificação de problemas sociais por parte de grupos de profissionais ou de militantes de partidos de esquerda, além das ONGs ligadas a atividades que antes eram de responsabilidade do governo, geralmente associadas a grandes empresas e grupos econômicos.

Alvarez (1998) chamou o processo de multiplicação de ONGs da década de 1990 de “onguização” em que, concomitante ao seu crescimento, deu-se ainda a sua profissionalização. Parte da responsabilidade desse processo aconteceu em decorrência da necessidade criada a partir de instituições governamentais e intergovernamentais encarregadas de políticas para as mulheres e da proliferação da legislação voltada para essa população. Assim, essas novas iniciativas, tanto por entidades internacionais como pelo Estado, demandaram instituições que produzissem informações especializadas sobre a situação das mulheres e que pudessem “alimentar” com mais rapidez e eficiência o processo de políticas públicas, segundo Alvarez (1998). Um fenômeno que demonstra a centralidade assumida pelas ONGs, segundo Schumacher e Vargas (1993), é o de que, até os anos 70, as agências multilaterais detentoras de verbas volumosas financiavam quase que exclusivamente o Estado. Esse cenário se transforma, e as ONGs passam a receber grande volume de repasses.

A centralidade assumida pelas ONGs faz parte também do processo de institucionalização do movimento de mulheres que não se deu exclusivamente via Estado. Segundo Schumacher e Vargas (1993), esse processo de institucionalização das ONGs está relacionado à descrença em relação aos sistemas de representação formal e com a constatação da ineficiência do Estado. No entanto, a questão sobre a capacidade das ONGs de representação e o que as legitimaria ainda são controversas. Desse modo, se caso o fortalecimento das ONGs estivesse relacionado diretamente com a suposta crise da representação, elas poderiam apresentar algumas respostas. Todavia, o que acontece é o contrário, pois com o seu surgimento ou, ainda, quando declaram representar algo ou alguém surgem mais perguntas e incertezas.

Segundo Pinto (2003), muitas ONGs reivindicam atuar como representantes de interesses das mulheres, pois se colocam como advogadas de políticas e por isso teriam legitimidade no campo político. Para a autora, a legitimidade dessas instituições se daria pelo passado militante do grupo, pelo reconhecimento profissional e pelo alto conhecimento em suas áreas, ao mesmo tempo em que são militantes feministas nacionalmente conhecidas. Apesar de reconhecermos a importância desses argumentos, pois consideramos quase natural que essas ONGs fundadas e comandadas por militantes reconhecidas e com histórico importante na luta por direitos das mulheres sejam as primeiras a serem chamadas a dar sua opinião para o Estado ou a desenvolver projetos com financiamento internacional, o argumento apresentado por Pinto (2003) ainda não oferece uma resposta satisfatória para uma possível relação entre ONGs e representação política. Se uma ONG reivindica a si a representação do movimento feminista ou das mulheres como um todo, ela esvazia e torna em vão toda a reflexão sobre a necessidade de expressar pluralidade de diferença (SCHUMACHER e VARGAS, 1993).

Dentro dessa diversidade de ONGs existentes, a lógica de trabalho delas também não é única. Há ONGs que atuam no campo da política no intuito de ser influenciáveis, através do lobby e assessoria, é o exemplo do Centro de Estudos e Assessoria (CFEMEA) e do Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE). No caso da ONG CFEMEA, a sua atuação estaria em uma posição intermediária entre o campo político e a sociedade organizada, enquanto a atuação da ONG AGENDE se concentra em ações de *advocacy stricto sensu*. Há ainda aquelas ONGs que mantêm relacionamento com o Estado dentro do Poder Executivo tentando influenciar o processo de políticas públicas, esses tipos de ONGs estão presentes nos Conselhos em que a sociedade civil tem assento e em comitês e reuniões ministeriais quando convidadas pelo governo. É o caso, por exemplo, da Rede Nacional

Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos (RedeSaúde). Além dessas que possuem relações próximas com o Estado, há aquelas voltadas à articulação com os movimentos de base, como é o caso da Articulação de Mulheres Brasileira (AMB), e aquelas que têm sua missão diretamente voltada às ações com a população, como é o caso do Instituto da Mulher Negra (Geledés), que procura organizar e empoderar as mulheres (PINTO, 2003).

De acordo com Pinto (2003), ainda que as ONGs tenham aparecido em uma época de desconfiança da capacidade do Estado em executar políticas sociais, e por isso sua atuação seria uma saída importante, pois além de serem especialistas, tinham capacidade de intervenção diretamente com o público alvo, esse modelo de funcionamento, ainda que provado ser muito econômico, traz uma séria limitação, visto que muitas vezes as ações das ONGs são pautadas pela agenda das fundações internacionais em função dos critérios estabelecidos para a dotação de fundos. De tal modo, o que seria um processo de “democratização” do desenvolvimento de políticas públicas e endossaria o discurso estatal de fortalecimento da participação social se torna, na verdade, uma transferência de responsabilidade da política em que as decisões são tomadas unilateralmente.

Outra questão que a institucionalização do movimento feminista via ONGs trouxe foi sobre a criação de uma relação de poder dentro do movimento na medida em que algumas poucas ONGs teriam acesso privilegiado às informações, aos recursos e aos espaços de poder. Além disso, conforme lembra Pinto (2003), mesmo quando uma ONG surge a partir de militantes de um movimento social organizado, os compromissos que ela assume para a sua própria sobrevivência transformam completamente o caráter de sua militância. Então, mesmo que uma feminista não deixe de ser feminista no momento em que cria ou se associa a uma ONG, ela passa a falar de um lugar institucional que a diferencia de outras feministas que estão em outras instituições (PINTO, 2003). Isso contribuiu também para o cenário de relações desiguais de poder entre mulheres e enfatiza algumas das contradições de todo o fenômeno dos anos 90.

Embora as ONGs tenham roubado a cena da década de 1990, essa década foi muito rica para a proliferação e multiplicação dos espaços e lugares em que as mulheres que se consideram feministas atuam e, por consequência, lugares em que os discursos feministas circulam (ALVAREZ, 1998). O discurso feminista, que anteriormente se concentrava nos movimentos declarados feministas, hoje está presente em vários espaços e em muitas falas de mulheres ou homens que não se identificam como feministas. Não apenas os discursos, mas as próprias feministas estão presentes em diversos lugares, como na política formal, apesar de

percentualmente ainda ser baixa a presença, como burocratas nos Três Poderes, na academia, não necessariamente estudando gênero, em escolas, no setor privado, em outras ONGs e movimentos sociais que não trabalham diretamente com as causas feministas e em tantos outros lugares. Essas mulheres feministas não fazem parte de nenhum movimento social, mas representam uma das façanhas que o movimento feminista das décadas de 70 e 80 conseguiu, que foi chamar a atenção para a desigualdade de gênero e divisão sexual da sociedade.

Essa pluralização do feminismo e sua presença em diversos espaços causou o que Alvarez (1998) chamou de descentramento das práticas feministas na América Latina. Esse processo revelou o contraste com as décadas anteriores do movimento em que muitas mulheres que antes faziam intervenções culturais-políticas, sobretudo dentro de suas organizações autônomas, hoje já não fazem mais e afirmam estarem levando para uma ampla variedade de arenas socioculturais e políticas, os discursos e práticas do feminismo. A antiga prática de dupla militância, no movimento e dentro do Estado, dá lugar a práticas feministas mais integradas destinadas a causar impacto ou transformar de dentro os discursos e práticas político-culturais dominantes.

O descentramento se deu também via redefinição da expansão da agenda feminista de transformação social em que a agenda, anteriormente baseada em “assuntos específicos” ou de interesse principal e exclusivo das mulheres, passa a incluir a “luta geral” como central. Assim, os grandes temas, tais como desenvolvimento, políticas públicas etc, deveriam ser enxergados a partir também do feminismo, gênero ou “através dos olhos das mulheres” (ALVAREZ, 1998, pág. ). O processo de descentramento e pluralização do feminismo está associado também a diversificação do próprio movimento. O processo de multiplicação dos movimentos acontece na década de 1980, toma proporções maiores e incorpora cada vez mais lutas de grupos sociais a partir da perspectiva feminista. Há expansão do feminismo negro, feminismo lésbico, feminismo popular, ecofeminismo, feminismo cristão e assim por diante, como exemplifica Alvarez (1998). Essa diversificação e o crescimento do feminismo popular tiveram, como consequência para o movimento amplo de mulheres, a diluição das barreiras e resistência ideológica para com o feminismo (COSTA, 2005).

Um episódio importante que ilustra a diversidade do movimento feminista e o caminho que tomou nos anos de 1990, foi durante a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher (QCMM), em 1995, em Beijing. A tensão entre feministas “institucionalizadas” via ONGs e feministas de “movimento” estava presente. Essa separação se deu inclusive em termos de espaços, pois havia um espaço ocupado pelas feministas de movimentos com

caráter mais de base, a “barraca” latino-americana, e outro espaço de discussão entre as feministas do “lobby” regional das mulheres que relatavam muitos dos ganhos importantes (ALVAREZ, 1998). Segundo Costa (2005), o enfrentamento entre feministas institucionalizadas e autônomas não se deu de forma significativa como em outros países latino-americanos devido às características do movimento feminista brasileiro que, segundo a autora, é mais vinculado às decisões participativas e democráticas, preocupado com o permanente controle e questionamento das instâncias de poder ou formação de lideranças por parte do movimento (COSTA, 2005).

A QCMM, em Beijing, foi um importante encontro que não se limitou aos dias oficiais programados. Antes de sua realização foram feitos encontros regionais e inclusive a criação da Associação das Mulheres do Brasil (AMB), responsável pela coordenação do processo preparatório para o encontro e por supervisionar as diretrizes e pautas resultadas dele. O processo de Beijing trouxe novas energias ao movimento feminista brasileiro quanto ao aprofundamento de sua articulação com os demais países latino-americanos e quanto a sua relação com o Estado que, através do Ministério das Relações Exteriores (MRE), apresentou um documento representativo elaborado em parceria com feministas, além da aprovação sem ressalvas pelo país da Plataforma de Beijing (COSTA, 2005).

Segundo Alvarez (1998), por meio do processo de Beijing, foi possível visualizar o fortalecimento e formação de uma rede entre os vários espaços e lugares da política feminista em que os feminismos latino-americanos fazem cada vez mais parte daquele fenômeno tão festejado do final do século XX, a “sociedade civil global”. Com a intensa mobilização e articulação regional através de inúmeras reuniões e encontros, a rede de questões feministas e os vínculos entre as feministas latino-americanas se tornam cada vez mais transnacionais. Para Alvarez (1998), o fortalecimento desses vínculos, por intermédio da formação dessa rede, aumentou significativamente a influência e poder das defensoras dos direitos feministas.

A década de 1990 foi rica no sentido de multiplicar as possibilidades de atuação do feminismo, de sua institucionalização via Estado e via ONGs, de expandir seus discursos para além dos movimentos sociais, de diversificação do próprio movimento, de rompimento da fronteira rígida entre feministas e não feministas e de formação e fortalecimento de uma rede latino-americana de feministas. Ao pluralizar-se, o feminismo deixa de ter o movimento social como seu espaço exclusivo, pois as lutas que eram específicas passam a ser gerais dentro de uma perspectiva de gênero. Entretanto, a diversificação e a modificação do movimento, em relação às décadas anteriores, não se deram sem tensões e questionamentos.

Enquanto o movimento se institucionalizava através de ONGs e de sua entrada no Estado, parte do movimento questionava os limites da representação política que algumas ONGs tomavam para si e a sua forma de atuação frente ao Estado, por meio do lobby e de reuniões de gabinete.

## **2.5 Rumo a uma Quarta Onda? O Feminismo Hoje**

O feminismo da década de 1990 marcou profundamente o movimento por se distinguir de forma significativa dos movimentos das décadas de 1970 e 1980. O feminismo tornou-se mais plural e o movimento se institucionalizou. Muitas críticas e questionamentos foram lançados naquela década ao movimento e as suas transformações causaram ansiedade ao se imaginar a possibilidade de seu desaparecimento e o distanciamento das bases. Com o passar da década de 1990, foi provado que o temor pelo fim e as consequências da institucionalização do movimento não se concretizaram. O feminismo não parou de se transformar, e mesmo as ONGs, que foram foco de fortes críticas, trouxeram importantes contribuições para o rico estado em que o feminismo se encontra hoje na sociedade brasileira.

Em um de seus artigos mais recentes, Alvarez (2009) revisita o fenômeno das ONGs, o qual foi central na década de 1990. Segundo essa autora, as ONGs foram acusadas de traidoras dos princípios éticos do feminismo e de serem cooptadas pelo poder estatal, pelos agentes do capital e pelo neoliberalismo que tanto criticavam. Contudo, ao revisitar o fenômeno das ONGs, e seu desenvolvimento, ao longo dos anos de 1990, principalmente em meados de 2000, a autora constata que as avaliações e as acusações anteriormente lançadas sobre o fenômeno que chamou de “ONGuização” não davam conta de avaliar as ambiguidades e variações entre as organizações não governamentais.

As ONGs tiveram um papel importante, segundo Alvarez (2009), porque produziram conhecimento, disseminaram o discurso feminista, serviram de ponto de apoio para as múltiplas redes feministas e tornaram-se a principal referência para os campos feministas, além de ajudarem a entrelaçar atrizes feministas e articulá-las discursivamente. Todo o papel que as ONGs tiveram, desde a produção de conhecimento até a difusão dos discursos feministas, contribuiu também para a formação e fortalecimento da rede de movimentos que aumentou, de forma significativa, desde a década de 1990. Muitas dessas ONGs, hoje,

trabalham com articulações locais, nacionais, regional e global que envolvem outros movimentos sociais e atores institucionalizados (ALVAREZ, 2009, p. 178).

O susto e o medo da rápida institucionalização dos movimentos feministas na década de 1990 aos poucos passam, e as ONGs surpreendem ao adquirirem um papel fundamental ao longo dos anos que se seguem. As ONGs demonstraram, pelo menos a maior parte, que é possível se institucionalizar sem necessariamente se distanciar de sua base ou se tornar “ONGs de gabinete”. Demonstraram também capacidade de mutação com as transformações pelas quais o movimento feminista passa e também de serem agentes dessas mudanças. Outra questão que causou medo entre as feministas, em relação às ONGs, na década de 1990, e que não se concretizou, foi sobre a possibilidade de algumas ONGs, principalmente as maiores e mais influentes, reivindicarem o papel de “representantes do movimento”. Isso não quer dizer que não exista desigualdade de acesso a recursos financeiros e de poder entre as ONGs feministas, mas a questão da representação política, enquanto “falar em nome de”, é algo mais caro quando observado com cuidado pelo movimento.

O feminismo dos anos 2000 segue a tendência, que se inicia ainda na década de 1990, de se difundir cada vez mais, incorporando lutas e sendo incorporado em diversos espaços. O número de organizações feministas cresce e, ao contrário do que imaginava nos anos anteriores, o feminismo, a partir de seus movimentos, ONGs e discursos tende a fluir horizontalmente e a se tornar um movimento cada vez mais transnacionalizado, autointitulado “altermundista”, anticapitalista e contra o neoliberalismo.

Segundo Matos (2010), os elementos do feminismo atual poderiam apontar para a consolidação de uma nova onda do feminismo brasileiro e latino-americano, a “quarta onda”, que estaria marcada pela presença de circuitos de difusão feministas operados a partir das mais distintas correntes de feminismos (acadêmicos, negro, lésbico, masculino etc), e que se poderia chamar de “feminista sidestreaming” ou de “fluxo horizontal do feminismo”. Para a autora, essa nova onda toma a sério a direção rumo às arenas paralelas de atuação, seja no âmbito da sociedade civil ou seja nas fronteiras existentes entre esta e o Estado, e também perceptível a partir da afirmação da importância de se considerar as fronteiras interseccionais, transversais e transdisciplinares entre gênero, raça, sexualidade, classe e geração. A quarta onda do feminismo brasileiro e latino-americano defendida por Matos (2010) poderia ser evidenciada, segundo a autora, a partir da presença de quatro elementos:

1. Da institucionalização das demandas das mulheres e do feminismo por intermédio da entrada parcial delas no âmbito do Poder Executivo e Poder Legislativo e da

elaboração, da implementação e tentativa de monitoramento e controle de políticas públicas para as mulheres que tenham claramente o recorte racial, sexual e etário, bem como a busca do poder político, inclusive parlamentar;

2. Da criação de novos mecanismos e órgãos executivos de coordenação e gestão de tais políticas no âmbito federal, estadual e municipal;
3. Dos desdobramentos oriundos da institucionalização, com a criação de organizações não governamentais (ONGs), fóruns e redes feministas e, em especial, sob a influência das inúmeras redes comunicativas do feminismo transnacional e da agenda internacional das mulheres; e finalmente, e mais importante, por meio de
4. Um novo *frame*, moldura teórica, para a atuação do feminismo, desta vez numa perspectiva trans ou pós-nacional que deriva daí um esforço sistemático de atuação em duas frentes concomitantes: uma luta por radicalização anticapitalista, por intermédio do esforço de construção da articulação entre feministas horizontais, e de uma luta radicalizada pelo encontro de feminismos no âmbito das articulações globais de países na moldura Sul-Sul.

Independente de ser cunhado como uma nova onda é fato que o feminismo de hoje, comparado à década de 1990, modificou-se. Mas é fato também que boa parte de sua mudança se deve ao fortalecimento de tendências e características daquela década, como, por exemplo, a difusão do discurso feminista em diversos espaços, a pluralização de lutas feministas (mulheres negras, lésbicas, ecofeministas, católicas etc), o fortalecimento de uma rede feminista latino-americana (a partir da realização de encontros). O cenário atual de difusão feminista a partir de correntes horizontais do feminismo pode ser, em parte, resultado daquelas características.

Desde a década de 1980 o feminismo tende a se pluralizar, a incorporar e ser levado em consideração pelas lutas do movimento negro, homossexual, classista, ambiental, dentre outros. Durante os anos 2000, essa tendência de difusão não para de crescer e é absorvida, inclusive, por movimentos que não tinham como luta principal a igualdade entre os sexos ou qualquer perspectiva de gênero ou feminista. Matos (2010) chamou essa tendência de difusão de “circuitos horizontais do feminismo” ao se mover não apenas de forma vertical através do Estado, mas também em múltiplos espaços sociais e culturais e inclusive em movimentos sociais paralelos. Assim, o movimento feminista incorpora e é incorporado por diversos outros movimentos sociais e se tornando cada vez mais plural.

Ao pluralizar-se o feminismo precisou compreender como as diferentes formas de opressão e grupos sociais iriam interagir a partir dessa multiplicidade de incorporações. Duas categorias que surgiram recentemente e que caracterizam a perspectiva dada e a multiplicidade de diferenciações hoje é a de *pluralidade* e de *interseccionalidade*. Segundo Matos (2010), algumas autoras optam por um desses conceitos e, dependendo de sua abordagem teórica, essas categorias adquirem conteúdos diferentes. As interseccionalidades são formas de capturar as consequências da interação entre duas ou mais formas de subordinação, como o sexismo, o racismo, o patriarcalismo, por exemplo (CRENSHAW, 2002 *apud*, MATOS, 2009). Essa seria uma abordagem mais complexa ao levar em conta as diferentes posições de poder e fala das mulheres e que se distancia da noção simplificada de “interação de opressões”.

Em relação à forma do Estado lidar com as políticas relacionadas ao gênero e sexo também sofre influência do reconhecimento da pluralidade de diferenças na medida em que essas políticas deixam de ser concebidas exclusivamente a partir de programas especiais e percebe-se a necessidade de pensá-las a partir de micro e macro estratégias articuladas, integradas, transversais e intersetoriais pela sociedade civil e Estado como forma de promover o desenvolvimento social e econômico e, ao mesmo tempo, garantir o atendimento integral aos direitos humanos (MATOS, 2010).

Outra consequência política da difusão feminista é o crescimento de órgãos dentro do Estado para se pensar políticas públicas para as mulheres. Embora os primeiros órgãos tenham sido criados na década de 1980, foi nos anos 2000 que parece ter se chegado a um consenso tanto por parte do Estado, com a necessidade de criação desses órgãos, quanto por parte do movimento feminista o qual não apresenta resistência como apresentou no passado. De acordo com dados da pesquisa do IBGE (2011) sobre o perfil dos municípios brasileiros de 2011, existem pelo menos 2072 municípios com órgãos gestores específicos de políticas para as mulheres e 872 conselhos municipais de defesa dos direitos da mulher.

A não oposição por parte do Estado e a criação desses órgãos se devem em parte ao reconhecimento da importância de um órgão específico para o desenvolvimento e articulação das políticas voltadas às mulheres e também pela demonstração por experiências anteriores as quais a sua criação não significaria a implantação do “radicalismo” feminista. É preciso destacar também que a difusão dos discursos feministas acontece paralelamente à difusão de discursos em prol da participação social, muito vinculada aos espaços específicos institucionalizados como os conselhos, orçamentos participativos e conferências.

Os anos 2000 foram significativos também para o fortalecimento da rede de movimentos feministas brasileiros e latino-americanos com tendências agora rumo a um movimento transnacionalizado. Este se caracterizaria por um movimento preocupado com as intersecções entre nacionalidade, raça, gênero, sexualidade e exploração econômica em uma escala mundial dentro de uma realidade cada vez mais capitalista (CYPRIANO, 2013). Essa é uma tendência autointitulada pelos movimentos feministas como *altermundista*, ou seja, os movimentos sociais em escala mundial contra o neoliberalismo, capitalismo e busca por justiça social. Matos (2010) cita, como exemplo de uma organização com esses princípios, a Marcha Mundial de Mulheres (MMM), pois esta faria parte de uma rede global de movimentos, identidades plurais, tentativa de radicalização da democracia, a partir de níveis locais, regionais, nacionais e até transnacionais com o horizonte em uma cidadania planetária (MATOS, 2010, p. 87).

O feminismo dos últimos vinte anos se difundiu e se pluralizou, assim o temor dos anos 1990 das ONGs serem cooptadas pelo Estado e pelo neoliberalismo não se concretizou e a expectativa é a de que essas organizações, ao mesmo tempo em que se tornam altermundistas, mantenham seus vínculos com organizações de diferentes tamanhos e com mulheres líderes populares. Nesse sentido, muitas organizações direcionam parte de suas ações à formação política e a encontros de discussões e articulação dessas mulheres. É o caso do Instituto Gênero, Economia e Cidadania Global (EQUIT), cuja descrição de missão se enquadra nos pressupostos anteriormente apresentados das tendências contemporâneas do feminismo por ser uma organização que combate o neoliberalismo, se preocupa com as questões de economia, de desenvolvimento, e do meio-ambiente e que almeja cidadania global. Em sua página na internet, fica evidente também que essa organização promove cursos de formação política feminista para lideranças de mulheres.

Um fenômeno do feminismo contemporâneo que contribui para o que Matos (2010) chamou de fluxo horizontal do feminismo, e que inverte a imagem de um movimento de classe média, branco e urbano é suaperspectiva de valorização da cultura popular e periférica de mulheres protagonistas em movimentos culturais marginalizados socialmente, como no funk, por exemplo. Esse fenômeno é curioso porque esse estilo musical e suas manifestações culturais, como os bailes, as roupas e o comportamento, eram, até pouco tempo atrás, consideradas manifestações machistas, com letras que incitavam a violência simbólica e a objetificação sexual da mulher. A perspectiva do feminismo sobre essa manifestação cultural muda com o destaque de mulheres dessas manifestações que se apresentam empoderadas, as

quais reivindicam, através da música, da dança e das próprias roupas, a sua liberdade sexual e a liberdade de expressão ao cantar palavrões e expressões que socialmente eram negadas a uma mulher dizer. Por ser então um movimento cultural, em algum grau, subversivo e com representantes de mulheres que se impõem e não se deixam julgar, inclusive por outras mulheres, é que o funk adquire outra conotação pelo feminismo.

Essa mudança de perspectiva em relação à cultura do funk é consequência também da modificação em relação à luta pelas liberdades sexuais e contra a violência sexual contra a mulher, principalmente em relação a sua culpabilização quando sofre algum tipo de violência sexual. Essas lutas sempre estiveram presentes em todas as ondas feministas porque a autonomia do seu corpo e a liberdade sexual sempre foram temas constantes da pauta feminista. Hoje essa luta se modifica porque parte do movimento enxergou que a questão da autonomia das mulheres, em relação aos seus corpos, ainda não é verdadeiramente real e que o domínio sobre os seus corpos acontece de forma estigmatizada dependendo da posição em que se encontram socialmente, como classe social, cor, etnia, identidade sexual, orientação sexual, profissionais do sexo etc.

O movimento feminista atento ao domínio sobre os corpos de mulheres procura ressignificar o sentido de termos utilizados para desqualificar e ofender mulheres como “puta” e “vadia”, por exemplo. O movimento Marcha das Vadias foi criado em 2011 depois que um policial de Toronto, no Canadá, comentou que para mulheres evitarem o estupro deveriam parar de se vestir como vadias. A partir disso, surge o movimento no Canadá e em várias outras cidades do mundo e do Brasil contra a culpabilização das vítimas, a favor da autonomia de seus corpos e pelo direito de se vestir e expressar sua sexualidade como quiserem, livres da violência e na luta pela legalização do aborto e do Estado laico.

A estratégia de ação do movimento Marcha das Vadias por liberalização sexual e autonomia do próprio corpo baseado na afirmação de identidade sexualizada que subverte a imagem de frágil, submissa e romântica não contempla as mulheres negras e remete ao questionamento feito por Sueli Carneiro (GELEDÉS, 2011) “Quando falamos em romper com o mito da rainha do lar, da musa idolatra dos poetas, de que mulheres estamos falando?”. Segundo a autora o rompimento desse mito não faria o mesmo sentido para mulheres negras, já que o imaginário construído foi de sexualização e força em relação aos seus corpos. Dessa forma, a afirmação por ser “vadia” e tentativa de rompimento com o mito do sagrado sobre os corpos de mulheres brancas pode ser problemático, já que a luta de feministas negras sobre

seus corpos não se dá partir de afirmação de uma ideia que não romperia com mitos, mas o contrário.

O feminismo brasileiro se pluralizou e está presente em diversos espaços, tanto pelo seu discurso quanto pela presença de feministas. A reticência em relação às ONG's, de que estas se distanciaram de suas bases e se burocratizaram, não é mais uma questão central. Não é central também a polarização entre o movimento e o Estado, como foi na década de 1970, em que o Estado era visto como o inimigo comum da sociedade civil. Assim, não é possível compreender o movimento no singular, mas no plural, já que existem inúmeros movimentos autodeclarados feministas, cada vez mais horizontais e presentes em diversos espaços, rompendo com as fronteiras entre movimento e Estado.

### 3. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM

#### 3.1 Criação e Desarticulação

Já em 1962, segundo Moser (1996, *apud* SANTOS, 2006), a criação de órgãos nacionais de políticas públicas para a mulher foi proposta pela Organização das Nações Unidas. Aqui no Brasil, ainda durante o governo de Getúlio Vargas, foi proposto por Bertha Lutz, quanto então deputada entre 1936 e 1937, o projeto de um órgão que cuidaria dos assuntos da mulher. Lutz se inspirou no “Woman’s Bureau” norte-americano, acrescentando funções executivas, no intuito de não se limitar às “funções técnico-orientadoras e consultivas” (1976, SAFFIOTI *apud* SANTOS, 2006, p. 405). A ideia era ter um órgão que cuidasse de políticas voltadas ao trabalho feminino, ao lar, à assistência da mulher, à infância, à maternidade e à previdência social, segundo Santos (2006).

Segundo Vargas e Schumacher (1993), a ideia de criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher na década de 1980 surge como uma das conclusões de um seminário sobre mulher e política no qual participaram algumas deputadas federais, estaduais e vereadoras. As autoras lembram que a articulação política, liderada pela deputada do PMDB Ruth Escobar, contradizia um dos *slogans* do seminário “um jeito novo de fazer política”, pois as articulações para a criação do Conselho se davam sem discussão com os grupos de mulheres e sem os consensos que pautavam algumas ações dos movimentos feministas.

Durante o VII Encontro Nacional Feminista, em 1985 em Belo Horizonte, a criação do Conselho é a pauta principal e motivo de conflito e polarização entre as diferentes posições sobre a sua criação. Como resultado desse Encontro (VII Encontro Nacional Feminista), foi apresentado a Carta de BH, documento que repudiava a criação do Conselho quanto a sua forma, via decreto-lei, e quanto ao processo de elaboração que foi considerado antidemocrático por não ter sido construído coletivamente pelos movimentos (VARGAS e SCHUMACHER, 1993, p. 354). Pelo conteúdo da carta, constata-se a desconfiança em relação ao Estado e o desejo do movimento de manter-se independente e autônomo.

A carta apresentada naquele Encontro pelas feministas demonstra resistência por parte dos movimentos em enxergar o Estado como um possível parceiro. Para as feministas que escreveram a carta, o Estado se apresentava como um perigo ao ser capaz de cooptar e esvaziar o discurso feminista. A carta afirmava também que a garantia de uma política de

vanguarda estava na independência do movimento (VARGAS e SCHUMAHER, 1993, p. 354).

- Os órgãos oficiais detêm o poder econômico e oferecem vantagens pessoais, enquanto que os grupos feministas não têm nada a oferecer;
  - As entidades oficiais (termo usado na ocasião para designar instituição governamental) se apropriariam do discurso feminista cooptando-o ou esvaziando-o, até transforma-lo em modismo;
  - A garantia da permanente formulação de uma política de vanguarda está na independência do movimento. ‘... não pretendemos ser levadas a reboque...’.
- (VARGAS e SCHUMAHER, 1993, p. 354).

No entanto, o movimento feminista, de acordo com Vargas e Schumacher (1993), não podia ignorar o alcance que o Estado poderia ter em influenciar e implementar políticas para as mulheres e é através dessa perspectiva que parte do movimento feminista apoia a criação do Conselho, apresentando suas condições e expectativas também na Carta de BH. Então, depois de repudiar a criação do Conselho, nessa mesma carta, o movimento apresenta uma série de condições para a criação de um órgão responsável pelas políticas para as mulheres. Dentre essas condições, as principais eram que: o conselho tivesse dotação orçamentária própria; o órgão se identificasse com a luta contra a discriminação e a opressão da mulher; fosse viabilizada a participação do movimento de mulheres na elaboração, execução e acompanhamento das políticas oficiais; o conselho deve expressar as reivindicações do movimento de mulheres sem pretender representá-lo ou substituí-lo; e que a composição do conselho fosse de mulheres com trajetória feminista.

Foi então criado, por meio da Lei 7.353 de agosto de 1985, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), vinculado ao Ministério da Justiça o qual tinha como objetivo promover políticas que visassem eliminar a discriminação da mulher. O Conselho seria composto por 17 (dezesete) pessoas titulares e 3 (três) suplentes que seriam escolhidas pelo presidente para o mandato de 4 (quatro) anos. Segundo a Lei, essas pessoas seriam aquelas que contribuíam, de forma significativa, em prol dos direitos da mulher.

A Lei que criou o CNDM previa sua autonomia administrativa e financeira, tal como foi exigido na Carta de BH. De acordo com a Lei, foi concedida ampla responsabilidade ao Conselho desde formular e promover políticas em todos os níveis da administração pública até assessorar os demais órgãos por meio de pareceres, acompanhamento, estimular debates e estudos na área, sugerir projetos de lei à Presidência da República, firmar convênios com organismos nacionais e internacionais, fiscalizar e exigir cumprimento da legislação que

assegura os direitos da mulher, além de receber e examinar denúncias relativas à discriminação contra a mulher.

A partir de sua lei de criação, é possível constatar que o Conselho possuía, além de outras importantes responsabilidades, prerrogativas de executor de políticas públicas:

Art 1º Fica criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM, com a finalidade de promover em âmbito nacional, políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do País. (Lei 7.353 de agosto de 1985).

As responsabilidades conferidas ao CNDM, em seu decreto de criação, foram de um órgão autônomo e com amplas competências em relação às políticas para as mulheres. Suas funções iam além de um órgão colegiado de participação e controle social para um órgão executor e articulador de políticas para as mulheres. O CNDM atuou em políticas de saúde, com o acompanhamento do PAISM, e teve papel importante na política para crianças até seis anos de idade com a implantação de creches junto aos órgãos públicos, assim como a influência no comprometimento do Ministério do Trabalho de fiscalizar o cumprimento da lei que previa creches nos locais de trabalho, além da publicação de manuais de orientação técnica sobre a implantação de creches (VARGAS e SCHUMAHER, 1993). Outra área de atuação importante, segundo Barstad (1994, *apud* VARGAS e SCHUMAHER, 1993), foi no combate à violência contra a mulher, por meio de campanhas e instalação de Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAMs) em todos os estados. Além dessas áreas de atuação, o Conselho atuou nas áreas de educação e combate à discriminação racial, como o Programa Mulher Negra, direitos políticos, além de criar um Centro de Estudos, Documentação e Informação da Mulher (CEDIM).

Além desse papel central relacionado à execução e coordenação das políticas referentes às mulheres, o Conselho teve atuação importante no período da Constituinte. O CNDM foi responsável pela campanha nacional “Constituinte pra Valer tem que ter palavra de mulher” o qual tinha como objetivo inserir demandas dos movimentos de mulheres na nova Constituição. O CNDM agiu de diversas formas nessa Constituinte, desde a abordagem direta aos parlamentares, fazendo *lobby*, até com o papel de articuladora das estratégias de ações. Em 1986 o CNDM promoveu um encontro nacional onde foi redigido um documento, a Carta das Mulheres, e direcionado aos constituintes. Essa carta continha reivindicações sobre trabalho, família, saúde, educação e cultura, violência e questões nacionais e internacionais. A mobilização do movimento feminista e de mulheres durante a Constituinte

não se limitou a atuação do Conselho, mas este teve papel fundamental e estratégico como articulador das demandas.

A criação do CNDM foi um ato inédito porque até então não existia no Brasil um órgão responsável por pensar políticas públicas para as mulheres em nível nacional, o que havia eram ações isoladas, como o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM) dentro do Ministério da Saúde. Assim, a criação do CNDM significou o reconhecimento por parte do Estado da necessidade de se combater a discriminação da mulher através de políticas públicas específicas. Um fato peculiar é que o CNDM nasce com funções de implementador e executor de políticas públicas e não se limita às atividades deliberativas atribuídas normalmente aos conselhos. Mesmo não possuindo o status de um órgão executor, parte do Estado, o CNDM contava com 104 servidores e 12 salas, ou seja, uma boa estrutura para um órgão colegiado (PIMENTA, 2010, p. 135).

O CNDM inaugurou algo inédito por ser um órgão do governo dirigido por movimentos sociais e, também, por não estarem subordinadas a ele política e/ou ideologias que, segundo Barstad (1944), criou uma nova modalidade de controle social sobre a administração pública. Para Pinto (1994), durante os anos de existência do CNDM até o governo Sarney, o Conselho conseguiu não se burocratizar e não perder sua base de apoio.

Em 1989, durante o governo Collor e através da Medida Provisória 150, de 15 de março de 1990, o CNDM, ao sofrer altos cortes orçamentários e constante pressão de setores conservadores, perde sua autonomia e parte de seus recursos humanos e técnicos. Os anos que se seguiram, representaram a desarticulação e enfraquecimento do CNDM. Fabrícia Pimenta (2010), em sua tese e a partir de uma análise histórica do Conselho, descreve bem como esse processo ocorre. Ao chegar à presidência e depois da publicação da Medida Provisória que enfraquecia os órgãos colegiados, o presidente Collor nomeia para presidência do CNDM Anna Guasque que seria a responsável por dar continuidade ao Conselho em um cenário de resistência e confronto por parte das conselheiras em relação à nova conjuntura política. A ex-presidenta do CNDM, Anna Guasque, descreve em entrevista à Fabrícia Pimenta (2010) que foi impossível trabalhar e dar continuidade ao Conselho frente à nova realidade política e resistência das conselheiras. Fato este que culminou em seu esvaziamento total em junho de 1990.

No governo Itamar Franco, o CNDM continuou sem autonomia e existindo apenas legalmente, com conselheiras e com presidenta indicadas. Durante esses anos é nítido o conflito existente entre presidenta e conselheiras. Havia resistência por parte das conselheiras

em relação à presidenta enquanto esta tinha seu poder de atuação limitado, visto que o CNMD havia perdido sua autonomia administrativa e financeira. Era um Conselho que não possuía estabilidade interna e que o conflito ali presente transbordava para os movimentos feministas, também, insatisfeitos com o cenário e configuração do Conselho, que por sua vez tornava ainda mais tensa a relação entre os movimentos e o governo. Em notícia publicada pelo jornal *Correio Braziliense* de 31 de outubro de 1992 ilustra a dimensão dessa tensão. Segundo a notícia, “mulheres de diferentes tendências partidárias, ligadas a movimentos feministas e femininos de todo o país invadiram Brasília nas duas últimas semanas, assediando o Governo Itamar Franco com suas reivindicações” (PIMENTA, 2010).

Embora tenha sido desarticulado, para Barsted (1994), o CNDM deixou o legado de fortalecimento interno do movimento feminista com manutenção de diálogo com o Poder Legislativo, além de nesses anos ter crescido o número de organizações de mulheres dentre grupos autônomos, ONGs, centros de estudos da mulher em universidades e organismos internacionais. Ele se destacou na luta pelo fortalecimento e respeito à autonomia do movimento de mulheres (COSTA, 2005).

### **3.2 A Reestruturação – A Década de 1990**

No governo de Itamar Franco houve uma tentativa do movimento de mulheres de reorganizar o CNDM, no entanto esse desejo não se concretizou naquele momento e somente em 1994 é que o Conselho consegue se recompor com algum apoio do movimento feminista. Dentre os fatores que contribuíram para a reativação do Conselho estão a proposta encaminhada pelo movimento feminista aos candidatos à Presidência da República nas eleições de 1994 em que pediam a criação de uma Secretaria vinculada à Casa Civil a qual teria o Conselho vinculado a ela e a necessidade de articulação das reuniões preparatórias da delegação brasileira para as Conferências de Cairo (1994) e de Beijing (1995) (BANDEIRA e MELO, 2010).

Uma mudança significativa após a reestruturação foi a diminuição da tensão entre Estado e Movimento feminista que não se entendiam desde a desativação do Conselho. O nível de tensão e desentendimento após a sua desarticulação no início da década de 1990 se refletia inclusive na relação entre conselheiras e presidentas do Conselho, que era indicada pelo Presidente. Uma das presidentas do Conselho anterior ao governo Fernando Henrique

Cardoso fez questão de entregar o cargo logo após o novo Presidente assumir. Segundo a ex-presidenta, Herilda Balduino de Souza, o tempo que passou presidindo o Conselho tinha sido um inferno em sua vida, as conselheiras a enxergavam como uma adversária política, o que dificultava o trabalho, então, fez questão de entregar o cargo assim que o novo Presidente da República assumiu (PIMENTA, 2010)

Ao chegar à Presidência, Fernando Henrique Cardoso reativou o CNDM, mas o manteve sem estrutura administrativa e orçamento próprio, além de nomear as conselheiras e a presidenta do conselho sem consultar oficialmente os movimentos de mulheres. A reivindicação do movimento feminista sobre o CNDM era o de se compor uma comissão técnica que iria apresentar ao Governo Federal uma proposta de reestruturação do Conselho. No entanto essa reivindicação foi ignorada e assumiu então a presidência do Conselho Rosiska Darcy de Oliveira e mais 17 conselheiras indicadas pelo presidente, dentre elas estavam nomes importantes na defesa dos direitos da mulher, embora a maioria não fosse ligada diretamente às organizações feministas (PIMENTA, 2010). A posse das Conselheiras contou com a participação de várias parlamentares, autoridades e algumas representantes de movimentos feministas (CFEMEA, 1995).

Um destaque de atuação do CNDM nessa nova fase de reestruturação foi durante a Conferência Mundial da Mulher em 1995 em Beijing em que teve o papel de articular a delegação brasileira. Além disso, após a Conferência coube ao Conselho se mobilizar para efetivar a Plataforma de Ações do evento. Nesse sentido, o CNDM estabeleceu diversos protocolos de cooperação com o Ministério da Saúde, do Trabalho, Justiça e Educação. Pimenta (2010) destaca duas ações inéditas do CNDM após a Conferência, a primeira foi a elaboração do Programa Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e Sexual a qual foi incorporada ao Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) e, a segunda, a assinatura de um protocolo de cooperação celebrado entre o Ministério da Justiça e o Ministério do Trabalho, no intuito de promover a igualdade às mulheres na esfera do trabalho.

A Conferência de Beijing oxigenou não apenas o movimento feminista brasileiro como um todo, mas inclusive o CNDM. A partir da Plataforma da Conferência, o CNDM elaborou no ano de 1998, com participação de alguns movimentos feministas, o documento chamado “Estratégias para a Igualdade”. Este documento, além de ser uma adaptação da plataforma de Beijing à realidade brasileira, pode ser considerado o primeiro documento que integrava propostas para políticas públicas voltadas à eliminação da discriminação e desigualdade da mulher em nossa sociedade (OLIVEIRA, 1998).

Schumacher (2004) destaca a assinatura de cooperação com o Ministério do Trabalho, da Educação e da Saúde, além de elaborar em parceria com os conselhos estaduais e municipais as Estratégias para a Igualdade. Na gestão 1995-1999 o Conselho atuou também no intuito de promover o empoderamento feminino com participação na campanha nacional “Mulheres sem Medo do Poder” realizada em 1996 pela bancada feminina do Congresso Nacional, movimento de mulheres e várias entidades da sociedade civil (JUREMA, 2001). O CNDM atuou também contra retrocessos na legislação como, por exemplo, na articulação contra a PEC 25/1995<sup>1</sup> que retrocedia sobre os direitos reprodutivos (CFEMEA, 1995).

Os anos dessa década foram produtivos e o CNDM retoma parte da posição estratégica que tinha quando foi criado. O Conselho conseguiu manter relativo diálogo com a sociedade porque, por não ter um Ministério que se posicionasse em relação às questões de gênero, o Conselho se tornava uma das principais referências. Segundo Rosiska Darcy de Oliveira, uma das presidentas do CNDM na gestão de Fernando Henrique Cardoso na presidência, o Conselho era constantemente procurado pela imprensa para se pronunciar, além disso, durante a sua gestão, o CNDM conseguiu manter boa relação com os demais Ministérios e ampliar sua rede (PIMENTA, 2010).

Dentre as principais ações do CNDM na gestão de Rosiska Oliveira, Pimenta (2010) destaca as seguintes: Protocolo de Cooperação com o Ministério da Educação; Protocolo de Cooperação com o Ministério da Saúde para a promoção da saúde da mulher; elaboração do Programa Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e Sexual como parte do Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH), do Ministério da Justiça; estabelecimento de prioridade de seleção e atendimento às mulheres chefes de família em programas de habitação com recursos da União ou geridos pelo Ministério do Planejamento e Orçamento; participação junto ao CLADEM-Brasil (Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher); Participação no I Seminário Internacional Mulher e MERCOSUL; e ação para barrar à PEC 25/1995, anteriormente citada.

A reativação do CNDM sempre foi uma preocupação do movimento feminista. Além de demanda do movimento, os anos de desarticulação e enfraquecimento do Conselho no governo Collor e a omissão no governo Itamar Franco significaram anos de muito conflito e tensão entre o governo e o movimento feminista. Ao desarticularem o Conselho esses

---

<sup>1</sup> Proposta de Emenda à Constituição nº 25 de 1995 de autoria do Deputado Federal Severino Cavalcanti. A PEC 25/1995 dava nova redação ao artigo 5º da Constituição em que incluía o termo “desde a sua concepção” sobre a inviolabilidade da vida.

governos abriram espaço para a oposição direta do movimento feminista aos seus governos. Estrategicamente ou por perspectiva de governo, o presidente Fernando Henrique Cardoso reativou o CNDM e este teve atuação, ainda que tímida, na promoção dos direitos da mulher e tentativa de sua institucionalização.

Além de retomar sua atuação o CNDM passa a contar com maior credibilidade entre o movimento feminista, credibilidade esta que havia perdido totalmente durante os governos dos presidentes Collor e Itamar Franco. Em 1998, apesar do bom relacionamento que a presidenta do Conselho tinha com o Governo e da construção de uma relação pacífica com este, o CNDM perde sua visibilidade dentro do Ministério da Justiça ao ser vinculado, via Decreto nº 2.802 de 1998, a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos.

### **3.3 A Redefinição de Papéis**

A década de 2000 começou então com um CNDM enfraquecido do ponto de vista estratégico, administrativo e orçamentário. Para conseguir recursos e se estruturar as conselheiras buscaram fazer convênios e acordos de cooperação (PIMENTA, 2010). No início do ano de 2000, no entanto, com articulação das conselheiras, da presidenta do Conselho e importante articulação de Ruth Cardoso, o CNDM passa por um processo de reestruturação administrativa e ganha uma Secretaria Executiva com três coordenações e mais cargos (JORNAL CFEMEA, 2000).

No início do novo milênio, o CNDM teve como uma de suas tarefas participar da IV Conferência Mundial da Mulher que ficou conhecida como Conferência de Beijing. Nessa Conferência a atuação do Governo Federal para a promoção e defesa dos direitos da mulher foi avaliada e se considerou doze áreas críticas: educação, saúde, equidade, violência, econômica, poder, política, mecanismos institucionais para o avanço das mulheres, direitos humanos, mídia, crianças e adolescentes e, dentro os entraves para a efetivação dessas áreas estava o déficit de mecanismos governamentais em termos de poder e infra-estrutura, a exemplo do CNDM (PIMENTA, 2010).

Ainda no ano de 2000 o CNDM promoveu uma campanha nacional intitulada “Nem mais um Minuto, Quebremos o Silêncio” incentivando a denúncia da violência contra a mulher e realizou uma pesquisa que mapeou todas as Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher, DEAMs (JORNAL CFEMEA, 2000). Em 2001, o Conselho apresentou ao Presidente da República um estudo sobre o PPA 2000-2003, e a proposta de incorporação da perspectiva

de gênero em pelo menos 25 programas daquele documento, dentre os quais estavam a criação de unidade permanente de análise de gênero dentro do PPA, no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento; a capacitação de gestores do PPA; promover a coleta e sistematização de dados desagregados por gênero e raça nos programas do PPA; a realização anual de reunião do CNDM, Presidente da República e Ministros para avaliar o impacto das políticas públicas para as mulheres; a promoção de estratégias de informação com “inclusão digital da mulher” e da mudança de perspectiva de comunicação e gestão de políticas de comunicação de governo; e a alocação de recursos para que seja possível a efetivação das ações propostas (JORNAL CFEMEA, 2001).

No ano de 2000 o CNDM e sua presidenta, Solange Bentes Jurema, iniciaram uma negociação no intuito de criar um órgão governamental exclusivo para a promoção de políticas para as mulheres. Em 2003, finalmente foi enviado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República a Medida Provisória Nº 37/2002 que criava a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), com status de Ministério, mas subordinado ao Ministério da Justiça (PIMENTA, 2010). A primeira Secretária de Estado da SEDIM foi a então presidenta do CNDM, Solange Bentes Jurema. Entre os objetivos da SEDIM estava o de planejar e publicar o Plano Nacional e Políticas para as Mulheres.

A SEDIM foi um passo importante porque foi o primeiro órgão governamental de políticas para as mulheres com status de ministério, embora ainda estivesse vinculada ao Ministério da Justiça. A sua criação foi importante porque um órgão executor sempre foi uma das principais reivindicações do Movimento Feminista e do CNDM. Por outro lado, fazia parte das reivindicações do CNDM uma maior autonomia e orçamento próprio capazes de executar políticas públicas diretamente. Com a criação de uma Secretaria Especial para executar, coordenar e se articular com os demais órgãos de políticas específicas para as mulheres, alguns questionamentos surgiram a respeito do papel do Conselho e da Secretaria.

Gilda Cabral (2002) apontou algumas questões que problematizam o papel do CNDM frente à criação da SEDIM. A autora questiona se o CNDM deveria ser um órgão da SEDIM, ou totalmente independente; qual seria o papel; se seria um órgão de controle social ou um órgão que define a política a ser executada pela SEDIM; e como se daria a relação entre esses dois órgãos governamentais que possuem o mesmo objetivo. Além desses questionamentos sobre o papel do Conselho, a autora apresentou uma série de questionamentos sobre a possibilidade de sua reestruturação, já que o CNDM era composto por conselheiras indicadas

pelo Presidente da República e não por representantes de organizações da sociedade civil eleitas.

A SEDIM foi criada no final do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso que foi sucedido pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva. No Programa de Governo do então candidato Lula, previa que o órgão governamental responsável pelas políticas para as mulheres fosse vinculado diretamente à pasta da Presidência da República (CABRAL, 2002). No entanto, este documento era omissivo quanto ao papel e posição do CNDM na estrutura de governo.

Ao chegar ao governo, o Presidente Lula cumpre seu Programa de Governo apresentado durante a campanha e cria a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM), órgão com status de ministério. Na época, o CNDM foi vinculado a esta Secretaria pela Medida Provisória que criava a SPM.

Em julho de 2003 foi publicado o Decreto N.º 4.773 de julho de 2003 que reestruturava o CNDM. Esse foi o primeiro decreto que fazia modificações estruturais no Conselho desde a sua criação em 1985. Este decreto instituiu na composição do CNDM doze representações de Governo, segmento que até então não existia, a serem indicados por seus respectivos Ministros. O decreto instituiu doze representantes de organizações da sociedade civil e, assim, inovou ao vincular a representação às organizações e não a uma pessoa. Criou também três vagas para a categoria de notório conhecimento das questões de gênero. Entretanto, preferiu não mudar ao não prever a escolha democrática das representantes das organizações da sociedade civil que continuaram sendo indicadas pelo Presidente. Ademais, a presidência do Conselho, segundo o decreto, seria exclusiva da Ministra da SPM.

Por sua vez, o decreto retirou o caráter deliberativo do conselho e o instituiu apenas como consultivo, com competências para “participar na elaboração de critérios e parâmetros para a formulação e implementação de metas e prioridades para assegurar as condições de igualdade às mulheres”, “apoiar a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres na articulação com outros órgãos da administração pública federal e os governos Estadual, Municipal e do Distrito Federal”, “promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a realidade da situação das mulheres, com vistas a contribuir na elaboração de propostas de políticas públicas que visem a eliminação de todas as formas de preconceito e discriminação”, além de outras competências que não ultrapassavam o poder de “propor”, “participar” e “articular”. Assim, se antes as competências do CNDM e do órgão superior da Administração responsável por políticas públicas para as mulheres não estava claro, com a

publicação do esse decreto ficou evidente o espaço perdido e a atuação como coadjuvante no Governo.

Antes da publicação do decreto foi constituído um grupo técnico de trabalho, composto por feministas e integrantes da SPM, além de uma audiência pública convocada pela Secretaria. Contudo, nem todas as propostas apresentadas pela sociedade civil foram atendidas e a publicação do decreto gerou polêmica entre as feministas e os movimentos sociais. Algumas feministas presentes nesse processo reivindicavam uma estrutura própria para o CNDM e não vinculação à Secretaria.

A atuação do Conselho após o decreto se deu em grande parte em parceria com a SPM, dificultado apontar a origem das iniciativas e políticas públicas. Pimenta (2010) esclarece que, a partir de 2005, destacou-se a participação do Conselho em diversos eventos públicos de políticas para as mulheres e acompanhamento do trabalho legislativo. Dentre os eventos que o Conselho participou nesse período, estão a presença na *CSW (Commission on the Status of Woman)*; *Encontro de Mulheres em Políticas Inclusivas*; *Seminário Internacional Gênero, família e trabalho em perspectiva comparada*; e a *XIV Reunião Especializada de Mulheres (REM)*;

O desconforto gerado pelo Decreto N.º 4.773 foi parcialmente superado com a revogação deste pelo Decreto N.º 6.412 de 2008, que volta atrás ao prever o Conselho como órgão deliberativo e consultivo, além de institucionalizar um processo seletivo como método de entrada para a sociedade civil. Porém, a presidência do Conselho se mantém com a Ministra da SPM.

O CNDM passou boa parte do seu tempo de existência lutando pela criação de um órgão governamental independente, com recursos próprios, e capaz de executar as políticas de promoção dos direitos e igualdade das mulheres. Todavia, esqueceu-se, durante esse longo tempo, de pensar em no que seria de si depois de atendida essa demanda ou mesmo de pensar e propor a definição de seu papel frente às mudanças pelas quais a conjuntura política e o país passavam. Até o momento, foi apontado através da literatura e análise da trajetória do Conselho qual o papel que lhe era reservado no governo e Estado, a partir do próximo capítulo a investigação dessa relação se dará a partir da análise de sua dinâmica interna, a partir, principalmente a partir de suas reuniões ordinárias.

### **3.4 A Composição do Conselho**

Até o ano de 2008, o CNDM tinha a sua composição designada pelo presidente da república, entretanto foi estabelecido, via decreto, que as integrantes da sociedade civil seriam escolhidas por processo seletivo. A lei que criou o Conselho previa um total de 17 conselheiras, dentre as quais um terço de sua composição seria escolhido dentre pessoas indicadas por movimentos de mulheres constantes de listas tríplices.

Em 2003, poucos meses depois do novo presidente Luís Inácio Lula da Silva assumir o cargo, foi aprovado o Decreto nº 4.773 o qual modificava a composição do CNDM. Embora esse decreto ainda não incorporasse elementos importantes para tornar o Conselho mais democrático, como a instituição da eleição e o método de escolha das representações da sociedade civil, ele foi importante porque previu a estrutura do CNDM composta por representantes da sociedade civil e do governo, formato este que se tornou o mais comum entre os Conselhos. Os assentos destinados à sociedade civil pertenceriam à entidade designada pelo presidente a qual ficaria encarregada de indicar uma titular e um suplente, enquanto os órgãos públicos já teriam seu assento garantido, conforme estabelecido no decreto, cabendo ao dirigente máximo dos órgãos indicar também um titular e seu suplente. Além das categorias de conselheiras da sociedade civil e governo, o decreto previa a indicação pelo presidente de três conselheiras na categoria recém criada de notório conhecimento nas questões de gênero. É importante destacar também que esse decreto estabelecia que a presidência do Conselho seria da ministra da recente criada Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

O Decreto 4.773 de 2003 foi importante porque apontou o Conselho para a estrutura que passaria a ser a dos novos Conselhos de controle social, ou seja, com a participação da sociedade civil através de entidades e de representantes de órgãos públicos. No entanto, o CNDM não nasce do decreto de 2003, mas quando este surge, o Conselho já tinha pelo menos quinze anos de existência com uma trajetória marcada em muitos momentos pela descontinuidade e o conflito.

O decreto previu três vagas para a categoria de conselheira de notório conhecimento nas questões de gênero. Essa categoria aponta como o movimento feminista brasileiro e o próprio Conselho foram marcados pela parceria com a Academia. O CNDM, em sua trajetória anterior a 2003, foi composto principalmente por mulheres que transitavam entre a academia e os movimentos sociais e embora a categoria não esteja falando necessariamente do conhecimento acadêmico, até hoje essas vagas foram ocupadas por mulheres que, além de

transitarem entre esses dois espaços, têm suas trajetórias reconhecidas pelos movimentos feministas.

Em 2004, o Decreto nº 5.273 de 16 de novembro, atualizou o decreto de 2003, e acrescentou o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e mais duas representações da sociedade civil, ao aumentar o número de assentos deste segmento de 17 para 19.

Com o Decreto 6.412 de 25 de março de 2008 foi estabelecida a escolha das representações da sociedade civil por meio de seleção e não mais por indicação presidencial. A composição do Conselho estabelecida por esse Decreto foi de 16 conselheiras governamentais, 21 representantes da sociedade civil e 3 de notório conhecimento das questões de gênero. A indicação das conselheiras desta última categoria cabe ao plenário CNDM indicar. Além disso, esse decreto estabeleceu, além de 21 entidades da sociedade civil como titulares, a seleção de mais 7 entidades suplentes que participariam das reuniões sempre que uma entidade titular faltasse.

Em 2014, com o Decreto 6.412 de 25 de março deste ano, o CNDM atualizou composição do CNDM e inclui a categoria de Conselheira Emérita, que foi instituída pelo Plenário do Conselho na gestão 2010-2014. A categoria de conselheira emérita é vitalícia e não possui direito ao voto nas deliberações, apenas a palavra, como qualquer conselheira.

O Decreto de 2008, assim como o Decreto de 2014, estabelece que as conselheiras da sociedade civil serão escolhidas por processo seletivo, porém, não vincula diretamente uma eleição a esse processo. Os Decretos apontam pouco como se daria esse processo seletivo e deixa aberto para que o próprio Conselho decida. O que o CNDM tem feito desde então, e que tem sido o modelo de seleção ou eleição de grande parte dos Conselhos Nacionais, é o chamamento via edital de entidades da sociedade civil. O processo seletivo tem duas fases, uma de habilitação e a outra de eleição, em que participam aquelas entidades que foram habilitadas na primeira fase.

O edital de seleção criou dois tipos de entidades da sociedade civil, as os grupos “A” e “B”. As entidades do “grupo A” correspondem às redes e articulações feministas e de defesa dos direitos da mulher. Do “grupo B” correspondem as organizações de caráter sindical, associativa, profissional ou de classe. São reservados 14 assentos para o “grupo A” e 7 assentos para o “grupo B”. Essa diferenciação foi uma forma de garantir a presença no Conselho de movimentos sociais cujo objeto principal seja a defesa da mulher.

O CNDM é composto hoje por 21 conselheiras da sociedade civil, 3 de notório conhecimento, uma emérita e 16 conselheiras governamentais. Além das 21 entidades titulares, há 7 suplentes que vão às reuniões sempre que faltará uma das organizações titulares. Entre as entidades suplentes, são reservadas 5 vagas para a categoria “A”, que correspondem a movimentos, redes e articulações feministas, e 3 para a categoria “B”, que são entidades de classe, profissionais e de trabalhadores. Do ponto de vista de sua composição o conselho não é paritário, pois possui um maior número de conselheiras da sociedade civil que do governo. A paridade é importante, mas não definidora das desigualdades e tendências no processo de deliberação. Assim outros elementos precisam ser investigados no sentido de compreender a dinâmica de ação entre sociedade civil, composta por movimentos feministas, e governo.

### **3.5 As Competências do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher**

O CNDM possui quase 30 anos de existência, e foi criado num contexto de redemocratização. Como já foi apontado no Capítulo 2 deste trabalho, o Conselho é fruto de intensa luta do movimento feminista pela criação de um órgão governamental de defesa dos direitos da mulher. A intenção, primeiramente, não era a criação deste órgão nos moldes de um Conselho, mas se desejava a criação de um órgão governamental com a mesma autonomia que um Ministério tem, por exemplo.

Apesar de não ser um órgão com a autoridade e independência de um Ministério, o CNDM foi o primeiro órgão com a responsabilidade de criar políticas para as mulheres. A situação do país na época em que o Conselho foi criado se distingue da atual, em que observamos a multiplicação de Conselhos Gestores responsáveis por controlar socialmente as políticas públicas e por demandarem compartilhamento de poder nas decisões do Estado.

Segundo a Lei 7.353 de 29 de agosto de 1985 que criou o CNDM, este tinha a finalidade de promover, no âmbito nacional, políticas que visassem eliminar a discriminação contra a mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do País. O Conselho tinha atribuições ainda de formular diretrizes e promover políticas em todos os níveis da Administração pública direta e indireta, além de acompanhar a elaboração e execução de políticas públicas não apenas as de âmbito Federal, mas também estaduais e municipais.

O Conselho poderia ainda sugerir ao Presidente da República a elaboração de projetos de lei que assegurassem os direitos da mulher; fiscalizar o cumprimento da legislação; receber, examinar e encaminhar aos órgãos competentes denúncias de violações dos direitos das mulheres; poderia, ainda, firmar convênios com organismos estrangeiros, públicos ou particulares, com o objetivo de implementar políticas e programas do Conselho.

Ou seja, as atribuições do CNDM aproximavam este Conselho de um órgão executor de políticas, que de um Conselho, cuja responsabilidade se restringe ao controle de políticas públicas. Contudo, devido a uma série de episódios de esvaziamento e restrição da sua atuação, o Conselho vai aos poucos perdendo a referência que tinha quando foi criado como principal órgão de promoção de políticas públicas.

Com a publicação do Decreto nº 4.773 de 7 de julho de 2003, o CNDM adquire outras competências e perde, dessa forma, as atribuições que a Lei que o criou concedeu. Esse Decreto, como foi dito anteriormente, retirou sua atribuição deliberativa e o restringiu à função consultiva. Assim, de uma série de prerrogativas que tinha, o Conselho adquire competências não vinculativas do tipo “participar da elaboração de critérios e parâmetros”; “propor estratégias”, “apoiar a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres”, “participar da organização das Conferências”, “propor o desenvolvimento de programas”, “articular-se” etc.

Em 2008, foi publicado o Decreto nº 6.412 de 25 de março de 2008, que atribuía ao CNDM as suas funções deliberativas anteriormente retiradas. Além disso, em 2014 um novo decreto foi publicado, sem revogar o anterior, e atribuiu ao CNDM duas novas finalidades. Com efeito, legalmente hoje compete ao CNDM:

- I. *formular e propor diretrizes para a ação governamental voltada à promoção dos direitos das mulheres (nova redação dada pelo Decreto nº 8.202 de 2014);*
- II. *atuar no controle social de políticas públicas de igualdade de gênero (nova redação dada pelo (nova redação da pelo Decreto nº 8.202 de 2014);*
- III. *participar na elaboração de critérios e parâmetros para o estabelecimento e implementação de metas e prioridades que visem a assegurar as condições de igualdade às mulheres (Decreto nº 6.412 de 25 de março de 2008);*
- IV. *apresentar sugestões para a elaboração do planejamento plurianual do Governo Federal, o estabelecimento de diretrizes orçamentárias e a alocação de recursos no Orçamento Anual da União, visando subsidiar decisões governamentais relativos à*

*implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – PNPM (Decreto nº 6.412 de 25 de março de 2008);*

- V. *propor a adoção de mecanismos e instrumentos que assegurem a participação e o controle social sobre as políticas públicas para as mulheres (Decreto nº 6.412 de 25 de março de 2008);*
- VI. *acompanhar, analisar e apresentar sugestões em relação ao desenvolvimento de programas e ações governamentais e execução de recursos públicas para eles autorizados, com vistas à implementação do PNPM (Decreto nº 6.412 de 25 de março de 2008);*
- VII. *manifestar-se sobre o mérito de iniciativas legislativas que tenham implicações sobre os direitos das mulheres (Decreto nº 6.412 de 25 de março de 2008);*
- VIII. *propor estratégias de ação visando ao acompanhamento, avaliação e fiscalização das políticas de igualdade para as mulheres, desenvolvidas em âmbito nacional, bem como a participação social no processo decisório relativo ao estabelecimento das diretrizes dessas políticas (Decreto nº 6.412 de 25 de março de 2008);*
- IX. *apoiar a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República na articulação com outros órgãos da administração pública federal e os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal (Decreto nº 6.412 de 25 de março de 2008);*
- X. *participar da organização das conferências nacionais de políticas públicas para as mulheres (Decreto nº 6.412 de 25 de março de 2008);*
- XI. *articular-se com órgãos e entidades públicos e privados, visando incentivar e aperfeiçoar o relacionamento e o intercâmbio sistemático sobre a promoção dos direitos da mulher (Decreto nº 6.412 de 25 de março de 2008);*
- XII. *articular-se com os movimentos de mulheres, conselhos estaduais e municipais dos direitos da mulher e outros conselhos setoriais, para ampliar a cooperação mútua e estabelecimento de estratégias comuns de implementação de ações para a igualdade e equidade de gênero e fortalecimento do processo de controle social (Decreto nº 6.412 de 25 de março de 2008).*

O Decreto nº 6.412 de 2008 e o Decreto nº 8.202 de 2014, além de retomar o caráter deliberativo do Conselho, atribui novas competências como, por exemplo, a de fazer sugestão ao planejamento plurianual, de propor mecanismos e instrumentos que assegurem a participação e

o controle social sobre as políticas públicas para as mulheres e pode manifestar-se sobre o mérito de iniciativas legislativas.

Apesar de seu caráter deliberativo, um questionamento pertinente que cabe não apenas ao CNDM, mas a outros Conselhos Nacionais, é sobre o grau de vinculação e alcance que essas deliberações têm. Os termos utilizados na redação dos decretos para descrever as atribuições do Conselho, tais como “propor”, “participar”, “acompanhar”, não respondem qual a vinculação e responsabilidade o Poder Público teria que acatar.

Por outro lado, é necessário lembrar que um Conselho não tem a finalidade e nem a capacidade de executar políticas públicas ou que os órgãos da Administração não param ou esperam uma deliberação deste ou de todos os outros Conselhos para executarem e tomarem suas próprias decisões. Dessa forma, um Conselho com atribuições de órgão governamental e orçamento próprio para realizar políticas, como foi o CNDM, na década de 1980, de inexistência de órgão público responsável por políticas para as mulheres, talvez não seja desejável também. Entretanto, é necessário analisar até que ponto, ou que mecanismos seriam necessários para aprimorar a vinculação das atribuições legais dos Conselhos.

Espera-se também que a atuação de um Conselho seja dinâmica e que é provável que a sua capacidade legal de deliberar não o torne automaticamente deliberativo, já que há inúmeros fatores, tais como a sua capacidade de agenda, o poder de vocalização dos atores presença de debates e a influência do tipo de política que está em jogo (ALMEIDA e CUNHA, 2011).

## 4. Sociedade Civil Feminista e o Estado em Ação – CNDM Gestão 2010 - 2014

### 4.1 Metodologia

A metodologia do presente trabalho consiste na análise das atas da última gestão do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher tendo como principal objeto de investigação a fala das/os participantes da sociedade civil, governo e participantes externos. Inicialmente a gestão prevista para o Conselho era de 2010 à 2013, mas teve seu mandato estendido até 2014. Dessa forma, a gestão 2010-2014 teve sua primeira reunião ordinária no mês de agosto de 2010 e a última em fevereiro de 2014. Essa gestão fez um total de quinze reuniões ordinárias nesse intervalo.

A unidade de análise é a fala de cada pessoa que se manifestou durante as reuniões do CNDM e que foram registradas em ata. O total de falas recolhidas em quinze atas foi de 844, que foram tratadas a partir de um questionário elaborado e respondido no *software Sphinx*. Os principais elementos do questionário foram: a frequência da presença das conselheiras e demais participantes externos nas reuniões; a temática das pautas; quem fala, ou seja, a vocalização; a temática das falas; tipo de fala; a localização da fala; e se a fala gera ou não uma deliberação. Cada uma dessas categorias será explicada com mais detalhes quando os resultados forem analisados discriminadamente, no entanto, faz-se necessário explicar rapidamente o que consiste cada uma delas.

1. **Frequência e presença das conselheiras e participantes externos nas reuniões do CNDM:** A importância de pontuar a frequência da presença dos segmentos é saber se há um padrão de participação entre representantes da sociedade civil, governo e participantes externos e, ainda, se essa presença tem influência nos demais elementos analisados, como vocalização e temática.
2. **A temática das pautas:** A intenção é analisar quais temáticas entram na pauta das reuniões do Conselho e, posteriormente, se há coincidência entre a temática da pauta e das falas. A pauta de cada reunião estava sempre no início de cada ata, o que facilitou sua identificação. A categorização das pautas no questionário seguiu o mesmo modelo da categorização das falas.
3. **Vocalização:** Será analisada a frequência da vocalização pelos diferentes segmentos que compõem o Conselho e demais grupos de pessoas que participam de suas

reuniões, tais como servidoras da Secretaria de Políticas para as Mulheres e demais atrizes/atores externos.

4. **Temática:** Será feita uma análise dos temas contidos em cada fala para que ao agregá-las seja possível identificar os temas presentes e debatidos dentro do Conselho. Para a inclusão dessa categoria no questionário foi feita uma análise anterior das falas em que se definiu um rol de temas possíveis de categorizar cada vocalização, sendo possível uma mesma fala ser incluída em diferentes temas. A relação detalhada de cada temática está nos anexos dessa dissertação.
5. **Tipo de fala:** Se a fala é ou se traduz em um questionamento, uma opinião, um informe, um relato/informe de atividade da instituição da pessoa que fala, proposta, questionamento, demanda, apresentação de política pública, relato de participação em evento/reunião, uma contestação, uma denúncia, uma apresentação de ator externo ou uma contraproposta.
6. **Localização da Fala:** Essa categoria em como objetivo identificar o contexto em que a fala é expressada. Se a fala faz parte de um debate, se a fala gera um debate ou se não se enquadra em nenhuma das duas opções. Nesse caso, uma fala poderia ter mais de uma localização, já que uma mesma fala pode fazer parte ou gerar um debate ao mesmo tempo.
7. **Deliberações:** Analisar a capacidade deliberativa do CNDM e o perfil de suas deliberações durante as reuniões estudadas. Se suas decisões são compatíveis com as temáticas vocalizadas, se promovem controle de políticas públicas e se são publicizáveis.

## 4.2 Rumo à Pluralização da Sociedade Civil?

A TABELA 1 abaixo apresenta a presença das organizações da sociedade civil no CNDM desde 2003, quando o assento no conselho passou a ser de entidades da sociedade civil e não mais de representações individuais. A tabela apresenta aquelas organizações, por gestão, que tiveram assento no Conselho.

**TABELA 1** – Presença de entidades da sociedade civil na composição do CNDM desde a gestão 2003-2005.

<b>PRESEÇA SOCIEDADE CIVIL 2003-2017</b>						
Entidade/Gestão	2003-2005	2005-2007	2008-2010	2010-2014	2014-2017	TOTAL
AMB	X	X	X	X	X	5
AMNB	X	X	X	X	X	5
ABMCJ	X	X	X	X	X*	5
CMB	X	X	X	X	X	5
MMM SOF	X	X	X	X	X	5
MAMA	X	X	X	X	X	5
RNFS	X	X	X	X	X	5
UBM	X	X	X	X	X	5
BPW BRASIL	X	X	X*	X*	X*	5
FENATRAD	X	X	X	X	X	5
MMC/ANMTR	X	X	X	X	X	5
CUT	X	X	X	X	X	5
CONTAG	X	X	X	X	X	5
CNTE	X	X	X	X	X	5
CGTB/CGT	X	X	X*	X	0	4
LBL	0	X	X	X	X	4
FMM	X	X	X	0	X	4
OAB	X	X	X	0	0	3
FNMN	0	0	X	X	X	3
REF	0	0	X	X	X*	3
ABRASCO	0	0	X	X	X	2
FETRAF	0	0	X	X*	0	2
CONAMI	X	X	0	0	0	2
FORÇA SINDICAL	X	X	0	0	0	2
UMIAB	0	0	0	0	X	1
RMM	0	0	0	0	X	1
PARTO DO PRINCÍPIO - MRMA	0	0	0	0	X	1
ABL	0	0	0	0	X*	1
ANTRA	0	0	0	0	X*	1
CFP	0	0	0	X	X*	1
UNE	0	0	0	X	X	2
CTB	0	0	0	0	X	1
CNTI	0	0	0	X*	X*	1
COIAB	0	0	1	0	0	1
INSTITUTO EQUIT	0	0	0	X	0	1

CONTEE	0	0	X*	0	0	1
TOTAL	19	20	23	21	21	87

*Fonte: elaboração própria/www.spm.gov.br*

*\*Entidades que exerceram o mandato como entidade suplente*

Apenas em 2008, com a publicação e um novo decreto, foi estabelecido que as entidades representantes da sociedade civil seriam escolhidas por processo seletivo. As gestões anteriores a esse ano, 2003-2005 e 2005-2007, foram indicadas pelo Presidente da República. Embora a escolha de entidades por processo seletivo seja mais democrática e aberta do que via indicação presidencial, pela tabela é possível constar a baixa circulação dessas entidades ao longo dos anos. Boa parte delas corresponde às entidades indicadas anteriormente pelo Presidente. Algumas hipóteses podem apontar para a repetição dessas organizações ao longo das gestões.

As regras de seleção dessas entidades são estabelecidas em parte pelo decreto e pelo próprio Conselho em reunião do pleno. O decreto de 2008 estabelecia, como critério para fazer parte do CNDM, que a entidade fosse de caráter nacional e que tivesse como objeto a política de igualdade de gênero, cabendo ao CNDM definir os demais critérios. Para a composição de 2008, o CNDM lançou edital de seleção com duas fases, a primeira seria a fase de habilitação e, a segunda, a eleição entre as candidatas habilitadas. Para a entidade ser habilitada, o edital de seleção estabelecia como critérios a necessidade de compartilhar dos princípios das conferências nacionais e da política nacional para as mulheres. No que concerne ao compartilhamento de princípios, este não parece ser um requisito de impedimento, mas um pressuposto básico para a composição de um conselho que pretenda defender os direitos das mulheres. O critério que excluía boa parte das entidades de participarem da fase de eleição era o de ter abrangência nacional. Para o edital, o CNDM definiu como abrangência nacional aquelas entidades que atuam em prol dos direitos das mulheres há pelo menos dois anos, além de atuar, no mínimo, em sete estados e em três microrregiões.

O estabelecimento do critério “abrangência nacional” pode explicar, em parte, a baixa circulação de entidades ao longo das gestões no Conselho, tanto que a gestão 2008-2010 contou apenas com três entidades suplentes, das sete estabelecidas pelo decreto. O mesmo problema se repetiu na seleção para a gestão seguinte, 2010-2014. Nesse caso, o CNDM optou por prorrogar o mandato anterior para que se realizasse um segundo turno para as

eleições das entidades da sociedade civil, no entanto, o número de entidades suplentes foi o mesmo da gestão anterior.

O CNDM, em seus editais de seleção, criou um mecanismo interessante no sentido de não comprometer ainda mais a pluralidade e impedir que o Conselho fosse tomado por entidades e associações de classe e profissão que possuem maior institucionalização e capacidade para obedecer aos critérios de abrangência nacional. Das vinte e uma entidades estabelecidas no decreto, o edital de seleção definiu catorze vagas para entidades que chamou de “categoria A” correspondente a organizações e redes que atuam diretamente na promoção de direitos para as mulheres. A outra categoria definida pelo edital foi a “categoria B” que teria reservada sete vagas para organizações de caráter sindical, profissional e de classe. Esse critério contribuiu, em parte, para que entidades feministas pudessem competir entre si e que o Conselho não fosse super-representado por entidades de classe e profissionais, já que estes possuem mais facilidade para se adequarem aos critérios estabelecidos. O problema da super-representação de entidades de classe e profissionais nos conselhos não está apenas no comprometimento da pluralidade de entidades da sociedade civil, mas, sim, no sentido de que muitas dessas entidades são associações profissionais provenientes do poder público, o que, de certa forma, compromete o equilíbrio e paridade do conselho.

Das vinte e uma vagas no CNDM destinadas às entidades da sociedade civil hoje, catorze estão no Conselho desde sua primeira gestão neste novo formato. Isso evidencia uma baixa circulação de entidades dentro do Conselho ao longo desses anos. Além disso, há entre as representantes das entidades da gestão 2010-2014, algumas conselheiras que já fizeram parte do CNDM ainda na década de 1990. Hoje, a baixa circulação de entidades está relacionada a dificuldade de competição de uma vaga no processo seletivo do Conselho por conta dos critérios de habilitação. A dificuldade aumenta em face da competição com grandes entidades e movimentos feministas brasileiros, entidades formadas nas décadas de 1980 e 1990. Essas entidades se fortaleceram ao longo desses anos, e o seu relacionamento com o Estado não se dá exclusivamente através do CNDM, pois estão presentes em outros conselhos nacionais, além de participarem e serem demandadas pelo próprio Estado para participação em outros espaços como fóruns e reuniões. O relacionamento dessas entidades com o Estado, apesar de fortalecido na última década, não é recente, mas existe desde a democratização do país, variando de acordo com o Governo que comanda o país.

Quase todas as entidades que foram indicadas pelo presidente nas gestões 2005-2007 e 2008-2010 conseguiram, pelo menos uma vez mais, fazer parte do Conselho, com exceção da

Força Sindical e do CONAMI (Conselho Nacional de Mulheres Indígenas). A Força Sindical, apesar de ter se candidatado e ter sido habilitada para a segunda fase, não conseguiu o número de votos suficiente para garantir assento em nenhuma das vezes que tentou. Já a representação de mulheres indígenas foi prejudicada pelo critério que estabelecia a obrigatoriedade da entidade ter caráter nacional.

Faz parte do CNDM importantes organizações e articuladoras de redes feministas brasileiras como, por exemplo, a AMB (Articulação de Mulheres do Brasil), a MMM (Marcha Mundial de Mulheres), UBM (União Brasileira de Mulheres), AMNB (Articulação de Organizações de Mulheres Negras do Brasil) e a RNFS (Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos). Grande parte das entidades que hoje faz parte do CNDM contribuiu de forma significativa para o empoderamento do movimento feminista frente ao Estado ao longo desses anos, sempre apostaram no CNDM como um espaço do movimento feminista reivindicar políticas públicas e estiveram à frente dos esforços para a sua reativação e criação de um órgão do Estado voltado para a promoção dos direitos das mulheres.

As organizações que continuamente têm conseguido assento no Conselho se conhecem e mantêm diálogo constante, além de estarem bem posicionadas na rede de organizações feministas e na relação com o Estado. Dessa forma, o CNDM pode se configurar como um espaço de posicionamento privilegiado dentro dessa rede de movimentos feministas.

O CNDM é constituído ou já passaram por ele diferentes entidades que defendem as mulheres. Durante a gestão estudada neste trabalho (2010-2014), a composição do CNDM não era tão diferente das gestões anteriores, principalmente em relação às entidades da “categoria A” do edital de seleção (redes e movimentos feministas). Nessa gestão havia representação de mulheres do campo, floresta e Amazônia, como o MMC (Movimento de Mulheres Camponesas do Brasil) e o MAMA (Movimento Articulado das Mulheres da Amazônia), entidades de mulheres negras representadas pelo FNMN (Fórum Nacional de Mulheres Negras) e pela AMNB, de mulheres lésbicas representadas pela LBL (Liga Brasileira de Lésbicas), entidades de defesa da saúde, dos direitos sexuais e reprodutivos representadas pela RNFS e pela ABRASCO (Associação Brasileira de Saúde Coletiva), defensora dos direitos das trabalhadoras domésticas com a presença da FENATRAD (Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas), dentre outras.

Apesar da presença de importantes articuladoras de redes feministas e entidades que defendem diferentes grupos de mulheres, o critério de abrangência nacional como pré-

requisito para a segunda fase de disputa eleitoral era um critério que contribuía de forma significativa para a não circulação de entidades e o impedimento da entrada de novas atrizes no Conselho, tanto é que sobravam vagas para entidades suplentes da “categoria A”. Assim, embora o decreto, nº 6.412 de 25 de março de 2008, substituísse a indicação do presidente por um processo seletivo de entidades da sociedade civil, ele engessava o conselho retirando a possibilidade de circulação e renovação.

Frente a esse problema, na penúltima reunião da gestão 2010-2014 do CNDM, as conselheiras discutiram sobre a possibilidade de mudança das regras de candidatura de entidades ao Conselho. O assunto foi introduzido pela Presidenta do Conselho, Ministra Eleonora Menicucci, quando se discutia sobre a formação da comissão eleitoral para seleção de entidades da sociedade civil para a nova gestão. Segundo a Presidenta do Conselho, a realidade tem demonstrado a necessidade de reoxigenar e renovar o CNDM, e para isso seria necessário discutir os critérios estabelecidos na legislação.

Foi consenso, entre as conselheiras que tomaram a palavra naquela reunião, a necessidade de se retirar o critério de abrangência nacional porque ele impedia a presença de representações importantes dentro do Conselho, como a de mulheres indígenas e quilombolas, exemplos citados pelas conselheiras. Esse debate, no entanto, não foi exclusivo do momento de troca de gestão, mas em outras reuniões foi lembrado que a entidade de mulheres indígenas não tinha conseguido se habilitar por conta daquele critério e que isso prejudicava o Conselho em seu caráter democrático. Essa demanda não surge apenas internamente ao Conselho, mas segundo a Presidenta essa discussão foi feita em conversa também com o Movimento Marcha das Vadias, que a fez avaliar a necessidade de revisão do decreto 6.412 de 2008.

A nova composição do CNDM é fruto da mudança institucional que retirou a obrigatoriedade da entidade ter abrangência nacional. Segundo o novo decreto, nº 8.202 de 6 de março de 2014, as entidades da sociedade civil serão escolhidas em processo seletivo com critérios definidos previamente em edital expedido pelo Conselho. O último edital de chamada para eleições do CNDM determinava à entidade, como pré-requisito para candidatura, compartilhar dos princípios das Conferências e dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres e, em termos de abrangência da entidade, determinava que a entidade atuasse na luta pelos direitos das mulheres há pelo menos dois anos e que atuasse no mínimo em quatro estados ou em duas regiões do país.

Para a nova gestão do CNDM (2014-2017) há seis entidades que nunca participaram de nenhuma gestão. A entrada de novas atrizes como essa só havia acontecido na primeira

gestão escolhida através de processo seletivo (2008-2010) que, além de ser a primeira a contar com esse método de seleção, possuía três vagas a mais que os mandatos anteriores, já que o decreto nº 6.412 de 25 de março 2008 também previa o aumento do número de representantes da sociedade civil de 18 (dezoito) para 21 (vinte e um). É importante resgatar também que o aumento do número de entidades novas não significou a saída de entidades na mesma proporção, pois nesta última eleição foi preenchida pela primeira vez todas as vagas de entidades suplentes.

Foi graças à iniciativa de mudança no Decreto de estruturação do Conselho e, depois, na possibilidade de flexibilizar o edital, que o CNDM apresentou uma maior circulação de organizações e inclusão de novas vozes. A alteração institucional teve assim implicação direta no potencial inclusivo e democrático do Conselho (FARIA e COELHO, 2010).

O potencial de oxigenação que as novas entidades trazem pode ser significativo, já que, além trazer novas vozes, essas entidades podem contribuir para pluralizar e trazer novas perspectivas para o CNDM, pois defendem diferentes agendas e fazem parte de grupos específicos que atualmente contribuem para se repensar o feminismo e, conseqüentemente, sua visão de direitos e políticas públicas para as mulheres.

A chegada de entidades como a União de Mulheres Indígenas da Amazônia Brasileira (AMIAB), Rede Mulher e Mídia, a Parto do Princípio - Mulheres em Rede pela Maternidade Ativa e, mesmo como entidades suplentes, a Associação de Brasileira de Lésbicas (ABL) e a Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA), pode ser explicado, em primeiro lugar, pela abertura do Conselho por meio da flexibilização dos critérios de seleção e, em segundo, pela pluralização do feminismo e o resgate de discursos que se reinventam dentro dos movimentos, como é o caso do movimento que reivindica a maternidade ativa e o movimento de mulheres transexuais. Mais a frente será apresentada as falas e temáticas da última gestão que podem nos dar pistas do surgimento dessa necessidade de renovação e circulação das representações do Conselho.

### 4.3 Presença dos Segmentos nas Reuniões

TABELA 2 - Presença<sup>2</sup> de Representantes da Sociedade Civil e Governo

PRESENÇA EM REUNIÕES					
Presença Conselheiras/os	Freq.	%	Presença Conselheiras/os	Freq.	%
ABMCJ	15	100,00%	CONTAG	8	53,33%
REF	15	100,00%	CGTB	6	40,00%
RNFS	14	93,33%	FETRAF*	3	20,00%
AMNB	13	86,67%	MINISTRA/PRESIDENTA DO CNDM	15	100,00%
LBL	13	86,67%	SECRETÁRIA EXECUTIVA SPM	14	93,33%
MMC	12	80,00%	MDA	12	80,00%
BPW BRASIL*	12	80,00%	MS	12	80,00%
AMB	11	73,33%	SDH	11	73,33%
CMB	11	73,33%	MRE	11	73,33%
MAMA	11	73,33%	MTE	11	73,33%
UBM	11	73,33%	MEC	10	66,67%
ABRASCO	11	73,33%	MPOG	10	66,67%
CUT	11	73,33%	MDS	9	60,00%
INSTITUTO EQUIT	10	66,67%	CASA CIVIL	9	60,00%
CNTE	10	66,67%	SEPPIR	7	46,67%
CFP	10	66,67%	MinC	7	46,67%
UNE	10	66,67%	MCTI	7	46,67%
FENATRAD	9	60,00%	MMA	7	46,67%
MMM	9	60,00%	MJ	6	40,00%
CNTI*	9	60,00%	SG/PR	5	33,33%
FNMN	8	53,33%	TOTAL DE REUNIÕES	15	100,00%

Fonte: elaboração própria/www.spm.gov.br

\* Entidades suplentes

<sup>2</sup> As frequências de presença das conselheiras de notório conhecimento nas questões de gênero e da conselheira emérita não foram apresentadas nesse quadro porque os seus mandatos não foram lineares. Com exceção da conselheira Jacqueline Pitanguy que foi reconduzida ao mandato de conselheira de notório conhecimento logo no início da gestão. Betânia Ávila foi escolhida pelo Pleno do Conselho a ser a segunda conselheira de notório conhecimento na segunda metade da gestão, sendo a 9ª Reunião Ordinária sua primeira reunião como conselheira e participou de todas a partir daí. Sueli Carneiro foi escolhida pelo Pleno para integrar a gestão do CNDM a partir da 10ª RO, após ser escolhida pelas conselheiras por meio virtual. Clara Charf participou da gestão 2010-2013 como conselheira emérita, categoria criada na 2ª RO, mas já havia participado da gestão anterior como conselheira de notório conhecimento.

A TABELA 2 aponta a frequência da presença das conselheiras por entidade da sociedade civil e órgão do governo. Pela tabela é possível perceber que os órgãos do governo proporcionalmente não comparecem às reuniões ordinárias mais que a sociedade civil. A ausência dos órgãos do governo deveria ser menor porque cada um dos órgãos com assento no Conselho têm uma titular e uma suplente, ou seja, esses órgãos têm uma dupla possibilidade de presença.

As entidades da sociedade civil, por outro lado, possuem entidades suplentes que se fazem presentes sempre que uma entidade titular avisa anteriormente que não poderá ir à reunião do Conselho. São reservadas cinco vagas para entidades suplentes da categoria “A”, no entanto só foram preenchidas duas vagas de suplente nessa categoria para a gestão 2010-2014. A entidade BPW Brasil é a primeira suplente do Conselho para aquela categoria e possui alta frequência nas reuniões. Das entidades titulares da sociedade civil, apenas uma delas (CGTB) se ausentou em mais da metade das reuniões, enquanto entre os órgãos do governo foram sete aqueles que vieram em menos da metade das reuniões.

É importante destacar que as duas autoridades máximas da Secretaria de Políticas para as Mulheres, a Ministra e a Secretária Executiva, e que acumulam o cargo de presidenta e adjunta estão sempre presentes nas reuniões do Conselho, com exceção de uma ausência da Secretária Executiva. A presença assídua dessas autoridades e da presença de servidoras da SPM, que será apresentada abaixo, mostra a importância estratégica do CNDM para a SPM, além de suscitar questionamentos sobre a relação e papéis entre Conselho e Secretaria.

Em todas as reuniões do CNDM há um espaço na pauta para as justificativas das ausências. Com exceção de algumas ausências por motivos de saúde, a maior parte das justificativas corresponde a choque de agenda das conselheiras que se ausentam para participarem de outras atividades de sua entidade, de seu Ministério ou em Congressos. É notável, no entanto, que quase todas as justificativas partem de conselheiras da sociedade civil, apenas quatro atas citam justificativas de algumas conselheiras governamentais, enquanto em todas as atas há registro de justificativas de conselheiras da sociedade civil. Há de se ressaltar, por outro lado, que pelo fato da Secretaria de Políticas para as Mulheres ter que emitir a passagem das conselheiras da sociedade civil para todas as reuniões, necessariamente aquelas que não puderem comparecer justificarão sua ausência diante da desnecessidade de emissão de passagem.

### **4.3.1 Presença de Participantes Externos**

Neste trabalho foi adotado que participantes externos são todas aquelas pessoas que não fazem parte do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher regimentalmente, ou seja, todas aquelas que não são conselheiras titulares ou suplentes e que tampouco fazem parte da Secretaria Executiva do Conselho. No questionário de pesquisa das atas há quatro categorias para participantes externos que foi criada a partir da verificação da repetição desses grupos.

A categoria “Governo SPM” equivale às servidoras/es da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) que foram registradas como presentes nas atas. Há registro da presença de servidoras da SPM em pelo menos 13 (treze) atas do Conselho. Essas servidoras marcam de forma significativa sua presença nas reuniões e fazem parte dos cargos mais altos da SPM, são Secretárias Nacionais e Coordenadoras-Gerais. Pelos registros das atas é possível perceber um esforço de todo o alto escalão da SPM de comparecer às reuniões do CNDM. Esses esforços e presença são marcados, principalmente, pela quantidade de falas que possuem nas reuniões e por serem as responsáveis pelas pastas na Secretaria cujas políticas são, muitas vezes, pontos de pauta.

A categoria “Governo Outros” equivale àquelas pessoas que fazem parte do governo, mas que não são da SPM. São pessoas de outros Ministérios que participam da reunião geralmente para apresentar uma política pública, uma ação do governo ou convidar o Conselho para algum evento que tenha interface com sua temática. A quantidade de falas e o alcance da vocalização dessas pessoas serão apresentados adiante.

Há ainda a categoria “Sociedade Civil” para pessoas externas que participam do Conselho. Essa categoria corresponde às pessoas vinculadas a alguma entidade da sociedade civil, que podem ou não ser entidade que têm assento no próprio Conselho desde que não seja a representante da entidade. O CNDM durante a gestão estudada recebeu por quatro vezes mulheres que fazem parte da sociedade civil. Em duas dessas vezes, essas participantes externas vieram a convite do Conselho. Também participaram de uma reunião do Conselho, mulheres do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) para uma apresentação sobre orçamento e sobre o Plano Plurianual (PPA). A sociedade civil externa ao Conselho também esteve presente em uma reunião para homenagem à ex-conselheira Rose Marie Muraro e à conselheira emérita Clara Charf.

Por último, há a categoria “outros” para aquelas/es participantes externas que não fazem parte de nenhuma das categorias anteriores. Nessa categoria estão incluídos

parlamentares, público beneficiado por alguma política da SPM ou Governo Federal, ex-conselheiras, autoridade do Poder Judiciário e pesquisadoras, por exemplo. Esse público esteve presente como observador nas reuniões, como convidados em alguma solenidade do Conselho e, em apenas um caso, apresentando ações de sua instituição, como foi o caso da apresentação dos resultados da CPMI da Violência Contra a Mulher apresentada pela Senadora Ana Rita (PT).

Assim, pela baixa presença de movimentos e entidades externas ao conselho, é possível constatar que as reuniões CNDM não se configuram como um espaço onde a sociedade civil que não possui assento recorra e pautar demandas e discussões. Porém, não é possível afirmar que essa característica seja exclusiva deste Conselho ou que a sociedade civil esteja utilizando outros canais ou dialogando diretamente com o Estado. Por outro lado, a presença de servidoras da SPM nas reuniões é significativa, além de evidente a mobilização das principais pastas desta Secretaria para as reuniões.

#### **4.4 Vocalização – Quem Fala**

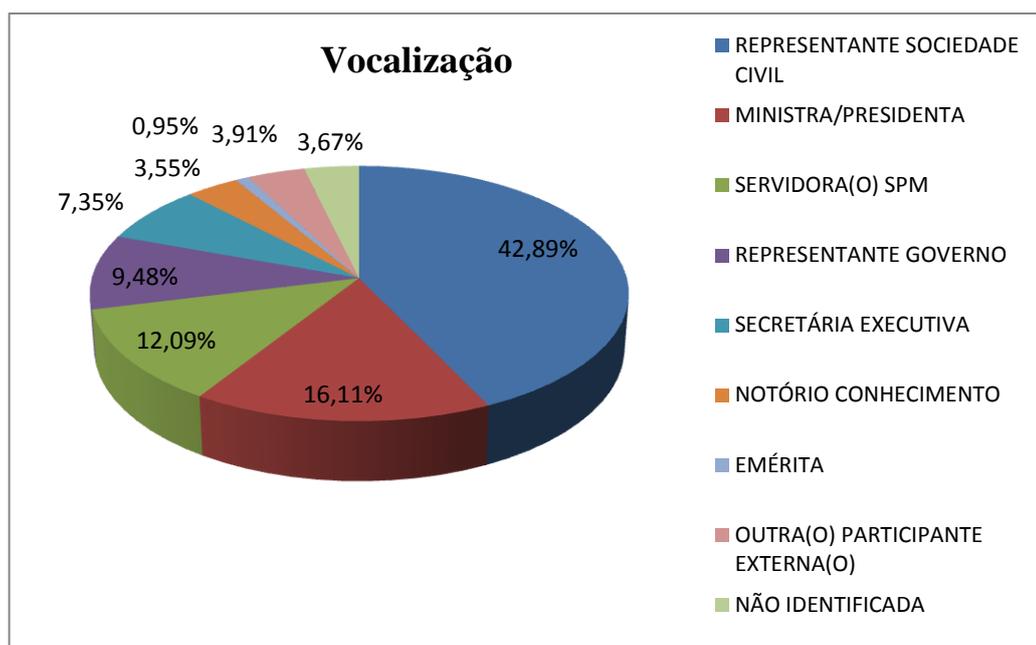
A análise da vocalização neste trabalho considerou como categorias relevantes alguns segmentos que não se limitam aos segmentos legais e regimentais do CNDM. A análise anterior à estruturação do questionário apontou a necessidade de introduzir outras categorias, que em alguns momentos dominam o discurso e pautam dentro do Conselho, tal como a categoria de “Servidoras SPM”, que, como foi dito anteriormente, correspondem às servidoras do alto escalão da Secretaria de Políticas para as Mulheres e do Governo. Nessa categoria não houve um nível individual de desagregação, isso quer dizer que quando se tratar da categoria “Servidoras SPM” corresponderá às falas agregadas de todas as servidoras da Secretaria que se expressaram verbalmente.

Além da introdução de uma categoria que não faz parte do Conselho, foi evidenciada a necessidade de desagregar o segmento de representantes do governo. Em vez de tratar as falas desse segmento juntas apareceu a necessidade de destacar a vocalização da Ministra, presidenta do Conselho, e da Secretária Executiva da SPM, que além de estar presente em praticamente todas as reuniões do CNDM e fazer uso da palavra em diversos momentos da reunião, substitui a ministra na coordenação da mesa quando esta está ausente. Assim, por diversas vezes neste trabalho quando se fizer referência às conselheiras governamentais, não

estarão incluídas as representações da SPM, ou seja, nem a Ministra nem a Secretária Executiva.

Entre os segmentos que tiveram suas vocalizações categorizadas e que constantemente se fará referências são: *conselheiras da sociedade civil, conselheiras governamentais, de notório conhecimento nas questões de gênero, conselheira emérita, Ministra*, que preside o conselho, *Secretária Executiva da SPM, servidoras SPM, não identificada e outro*. Além desses que compõem o Conselho, outros grupos registrados nas atas e que participaram foram: servidoras da SPM, não identificada e outros.

**GRÁFICO 1 - Vocalização Desagregada dos Segmentos**



Elaboração própria/www.spm.gov.br

\*Total de falas = 844

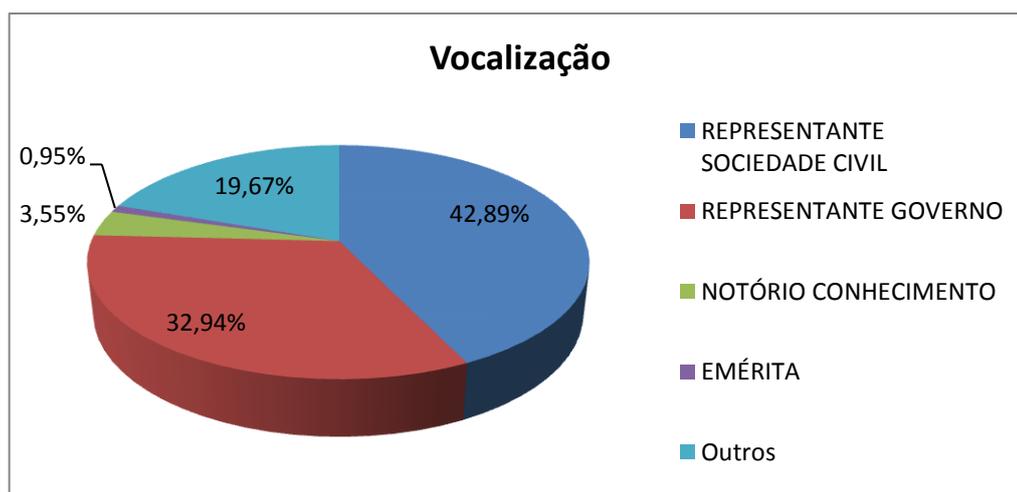
Como pode ser observado no GRÁFICO 1 acima, a sociedade civil é o segmento que mais tem capacidade de vocalização dentro do Conselho, seguida da Ministra e das servidoras da SPM. Dos segmentos listados acima, as representantes de órgãos governamentais (excluídas as representações da SPM, Ministra e Secretária Executiva) aparecem em quarto lugar, ficando muito atrás da Ministra e das servidoras da Secretaria. A diferença se torna maior ao recordar que o total de representantes do governo é de 16 conselheiras e que o total

de falas da Ministra corresponde a mais de um terço do total de falas das representantes governamentais.

É esperado que os percentuais das falas das conselheiras de notório conhecimento e conselheira emérita sejam baixos já que esses segmentos totalizam o número de quatro pessoas cujos nomes só foram definidos, na maioria dos casos, da segunda metade da gestão em diante.

Os GRÁFICOS 2 e 3 abaixo apresentam os mesmos dados sobre a capacidade de vocalização, mas agregados de duas diferentes formas.

**GRÁFICO 2 - Vocalização Agregada por Segmentos Regimentais do CNDM**

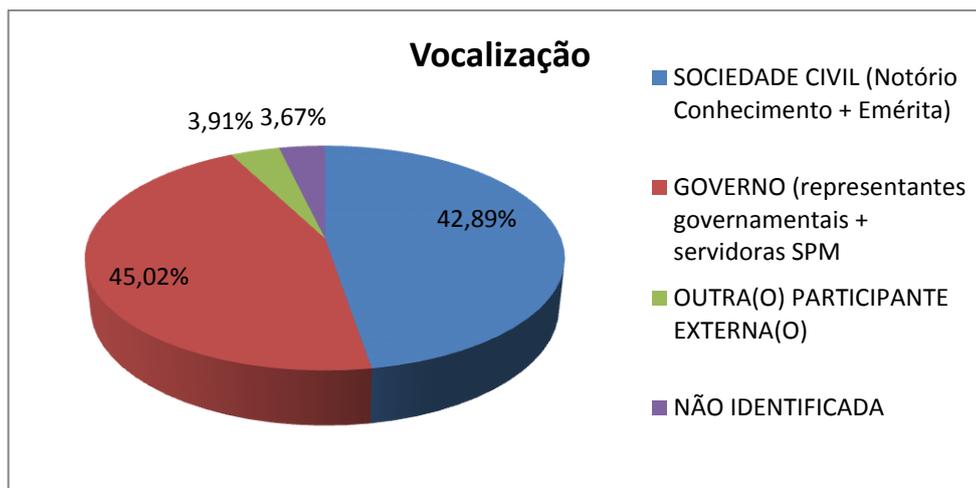


Elaboração própria/www.spm.gov.br  
\*Total de falas = 844

O GRÁFICO 2 foi agregado a partir dos segmentos regimentais do Conselho, ou seja, aqueles segmentos que compõem legalmente o CNDM. Essa agregação fez com que o percentual anterior de vocalização das representantes do governo (9,48%) se somasse aos percentuais de vocalização da Ministra (16,11%) e da Secretária Executiva (7,35%), que correspondem à representação de governo na SPM, totalizando um percentual de 32,94% de vocalização para o segmento regimental de conselheiras governamentais. Além disso, com as falas das servidoras da SPM (12,09%), da categoria “Outra(o) Participante Externa(o)” (3,91%) e da categoria “Não Identificada” (3,67%) foram agregadas e em uma categoria chamada “Outros”.

A agregação dos segmentos segundo regimentais do CNDM não traduz de forma rica os “subseguimentos” que se formam dentro das reuniões e tampouco revela a desigualdade de voz entre as integrantes do próprio segmento regimental, como no caso das conselheiras governamentais em que a Ministra fala significativamente mais que o somatório de todas as falas das conselheiras de governo restantes.

**GRÁFICO 3** - Vocalização Agregada por Segmentos da Sociedade Civil e Governo



*Elaboração própria/www.spm.gov.br*

*\*Total de falas = 844*

O GRÁFICO 3 agrega não mais por conselheiras representantes, mas por origem da trajetória das participantes do Conselho. Assim, as falas das conselheiras de notório conhecimento e emérita foram agregadas ao conjunto de falas da Sociedade Civil por estas conselheiras fazerem parte de ONGs e terem sua trajetória política marcada e reconhecida por sua presença nessas instituições. Por essa mesma lógica, as falas das servidoras da SPM foram agregadas à categoria Governo.

Por meio dessa agregação é possível verificar o peso que a SPM tem nas reuniões CNDM. Nos dados que serão apresentados adiante, como as temáticas o tipo de vocalização, dos diferentes segmentos podem nos apontar pistas do papel tanto da Ministra e Secretária Executiva, responsáveis por presidir a mesa, quanto o papel das servidoras.

O GRÁFICO 4 apresenta a vocalização das representantes da sociedade civil desagregadas por entidade que tem assento no Conselho. O gráfico contém a quantidade de falas por entidade da sociedade civil. É possível enxergar pelo gráfico que a distribuição das falas cai gradualmente entre as entidades da sociedade civil. A diferença em relação à

primeira entidade com mais quantidade de falas (ABRASCO) começa ser mais significativa a partir da AMNB quando essa diferença supera 10 falas.

O GRÁFICO 4 também indica que as entidades da sociedade civil da Categoria “A” do Conselho, aquelas entidades correspondentes a redes e articulações feministas, vocalizam mais que as entidades da categoria “B”, sindicato, representações profissionais etc. Com exceção da ABRASCO, todas as entidades da categoria “B” possuem menos de 15 falas.

**GRÁFICO 4** - Vocalização desagregada por entidade da sociedade civil



*Elaboração própria/www.spm.gov.br*

*Total de falas = 362*

*\*Entidades suplentes*

*\*\*Falas da sociedade civil cuja entidade/representante não foi identificada na transcrição da reunião*



LBL	25	3,00%	MPOG	14	1,70%
MAMA	24	2,80%	MRE	12	1,40%
REF	24	2,80%	MMA	8	0,90%
UBM	21	2,50%	CASA CIVIL	7	0,80%
AMNB	19	2,30%	MS	6	0,70%
INSTITUTO EQUIT	17	2,00%	SDH	5	0,60%
MMM	15	1,80%	SEPIR	5	0,60%
MMC	15	1,80%	SG/PR	3	0,40%
BPW BRASIL*	15	1,80%	MJ	2	0,20%
CMB	14	1,70%	MDS	2	0,20%
CONTAG	13	1,50%	MEC	1	0,10%
CUT	12	1,40%	TEM	1	0,10%
CFP	12	1,40%	MINC	0	0,00%
FENATRAD	5	0,60%	MCTI	0	0,00%
CNTE	5	0,60%	NOTÓRIO CONHECIMENTO	31	3,70%
UNE	5	0,60%	EMÉRITA	9	1,10%
CNTI*	5	0,60%	PARTICIPANTE EXTERNO	35	4,10%
CGTB	4	0,50%	SERVIDORAS SPM	100	11,80%
FNMN	0	0,00%	NÃO IDENTIFICADA	32	3,80%

*Elaboração própria/www.spm.gov.br*

*Total de falas = 844*

*\*Entidades suplentes*

A tabela acima deixa ainda mais evidente o que já foi apresentado. Nela fica evidente o poder de vocalização que a Ministra tem dentro do CNDM, já que o percentual de sua fala corresponde a mais de quatro vezes o total de vocalizações da ABRASCO, entidade da sociedade civil que mais se expressou verbalmente nas reuniões. Por presidir a mesa e coordenar as Reuniões espera-se que o número de falas da Presidenta seja relativamente maior que a média de falas das representações governamentais, no entanto, a diferença é grande e supera a soma das vocalizações de todas as representantes do governo. Essa desigualdade acontece também em relação ao total de vocalizações da Secretária Executiva, que possui o dobro de falas da ABRASCO. A Secretária Executiva da SPM é adjunta da Ministra enquanto tal e adjunta enquanto presidenta do CNDM. Como já foi apontado na TABELA 1 e nos gráficos acima, é comum a Secretária Executiva estar presente nas reuniões do Conselho e ser a segunda pessoa que mais faz uso da palavra durante as reuniões.

A constatação de predominância das falas da Ministra, enquanto Presidenta do Conselho, e da Secretária Executiva da SPM, enquanto adjunta da Presidenta, aponta para duas questões relevantes sobre como o CNDM está organizado. A primeira questão se refere ao peso que a SPM tem dentro do Conselho e, a segunda questão, a relevância que adquire

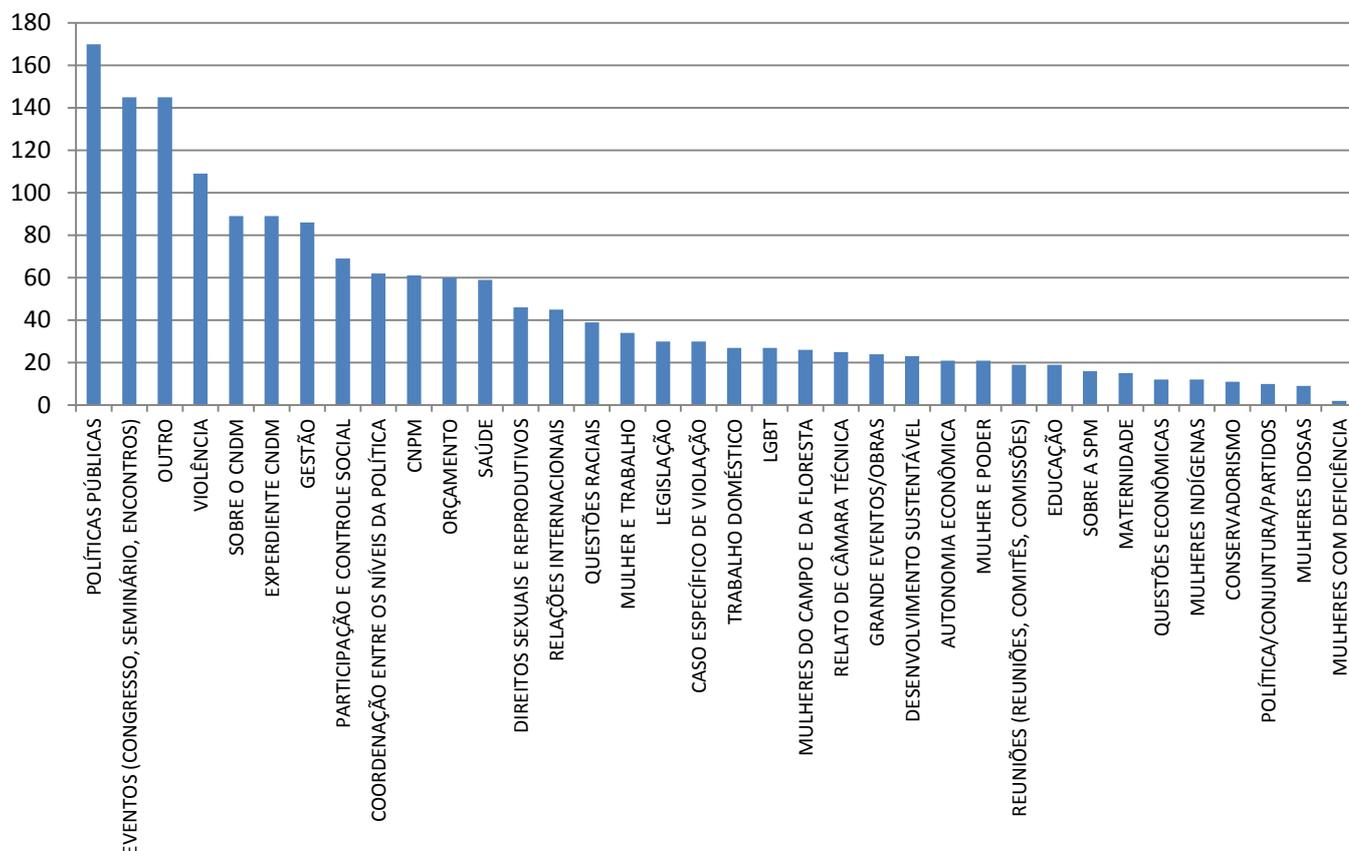
quem ocupa a sua presidência. Assim, embora a soma das participações das representantes da sociedade civil do CNDM seja significativa, as reuniões do Conselho são bastante envolvidas pela SPM, como apontam as tabelas e gráficos acima.

Os órgãos de governo que mais se expressaram verbalmente e se aproximaram do que seria a média é o MPOG, MDA e MRE. Ao analisar os conteúdos das falas é possível compreender o papel que esses órgãos têm dentro do Conselho.

#### **4.5 Temáticas das Vocalizações – O que fala**

Para a classificação das vocalizações de acordo com a temática, foi realizada uma análise anterior das falas e dos assuntos que mais se repetiam. A partir disso foi possível agregar as falas em temáticas específicas. Cada fala poderia ser inserida em mais de uma temática. Por exemplo, se em uma fala a conselheira verbalizasse algo sobre um programa do Governo que construirá abrigos para mulheres vítimas de violência, essa fala seria marcada em duas categorias diferentes: a de “políticas públicas” e “violência”. Todas essas categorias foram construídas a partir de uma primeira análise das atas em que se identificou a repetição de alguns assuntos. Além disso, em uma única fala é possível encerrar o assunto sobre determinado tema e começar outro, diferente do primeiro. Por ser possível categorizar uma fala em mais de um assunto, o número de observações ultrapassa o número de falas.

**GRÁFICO 6** - Temáticas das Vocalizações



Elaboração Própria/www.spm.gov.br

O GRÁFICO 6 possibilita visualizar e comparar as temáticas abordadas dentro do Conselho. O assunto mais falado é o de políticas públicas. Este assunto corresponde a todas as vezes que a fala de alguém citava o assunto de políticas públicas de forma geral ou citava uma política pública específica. O gráfico acima nos permite perceber a centralidade que esse assunto tem nas atividades do Conselho.

A maior parte das falas que envolvem políticas públicas corresponde àquelas políticas de responsabilidade da SPM ou desta em parceria com outros ministérios. Além disso, dentro dessa temática é recorrente o debate e citação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). Em vários momentos as Conselheiras fazem referência a esse Plano que foi construído a partir das recomendações da III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (III CNPM). Essa Conferência é, inclusive, uma das categorias presentes e

relevantes nas falas das conselheiras, pois o Conselho participou, em parceria com a SPM, de sua organização.

Essa dinâmica do Conselho explica, em parte, a presença significativa de servidoras da SPM, já que muitas servidoras participam das reuniões para apresentarem políticas públicas específicas de suas pastas, responder a questionamentos das conselheiras e prestar contas sobre as ações e políticas da SPM.

A centralidade da temática “políticas públicas” no CNDM é evidente por meio da presença de outros assuntos, tais como “Gestão” e “Orçamento”. A categoria de “Gestão” corresponde às falas cujos conteúdos se referem à gestão ou às ferramentas de gestão. Muitos dos assuntos que envolvem esse tema fazem referência ao Plano Plurianual (PPA 2012-2015), à transversalidade das políticas públicas, sobre a transparência na gestão pública e sobre o Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV). As conselheiras demonstram interesse por esses temas, consideram importante que as políticas públicas voltadas para as mulheres estejam presentes no PPA e possam ser sistematicamente monitoradas. Demonstram interesse, também, em relação ao orçamento destinado a essas políticas, principalmente o orçamento destinado à SPM. Em alguns momentos as conselheiras expressam a necessidade do CNDM pressionar o Governo a investir nesta Secretaria.

O segundo tema mais presente nas reuniões do CNDM são aqueles referentes a Congressos, Seminários e Encontros. Geralmente são grandes eventos em que as conselheiras participam como representantes do CNDM ou de sua instituição. Muitos desses eventos são internacionais e, alguns, estão relacionados também com a marcação de falas dentro do assunto “Relações Internacionais”. É comum as representantes do CNDM participarem de delegação com o Governo em eventos internacionais. Isso explica, em parte, o número de falas dentro dessa temática. A parceria do MRE nesses eventos e a presença significativa da temática sobre relações internacionais explica o MRE como o terceiro órgão que mais se expressou verbalmente, excluindo as representações da SPM.

A temática sobre eventos internacionais ou nacionais não trata apenas da presença das conselheiras neles. Muitas das falas se referem ao planejamento para esses eventos ou avisos sobre a sua realização futura ou passada. Ou seja, muitas dessas falas são comunicados e troca de informações sobre esses eventos. Muitas das expressões das conselheiras governamentais se enquadram nessa categoria, em que relatam eventos realizados por seus órgãos, como as Conferências, por exemplo.

A categoria de evento aponta para duas características interessantes. A primeira é a de que a temática de direitos das mulheres está envolvida em uma rede de articulações internacionais da qual o Estado brasileiro faz parte ativamente. A atuação da SPM e do CNDM sobre as convenções internacionais e diálogo com organizações internacionais é constante. A segunda característica é a parceria estabelecida entre o Conselho e a Secretaria para esses eventos, já que é comum a presença de falas de conselheiras relatando sua participação nessas reuniões ou a indicação de participantes durante as reuniões para compor delegações.

A categoria “Violência” é bastante presente nas falas das conselheiras, inclusive muitas das falas sobre políticas públicas estão relacionadas a essa temática. A categoria de violência inclui todos os tipos de violência contra a mulher, como a violência doméstica, violência sexual, lesbofobia, violência institucional, tráfico de pessoas, além de citação da violência de forma geral ou as ações para combatê-la dentro do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). Além disso, a importância da temática da violência dentro das reuniões evidencia a consonância entre os assuntos e as pautas políticas da SPM, já que a pasta voltada às políticas de combate à violência contra as mulheres é uma das principais desta Secretaria.

A questão da violência não é nova dentro das reivindicações do movimento feminista, que luta para institucionalizar essa demanda desde a década de 1970. Hoje a temática da violência contra a mulher, principalmente a doméstica, adquiriu uma dimensão política, e o seu combate se firmou como uma das principais metas das políticas para as mulheres. A violência do tipo sexual, por outro lado, ainda necessita fortalecer sua dimensão política. Esse tema dentro do feminismo se relaciona com outros cujas pautas avançam muito pouco porque seus custos políticos são altos e estão constantemente em eminência de retroceder, como no caso dos direitos sexuais e reprodutivos e, mais especificamente, o aborto.

A categoria “direitos sexuais reprodutivos” é uma categoria que não abarca apenas a questão do aborto, mas pode ser citada de forma geral nas falas ou por meio de temas mais específicos e que estão ligados diretamente a essa temática. Chama a atenção, que boa parte dos elementos dessa categoria esteja inserida em um contexto de temática da saúde também. As falas que contêm o aborto como conteúdo estão bastante inseridas nesse contexto. Fala-se do aborto como um caso de saúde, da necessidade de ter mais informações sobre os casos, dos casos de acolhimento em hospitais das situações de aborto e de assegurar atendimento médico nos casos em que a legislação permite. Além disso, a temática dos direitos sexuais e

reprodutivos está, em menor grau, no campo da legislação. Nesse último caso, por exemplo, há falas alertando para as tentativas de retroceder com esses direitos e sobre a reforma do Código Penal.

Uma pauta importante presente nas reuniões da gestão estudada foi sobre o trabalho doméstico. Nessa temática, as participantes ressaltaram a importância da aprovação da PEC 66/2012, que concede direitos trabalhistas às trabalhadoras domésticas. As temáticas sobre o trabalho e a necessidade de superação da pobreza feminina através dele teve peso importante em muitos dos discursos. As categorias do GRÁFICO 6 que se envolvem diretamente com a temática do trabalho são, além do trabalho doméstico citado acima, a categoria de “Mulher e Trabalho” que discutiu em diferentes momentos as condições de desigualdade da mulher em ambientes profissionais e a importância de se incentivar as mulheres a ocuparem áreas que geralmente têm o mercado reservado aos homens.

**TABELA 4 – Frequência e Percentual das Temáticas**

TEMÁTICA					
Tema	Freq.	% <sup>3</sup>	Tema	Freq.	%
POLÍTICAS PÚBLICAS	170	20,14%	TRABALHO DOMÉSTICO	27	3,20%
EVENTOS (CONGRESSO, SEMINÁRIO, ENCONTROS)	145	17,18%	LGBT	27	3,20%
OUTRO	145	17,18%	MULHERES DO CAMPO E DA FLORESTA	26	3,08%
VIOLÊNCIA	109	12,91%	RELATO DE CÂMARA TÉCNICA	25	2,96%
SOBRE O CNDM	89	10,55%	GRANDE EVENTOS/OBRAS	24	2,84%
EXPERDIENTE CNDM	89	10,55%	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	23	2,73%
GESTÃO	86	10,19%	AUTONOMIA ECONÔMICA	21	2,49%
PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	69	8,18%	MULHER E CARREIRA POLÍTICA	21	2,49%
COORDENAÇÃO ENTRE OS NÍVEIS DA POLÍTICA	62	7,35%	REUNIÕES (REUNIÕES, COMITÊS, COMISSÕES)	19	2,25%
CNPM	61	7,23%	EDUCAÇÃO	19	2,25%
ORÇAMENTO	60	7,11%	SOBRE A SPM	16	1,90%
SAÚDE	59	6,99%	MATERNIDADE	15	1,78%
DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS	46	5,45%	QUESTÕES ECONÔMICAS	12	1,42%
RELAÇÕES INTERNACIONAIS	45	5,33%	MULHERES INDÍGENAS	12	1,42%
QUESTÕES RACIAIS	39	4,62%	CONSERVADORISMO	11	1,30%

<sup>3</sup> Os percentuais das temáticas foram calculados em relação ao total de falas, assim o somatório de observações e percentual é superior ao total de 844.

MULHER E TRABALHO	34	4,03%	POLÍTICA/CONJUNTURA/PARTIDOS	10	1,18%
LEGISLAÇÃO	30	3,55%	MULHERES IDOSAS	9	1,07%
CASO ESPECÍFICO DE VIOLAÇÃO	30	3,55%	MULHERES COM DEFICIÊNCIA	2	0,24%
TOTAL DE OBSERVAÇÕES*	844		Total %	100,00%	

*Elaboração própria/www.spm.gov.br*

*Total de falas=844*

A TABELA 4 acima apresenta as frequências e os percentuais das temáticas das falas das participantes na reunião. Um dos temas que se destacam acima é o da categoria “Sobre o CNDM”, nessa categoria estão as falas cujos conteúdos se relacionam diretamente sobre o Conselho. Essas falas expressam ideias, opiniões e propostas sobre sua composição, sua estrutura, as atividades que já realizou, sua atuação e, principalmente, sobre seu papel enquanto espaço de participação social.

A preocupação expressa pelas conselheiras se dá principalmente sobre o papel da SPM e do CNDM. Segundo algumas conselheiras, é necessário deixar claro a separação entre as dois e, sobretudo, sobre a natureza de cada um. As conselheiras que expressaram essa preocupação têm nítida a diferença entre as duas. A SPM é um órgão de governo, enquanto o CNDM tem natureza política, possui mais liberdade e independência e sua função é de controle social. Ressaltam que incomoda a ideia do Conselho ser um espaço de bastidores da SPM ou que as decisões venham de cima para baixo. Além disso, muitas dessas falas admitem que o Conselho precisa recuperar o diálogo e respaldo com a sociedade. Algumas conselheiras expressam que o CNDM se apresenta muito distante, e que seria necessário se aproximar também dos estados e municípios.

A preocupação em deixar claro o que é a Secretaria e o que é o Conselho deixa evidente a consciência por parte das conselheiras e da relação próxima existente entre os dois.

As falas analisadas expressam também a preocupação sobre o alcance das políticas públicas nos estados e municípios. Essas falas foram categorizadas como “Coordenação entre os Níveis da Política” em que as Conselheiras se expressam sobre como uma política ou ação da SPM tem dificuldade de chegar ao seu público alvo. Além disso, apontam para a não colaboração dos demais níveis de governo, estaduais e municipais, com ações do Governo Federal voltadas para as mulheres. Da parte do controle da política nos diferentes níveis de governo, ou seja, nos estados e municípios, ainda é tímido. Apesar disso, em algumas reuniões foi discutida a possibilidade de algumas estratégias de monitoramento, mas não resultou em nenhuma proposta. De forma mais simples de envolver os estados e garantir a

participação de delegadas estaduais à III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, o CNDM deliberou por enviar uma carta aos governos estaduais indicados pelas conselheiras como não colaboradores.

A categoria “Coordenação entre os Níveis da Política” está relacionada também com os conselhos estaduais e municipais de direitos da mulher. Esses conselhos são lembrados como importantes para que as políticas tenham maior alcance. No entanto, as falas apontam que a relação entre CNDM com os demais conselhos de direitos das mulheres ainda é tímido e precisa se fortalecer.

#### **4.6 Quem fala o quê – A temática por participante**

As TABELAS A1, A2, A3 e A4 em anexo indicam as temáticas vocalizadas segundo as participantes que as expressaram. Por essas tabelas é possível perceber que as falas da sociedade civil estão mais distribuídas entre a diversidade de temas que as falas das representantes de governo, excluídas as representantes da SPM. Embora o fato das conselheiras da sociedade civil terem mais capacidade de vocalização, e isso contribuir para melhor distribuição entre as temáticas, a distribuição cruzada entre as temáticas e as autoras das falas aponta para alguns padrões.

A constatação mais evidente é sobre o papel que representantes da sociedade civil e governo têm. As falas da sociedade civil estão distribuídas significativamente por todos os temas, enquanto observamos alguns vácuos de vocalização das representações do governo em vários assuntos. A temática “Políticas Públicas” é a que menos apresenta vácuos de falas das representantes de governo. Quase todas as expressões dessas representantes estão relacionadas às políticas de seu órgão de origem. A representante do MDA, que possui quatro falas com essa temática, se referiu em todas elas às políticas de seu órgão. O mesmo aconteceu com as falas classificadas dentro da categoria “Políticas Públicas” das representantes do MS, MJ, MEC e MDS. As exceções foram as falas das conselheiras da SDH e do MPOG. A conselheira da SDH ponderou sobre uma política pública apresentada por outra participante ao demandar atenção para o público da política de mães e filhos com deficiência. A conselheira do MPOG se expressou sobre as atividades da Câmara Técnica responsável por monitorar o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Essa diferença de vocalização entre os dois segmentos de representação, aponta para um padrão de participação das conselheiras governamentais. A participação destas tende

expressar políticas, ações ou conteúdos referentes à temática de seu órgão de origem, enquanto que as falas da sociedade civil estão mais presente em todas as temáticas. A predominância das falas das conselheiras governamentais sobre as políticas de seus órgãos indica uma participação seletiva destas conselheiras.

A Ministra e a Secretária Executiva, embora façam parte do segmento governamental de representantes, não possuem o mesmo padrão de participação descrito acima. Como observado anteriormente, ambas possuem peso significativo na frequência de falas e esse peso se repete em relação às temáticas. A temática que proporcionalmente a Ministra mais se destacou foi a de “Expediente CNDM” (40,45%). Esse percentual alto pode ser explicado por ela coordenar a mesa e os trabalhos do Conselho, assim, além de se expressar sobre os assuntos políticos, ela tem a responsabilidade sobre a organização do Conselho. Com exceção do percentual das falas relativas ao expediente interno do CNDM, os percentuais de marcações das falas da Ministra variam de 12,90% até 20%, correspondendo respectivamente à temática “Coordenação entre os Níveis da Política” e “Relações Internacionais”.

As falas da Secretária Executiva da SPM, embora sejam muitas, não seguem o mesmo padrão de falas da Ministra, que tem peso em todos os assuntos categorizados. As categorias em que suas falas foram proporcionalmente mais classificadas são “Gestão”, “Orçamento” e “Coordenação entre os Níveis da Política”. Além disso, há temáticas em que as falas da Secretária Executiva não aparecem, como em “Saúde” e “Relações Internacionais”. As temáticas em que as falas da Secretária Executiva se destacam estão relacionadas com a suas responsabilidades dentro da SPM.

Já o segmento de participantes composto por servidoras da SPM se expressam verbalmente em todos os assuntos, com destaque para as categorias de “Políticas Públicas” e “Violência”. A expressão verbal nesses assuntos está relacionada a prestação de contas e apresentação das políticas e ações da SPM. A temática da “Violência” é umas das principais pastas da SPM, o que se justifica a vocalização neste tema pelas servidoras da Secretaria. Por outro lado, é possível notar que a presença das servidoras não se limita a prestação de contas de políticas exclusivas da SPM, pois os assuntos vocalizados se dão em todas as categorias.

## 4.7 A Temática das Pautas

**TABELA 5 - Temática das Pautas**

PAUTA	Freq.	%
EXPEDIENTE CNDM	13	86,67%
EVENTOS (CONGRESSO, SEMINÁRIO, ENCONTROS)	10	66,67%
POLÍTICAS PÚBLICAS	9	60,00%
SOBRE O CNDM	7	46,67%
GESTÃO	5	33,33%
CNPM	5	33,33%
SAÚDE	3	20,00%
OUTRO	3	20,00%
RELAÇÕES INTERNACIONAIS	3	20,00%
ORÇAMENTO	2	13,33%
PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	2	13,33%
RELATO DE CÂMARA TÉCNICA	2	13,33%
INDICAÇÃO DE CONSELHEIRAS	2	13,33%
VIOLÊNCIA	1	6,67%
COORDENAÇÃO ENTRE OS NÍVEIS DA POLÍTICA	1	6,67%
REFORMA POLÍTICA	1	6,67%
SOBRE A SPM	1	6,67%
TOTAL DE REUNIÕES	15	100,00%

*Elaboração própria/www.spm.gov.br*

*Total de falas=844*

A TABELA 5 nos dá as temáticas das pautas das 15 reuniões do CNDM. A lógica de classificação dessa categoria foi a mesma da classificação das temáticas das falas. No início de todas as atas continha a pauta das reuniões. A partir dessas informações os pontos de pauta foram classificados segundo as temáticas, sendo possível um mesmo ponto de pauta ser inserido em mais de um assunto.

A partir da TABELA 5 é possível comparar com os resultados da tabela anterior que apresenta a frequência dos assuntos vocalizados. Pelas tabelas, é possível enxergar a convergência entre os primeiros pontos que mais são pautados e os primeiros assuntos mais vocalizados, embora a temática de “Políticas Públicas” seja anterior a “Eventos” na frequência de vocalizações. A tabela que apresenta as temáticas das pautas reitera a

importância que têm essas das temáticas nas reuniões. Ao comparar as duas tabelas é possível ver também os assuntos que possivelmente se apresentam dentro do Conselho de forma mais espontânea pelas conselheiras como é o caso dos “Direitos Sexuais e Reprodutivos”, Trabalho doméstico, Casos específicos de violações, dentre outros que não aparecem diretamente nas pautas, mas que podem ser transversais ou introduzidos pelas participantes da reunião.

## 4.8 Tipo de Fala

**TABELA 6** - Tipo de Fala

Tipo de Fala		
Tipo de Fala	Freq.	% <sup>4</sup>
OPINIÃO	390	46,21%
RELATO/INFORME	382	45,26%
OUTRO	65	7,70%
PROPOSTA	64	7,58%
QUESTIONAMENTO	37	4,38%
DEMANDA	26	3,08%
APRESENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA	20	2,37%
CONTESTAÇÃO	10	1,18%
DENÚNCIA	9	1,07%

*Elaboração própria/www.spm.gov.br*  
*Total de falas=844*

A TABELA 6 aponta os tipos de vocalizações, ou seja, no que consiste ou se traduz a mensagem da participante. Algumas dessas categorias correspondem às categorias utilizadas na análise das atas dos conselhos de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente na pesquisa que deu origem ao livro “A dinâmica da participação local no Brasil” (AVRITZER, 2010). Cada fala pode ser inserida em mais de uma dessas categorias, já que é possível emitir uma opinião, informar e fazer uma denúncia em uma mesma fala. Pelo gráfico é possível perceber que as duas categorias mais predominantes são as de *Opinião* e de *Relato/Informe*.

A primeira categoria mais presente entre os tipos de vocalização é a de *Opinião*. Nessa categoria, as participantes expressam suas opiniões, preocupações e valores sobre a questão

<sup>4</sup> Os percentuais estão em relação ao total de falas que é igual a 844. Dessa forma é possível ter a real noção da tradução das falas.

em pauta. Embora o tipo de fala predominante seja a “Opinião”, é possível perceber que o nível de conflito durante as reuniões é muito baixo, já que apenas 1,18 das falas corresponde a contestação. Isso não quer dizer que os conflitos não existam, pode ser que eles não sejam externalizados durante as reuniões ou que haja constrangimentos que impeçam as conselheiras de externalizarem qualquer conflito.

A ausência significativa de conflitos, por outro lado, pode significar a presença significativa de consensos em torno dos temas em pauta, o que pode apontar para a existência de discursos hegemônicos durante as reuniões (URBINATI, 2000). O baixo nível de conflito pode significar também a convergência entre projetos políticos, entendidos como aquilo que orienta ações, do Conselho e do Estado (DAGNINO, 2002).

No caso específico do CNDM, a explicação de convergência entre projetos políticos entre o Conselho e o Governo pode explicar o baixo nível de conflito. Essa explicação se torna factível ao observarmos a conjuntura política dentro da qual se encontra o CNDM. O CNDM está dentro da estrutura da SPM, uma Secretaria importante, com funções de executar e articular as diversas políticas voltadas às mulheres de outras pastas do Governo. É possível perceber, pela presença em peso de servidoras do alto escalão da SPM nas reuniões e de sua vocalização significativa, que a SPM e o CNDM possuem uma relação muito próxima.

A segunda categoria mais presente é a chamada “Relato/Informe”. Essa é uma grande categoria que corresponde a todas as vezes que a fala da conselheira se traduz em um informe ou relato. Essa categoria é bastante presente nas reuniões do Conselho e geralmente está relacionada a um relato, informe ou aviso sobre algum evento, fato, ocorrência, acontecimento ou resposta a um questionamento ou dúvida. É comum nas reuniões do CNDM haver um espaço para informes das conselheiras e demais participantes. As informações podem estar presentes também em contextos de debates em que ao emitirem uma opinião relatam algo que pode ou não ter relação com a opinião. Ao se cruzar essas informações da categoria “Tipo de Fala” com a categoria “Quem Fala”, TABELA A5 em anexo, nos dará mais informações pertinentes que nos ajudarão a compreender a dinâmica do Conselho.

Dentro da categoria *Relato/Informe* está incluída a subcategoria *Relato/Informe de Atividade de sua Instituição* em que se destacam relatos, avisos ou informes sobre a instituição de quem fala. Geralmente essa vocalização das participantes corresponde a relatos de iniciativas, atividades, seminários, conferências, ações de coordenações das áreas da SPM, oficinas, relatos, avisos ou informes do que ocorreu em sua instituição. Foram incluídas dentro dessa grande categoria, a subcategoria de *Relato de Participação em Evento/Reunião*,

com frequência igual à 18 vezes e da subcategoria *Apresentação de Atriz/Ator Externo* com frequência igual a 6. As apresentações dos atores externos foram: apresentação do Fórum Interconselhos, sobre as mudanças no PPA, apresentação das propostas de reforma política, apresentação sobre as conferências da saúde, apresentação sobre o monitoramento participativo do PPA e sobre o orçamento.

#### 4.9 Localização/Produto da fala

Essa categoria tem como objetivo localizar as falas das participantes, apontar em que contextos estão inseridas e sobre a capacidade de geração de debates de cada uma das participantes.

Foram consideradas como “debate” todas as falas que possuíam duas ou mais pessoas falando, além da primeira que iniciou o assunto (AVRITZER, 2010). Assim, a fala que iniciou o assunto gerador do debate foi marcada como “Gera um Debate” e aquelas falas cujos conteúdos dialogavam ou se referiam ao assunto foram marcadas como “Faz Parte de um Debate”.

**TABELA 7 - Localização das falas desagregadas por participante**

Quem Fala X Localização/produto	FAZ PARTE DE UM DEBATE	%	GERA UM DEBATE	%	NENHUM DOS DOIS	%	TOTAL
ABRASCO	23	4,78%	2	3,28%	5	1,59%	30
AMB	21	4,37%	1	1,64%	7	2,23%	29
REF	20	4,16%	2	3,28%	2	0,64%	24
RNFS	20	4,16%	1	1,64%	6	1,91%	27
MAMA	18	3,74%	3	4,92%	6	1,91%	27
AMNB	15	3,12%	0	0,00%	5	1,59%	20
LBL	15	3,12%	5	8,20%	5	1,59%	25
ABMCJ	13	2,70%	1	1,64%	11	3,50%	25
INSTITUTO EQUIT	13	2,70%	0	0,00%	4	1,27%	17
MMC	12	2,49%	1	1,64%	3	0,96%	16
CMB	11	2,29%	0	0,00%	3	0,96%	14
CONTAG	11	2,29%	0	0,00%	2	0,64%	13
UBM	10	2,08%	0	0,00%	11	3,50%	21
MMM	9	1,87%	1	1,64%	5	1,59%	15
BPW BRASIL*	9	1,87%	0	0,00%	6	1,91%	15
CFP	9	1,87%	1	1,64%	2	0,64%	12
CUT	7	1,46%	1	1,64%	4	1,27%	12
CNTE	5	1,04%	0	0,00%	0	0,00%	5
FENATRAD	3	0,62%	0	0,00%	2	0,64%	5

UNE	3	0,62%	2	3,28%	1	0,32%	6
CNTI*	3	0,62%	0	0,00%	2	0,64%	5
CGTB	1	0,21%	0	0,00%	3	0,96%	4
FETRAF*	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0
REPRESENTANTES - SOCIEDADE CIVIL	251	52,18%	21	34,43%	95	30,25%	367
NOTÓRIO CONHECIMENTO	22	4,57%	2	3,28%	7	2,23%	31
EMÉRITA	6	1,25%	0	0,00%	3	0,96%	9
MINISTRA/PRESIDENTA	67	13,93%	10	16,39%	60	19,11%	137
SECRETÁRIA EXECUTIVA SPM	34	7,07%	6	9,84%	24	7,64%	64
MPOG	11	2,29%	1	1,64%	2	0,64%	14
MDA	7	1,46%	0	0,00%	7	2,23%	14
MRE	5	1,04%	0	0,00%	7	2,23%	12
CASA CIVIL	5	1,04%	0	0,00%	2	0,64%	7
SDH	3	0,62%	0	0,00%	2	0,64%	5
SEPPIR	3	0,62%	0	0,00%	2	0,64%	5
MMA	3	0,62%	0	0,00%	5	1,59%	8
MS	3	0,62%	0	0,00%	3	0,96%	6
MDS	2	0,42%	0	0,00%	0	0,00%	2
SG/PR	2	0,42%	0	0,00%	1	0,32%	3
MTE	1	0,21%	0	0,00%	0	0,00%	1
FNMN	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0
MINC	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0
MCTI	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0
MEC	0	0,00%	0	0,00%	1	0,32%	1
MJ	0	0,00%	0	0,00%	2	0,64%	2
REPRESENTANTES - GOVERNO	146	30,35%	17	27,87%	118	37,58%	281
REPRESENTANTES - GOVERNO (excluindo Ministra e Secretária Executiva)	45	9,36%	1	1,64%	34	10,83%	79
SERVIDORAS SPM	39	8,11%	9	14,75%	53	16,88%	101
PARTICIPANTE EXTERNO	6	1,25%	10	16,39%	19	6,05%	35
NÃO IDENTIFICADA	11	2,29%	2	3,28%	19	6,05%	32
TOTAL	481	100,00%	61	100,00%	314	100,00%	856

*Elaboração própria/www.spm.gov.br*

Pela TABELA 7 constata-se que a maioria das falas que fazem parte de um debate são falas verbalizadas pela sociedade civil, com 52,18%. Dentre os segmentos agregados, a sociedade civil é a que tem maior capacidade de gerar debates (34,43). Das falas que não estão inseridas e nem geram um debate, as representantes governamentais têm maior percentual que as demais categorias, com 37,58. Porém, como a quantidade de falas da Ministra e da Secretária Executiva são proporcionalmente maiores que as falas das demais representantes governamentais, olhar esses dados de forma desagregada pode ser mais rico.

As falas das representantes governamentais, excluindo as representações da Ministra e Secretária Executiva, contribuem percentualmente mais para a categoria de falas “nenhum dos dois”. Por outro lado, é visível a baixa capacidade desse segmento de gerar debate.

As falas da categoria das “Servidoras SPM” estão posicionadas de forma mais significativa no grupo de falas que gera um debate e nas falas deslocadas. Isso quer dizer, que

as servidoras da SPM que marcam presença nas reuniões têm capacidade de gerar debates. O número significativo de falas que não geram nem fazem parte de um debate indica que essas servidoras têm papel de informar e prestar contas das políticas pelas quais são responsáveis e que, muitas de suas intervenções são capazes de gerar debate. Por outro lado, embora com percentual menos significativo, é possível perceber que as servidoras da Secretaria que participam da reunião fazem também intervenções opinativas, ou seja, participam do debate do pleno. Esse fato, somado ao peso que as representantes governamentais da SPM (Ministra e Secretária Executiva) têm, torna a representação dessa Secretaria ainda mais significativa dentro das reuniões.

A TABELA 7 apresenta também as falas desagregadas por entidades e órgãos governamentais. As falas da Ministra seguem a mesma lógica das falas das servidoras da SPM, contribuem mais para o grupo de falas que não geram nem fazem parte de um debate, mas que têm capacidade de gerar debate. Assim, é possível apontar grande diferença na lógica de participação entre as representações governamentais. As representantes da SPM têm alta capacidade de gerar debate, enquanto as representantes dos demais órgãos possuem baixa capacidade.

#### 4.10 O que é deliberado

Abaixo estão elencadas as deliberações registradas nas atas da gestão 2010-2014.

TABELA 8 - O que é Deliberado

Nº	Origem da proposta	Reunião	Deliberação
1	Não identificada	1º RO	Aprovação da composição das Câmaras Técnicas.
2	Não identificada	1º RO	Carta a ser entregue ao presidente do Irã, ao embaixador do Irã e à imprensa sobre o caso de Sakineh Ashtiani.
3	Não identificada	1º RO	Enviar nota ao MPOG a respeito do orçamento 2011 da Secretaria de Políticas para as Mulheres (sensibilizar o MPOG a liberar mais recursos para a SPM).
4	Não identificada	2º RO	Aprovação da composição das Câmaras Técnicas.
5	Ministra	2ª RO	Enviar carta parabenizando a presidenta Dilma Rousseff, recém eleita.
6	Ministra	2ª RO	Recondução da conselheira de notório conhecimento, Jacqueline Pitanguy.
7	Ministra	2ª RO	Aprovação da categoria de "Conselheira Emérita" na estrutura do Conselho.
8	Não identificada	3ª RO	Indicação de Conselheira para compor a Frente pela Reforma Política com Participação Popular e Indicação de Conselheira para participar e representar o CNDM na 55ª CSW na sede das Nações Unidas, em Nova York.
9	Não identificada	4ª RO	Manifestação do CNDM sobre reprodução assistida.

10	Não identificada	4ª RO	Aprovação do regimento interno da 3ª CNPM.
11	Não identificada	4ª RO	Moção de Louvor e Reconhecimento ao Supremo Tribunal Federal, pela aprovação da união homoafetiva entre pessoas do mesmo sexo.
12	LBL	6ª RO	Enviar carta aos estados que não estão contribuindo para a realização da conferência para as mulheres em seu estado.
13	Não identificada	7ª RO	Definição do cronograma das reuniões do CNDM e dos temas que deverão ser debatidos. Entre os temas definidos estão: Rio + 20; a participação social e o papel do CNDM; o funcionamento das Câmaras Técnicas; e uma oficina sobre orçamento.
14	Ministra	9ª RO	Aprova decreto que atualiza o texto do Decreto nº 6.412 de 25 de março de 2008, criando a categoria de Conselheira Emérita e modifica Regimento Interno.
15	Ministra	9ª RO	Clara Charf é escolhida como conselheira emérita do CNDM.
16	Não identificada	9ª RO	Escolha de representantes do CNDM para participarem da Delegação brasileira para a Conferência Rio + 20.
17	Não identificada	10ª	O Pleno aprovou que seja publicada na página da SPM, na internet, uma nota informando sobre o resultado da escolha da Conselheira de Notório Conhecimento.
18	Não identificada	10ª	O Pleno escolheu para redigir o texto da publicação do PNPM, as conselheiras Maria Betânia Ávila, Estela Aquino e Sueli Carneiro.
19	Ministra	11ª RO	O Pleno aprovou a proposta de contar as faltas justificadas como quórum para que se fosse possível deliberar durante a reunião.
20	Ministra	11ª RO	Conselheira Jacqueline Pitanguy foi indicada para representar o CNDM junto à Comissão Nacional de População e Desenvolvimento.
21	LBL	11ª RO	Manifesto em relação aos assassinatos lesbofóbicos na Bahia apresentados pela conselheira da LBL.
22	LBL	11ª RO	Enviar carta de apoio às professoras que sofreram discriminação.
23	LBL	11ª RO	Retomada do GT sobre políticas públicas contra o racismo e lesbofobia.
24	CFP	11ª RO	Envio de carta ao Congresso Nacional manifestando contra o PL que tornaria nula a resolução do CNP que proíbe tratar a homossexualidade como patologia.
25	Câmara Técnica de Legislação e Normas do CNDM	11ª RO	Envio de uma carta ao Congresso Nacional para que se coloque em pauta para votação o PL da igualdade de gênero no trabalho (PL 4857/09).
26	Não identificada	12ª	Aprovou-se as conselheiras das entidades RNFS e ABRASCO para representarem o CNDM em seminário, sob a coordenação do Ministério da Saúde, que terá como objetivo avaliar a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM).
27	UBM	13ª	Nota de posicionamento do CNDM contrário ao Estatuto do Nascituro.
28	Ministra	14ª	Nota conjunta da SPM e do CNDM sobre a importância da Constituição na consolidação da democracia do país.
29	Ministra	14ª	Realizar homenagem à ex-conselheira Rose Marie Muraro e a conselheira Clara Charf, em novembro de 2013, sob a coordenação da SPM e com apoio do CNDM.
30	Ministra	14ª	Formação de um GT para formatar proposta de criação de um instituto ou algo semelhante que congregue a produção das histórias de mulheres brasileiras.
31	Ministra	14ª	Criação de um prêmio às mulheres idosas, em que a SPM e o CNDM assumiriam a coordenação e convidariam as Ministras da Cultura e da SEPPIR.

Elaboração própria/www.spm.gov.br

A tabela acima apresenta as deliberações das Reuniões Ordinárias do CNDM registradas em ata. A maior parte das decisões políticas do Conselho, excluindo aquelas sobre o expediente interno, está relacionada a notas e manifestações públicas, moções, cartas sobre casos específicos e posicionamentos ao Poder Legislativo sobre projetos de lei. Contudo, esse perfil de deliberações não converge para a temática sobre políticas públicas, que foi a mais vocalizada durante as reuniões. Ademais, quase todos os destinatários dessas deliberações tampouco é o Governo Federal, responsável direto por executar essas políticas públicas.

O CNDM, assim como diversos outros conselhos nacionais, pode formalizar suas deliberações por meio de resoluções. Todavia, durante o período pesquisado só foram publicadas duas resoluções em que ambas prorrogavam o mandato da então gestão<sup>5</sup>.

Desse modo, fica evidente que o CNDM não fez, durante a gestão pesquisada, controle de políticas públicas por meio de deliberações expressas e publicizáveis. Porém, isso não quer dizer que o controle de políticas públicas não seja realizado, mas certamente indica que se estiver sendo feito por outros meios, tais como pela participação de conselheiras em outras reuniões, comitês ou eventos, o Conselho não está publicizando tais ações.

Como foi apresentado nas tabelas e gráficos anteriores, a participação da Secretaria de Políticas para as Mulheres é central dentro das reuniões. A forte presença é marcada tanto pela participação das representações da Secretaria, quanto por meio da presença e participação ativa de suas servidoras. Pela centralidade da SPM e a baixa participação das demais conselheiras governamentais, ficou evidente que o diálogo nas reuniões é mantido principalmente entre conselheiras da sociedade civil e SPM.

Essa dinâmica de participação aponta para uma parceria ente o CNDM e a SPM que se dá a partir do envolvimento do Conselho em atividades típicas da Secretaria, como por meio de participação em eventos, comitês e planejamento de ações conjuntas. Embora a integração entre os dois seja interessante, na medida em que essa parceria demonstra interesse de ambas as partes, ela pode se tornar problemática por correr o risco de se realizar exclusivamente com alguns segmentos ou entidades. Esse diálogo quase que exclusivo e a não utilização de instrumentos de publicização de controle apontam inclusive para as reflexões e questionamentos de algumas conselheiras sobre a necessidade de resgar o diálogo com a sociedade e separar o papel do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) do papel da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM).

---

<sup>5</sup> Resolução nº 01, de 5 de agosto de 2013, que prorroga por 120 dias o mandato da Gestão 2010-2014 e Resolução nº 02, de 5 de dezembro de 2013, que prorroga por mais 120 dias o mandato da Gestão 2010-2014.

## CONCLUSÃO

Este trabalho buscou compreender o relacionamento atual entre o movimento feminista e o Estado brasileiro a partir do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), colegiado nacional composto por representantes da sociedade civil e governo, responsável pelo controle de políticas públicas voltadas às mulheres. O interesse em estudar esse relacionamento se dá porque tanto o Estado como o movimento feminista passam hoje por momentos ímpares. Da parte do Estado, é observada a multiplicação do discurso da participação social como elemento essencial para o seu funcionamento, principalmente em relação ao controle das políticas públicas. Reflexo desse discurso é a multiplicação dos conselhos gestores. Por outro lado, os estudos sobre o movimento feminista atual apontam para uma tendência cada vez maior de pluralização, tanto pela introdução de novas perspectivas, quanto de ocupação de diversos espaços pela sociedade, sejam estes espaços institucionais ou não. É partir desse contexto que torna interessante o estudo de seu relacionamento com o Estado.

Para compreender a dinâmica desse relacionamento foram utilizadas duas literaturas distintas, mas necessárias, para entender o que se pode esperar de um Conselho Nacional do qual fazem parte representações feministas. A literatura sobre conselhos nos ajuda a compreender o que podemos esperar desses instrumentos participativos, tanto em relação aos seus produtos, como sobre suas contradições. Assim, essa literatura aponta para inúmeros fatores que podem interferir na dinâmica de um conselho, tais como seu desenho institucional, os atores que dele participam, o tipo de política em disputa e a sua capacidade deliberativa, por exemplo. A literatura que resgata o histórico do movimento feminista até o seu estágio atual teve dois objetivos. O primeiro é o de resgatar a sua trajetória em termos de conteúdos, os espaços onde esteve presente ao longo do tempo e a sua pluralização contínua. O segundo objetivo é o de marcar como se deu o seu relacionamento com o Estado até hoje.

Embora a análise a partir das atas tenha limites de alcance, este instrumento tem sido o mais utilizado pela literatura que estuda conselhos gestores para se investigar os seus processos deliberativos e conteúdos. Por falta de registro de atas anteriores, não foi possível fazer um recorte temporal mais extenso, e assim ampliar a pesquisa para gestões anteriores. No entanto, os resultados encontrados são capazes de nos indicar alguns padrões de participação e deliberação que podem nos dar pistas sobre a dinâmica do conselho e sua relação atual com o Estado.

As análises dos dados encontrados levam a concluir que a relação entre sociedade civil feminista e o Estado, a partir do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher hoje, é de parceria. Essa relação de parceria parece ser importante tanto para o Estado, quanto para os movimentos feministas, pois a trajetória histórica do CNDM mostra que a relação entre o Estado brasileiro e movimento feminista surge de forma significativa a partir da criação do Conselho e que a manutenção de uma relação pacífica entre os dois está pautada no tipo de relacionamento que mantêm.

Além disso, é possível concluir que o estreitamento e a manutenção dessa parceria hoje se dão principalmente pela existência de projetos políticos convergentes entre o movimento feminista presente no conselho e o governo, e pela dinâmica de participação e atuação do Conselho. O estudo das vocalizações e do momento das reuniões aponta para o envolvimento do Conselho em diversas atividades coordenadas pela SPM, tais como monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e em diversos eventos nacionais ou internacionais que contam com a presença de conselheiras da sociedade civil em delegações da Secretaria.

O controle de políticas públicas feito pelo CNDM não se dá como o esperado pela literatura, onde os conflitos seriam explícitos durante os debates e o controle de políticas seria feito por deliberação. Essa conclusão pode ser constatada pela baixa capacidade deliberativa que o CNDM tem sobre políticas públicas. O rol de deliberações do Conselho estão, na maior parte, relacionados a notas, cartas e moções de posicionamentos sobre casos específicos ou propostas de legislação. Esse perfil de deliberação se apresenta, então, incompatível com o assunto mais vocalizado ao longo das reuniões, que foi sobre políticas públicas.

Isso não quer dizer, por outro lado, que o controle de políticas não seja realizado, mas sim que este não é realizado exclusivamente nos momentos das reuniões, nem por deliberação. Quando os diálogos nas reuniões eram sobre políticas públicas específicas, as conselheiras da sociedade civil expressavam opiniões, o que achavam que não poderia faltar nelas, no sentido de pedir atenção para determinado público ou alguma outra especificidade. Esse diálogo se dava, na maior parte das vezes, entre conselheiras da sociedade civil e SPM, representada pela Ministra, Secretária Executiva e servidoras.

A presença em peso da SPM, principalmente das responsáveis pelos maiores cargos da Secretaria, proporcionava um diálogo direto entre o Conselho e as responsáveis diretas por boa parte das políticas públicas para as mulheres do país. No entanto, apenas o diálogo e a expressão de opiniões sobre as políticas em questão não vinculam a obrigatoriedade do

governo sobre o que é dito. Tampouco as expressões individuais representam uma decisão ou posição do Conselho como um todo. Por outro lado, a parceria e diálogo parecem acontecer de forma quase que exclusiva entre conselheiras da sociedade civil e da SPM, e pouca entre as conselheiras governamentais. A quantidade de vocalização e a localização das falas de cada um dos segmentos apresentaram um padrão de participação que ajuda a compreender o papel de cada grupo de participantes na reunião e de como essa dinâmica de participação está relacionada com a manutenção da parceria com o Estado, por meio da SPM, e papel do Conselho como um todo.

O primeiro padrão de participação encontrado se dá em relação às representantes governamentais, excluídas as representações da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que foram analisadas separadamente. A análise das atas apontou para baixíssima participação do segmento representativo de governo. Além da Ministra que preside o Conselho, o CNDM é composto por mais 15 representantes governamentais titulares, no entanto, a soma de suas falas é menor do que a fala de uma única pessoa como, por exemplo, a soma das falas da Ministra, que preside o Conselho. A análise da presença das entidades da sociedade civil e dos órgãos de governo ao longo das reuniões indica que esse segmento está ausente proporcionalmente mais que as entidades da sociedade civil.

A análise das temáticas apresenta concentração das representantes governamentais em assuntos que dizem respeito ao seu órgão de origem, apresentando vácuos de participação deste segmento nos demais assuntos pautados. Além disso, a maior parte de suas falas foi marcada na pesquisa como não fazendo parte de um debate e tampouco gerando um. Esta constatação faz sentido, já que a maior parte de suas falas foi classificada como “Informes/Relatos”.

O padrão de falas das conselheiras da sociedade civil segue tendência contrária às falas do segmento de representantes do governo. A sociedade civil é o grupo que mais vocaliza, suas falas estão presentes em todas as temáticas. A maioria das falas da sociedade civil está dentro de um debate, e este segmento é, dentre os segmentos analisados, o maior responsável por gerar tais debates. Quanto a distribuição das falas deste segmento por temática, este grupo se destaca por se expressar mais sobre os diversos assuntos presentes nas reuniões.

A Secretária Executiva é a pessoa que mais fala depois da Ministra. A maior parte de suas falas foi classificada como sendo “Relato/Informe” e as temáticas em que mais se expressou verbalmente foram nas categorias de “Orçamento”, “Gestão”, “Coordenação entre os Níveis da Política” e “Políticas Públicas”. A localização de suas manifestações é

equilibrada entre as que fazem parte de um debate e as que não fazem parte, com destaque para a proporção de suas falas que gerou o debate. O padrão de vocalização desta participante se aproxima do padrão encontrado para as conselheiras governamentais em relação às temáticas, pois as manifestações da Secretária Executiva estão significativamente relacionadas com seu cargo, inclusive naquelas falas que geram debates.

A Ministra da SPM, que acumula o cargo de Presidenta do Conselho, é a pessoa que mais falou durante as reuniões. Boa parte de suas falas não está inserida dentro de um debate. Porém, é significativa a sua capacidade de geração de debates, sendo que a maioria das falas, que originaram tais debates, são informes e relatos de políticas públicas ou ações da SPM.

As servidoras da SPM, embora sejam participantes externas ao Conselho, tiveram uma categoria exclusiva diante das inúmeras manifestações que fizeram durante as reuniões. As servidoras que estiveram presentes nessas reuniões correspondem àquelas do alto escalão da Secretaria e responsáveis diretas pelas pastas de políticas da SPM. A maioria de suas falas, assim como as falas da Ministra, não faz parte de um debate e corresponde a informes e relatos. Porém, suas manifestações tem participação significativa para a geração de debates nas reuniões.

As expressões de falas das servidoras não estão localizadas em temáticas específicas, mas estão presentes entre todos os assuntos mais pontuados nas reuniões. Além disso, as falas desse segmento não se limitam à vocalização de informações ou relatos que promovam controle de políticas públicas, pois há vocalizações também inseridas em contextos de debates entre os diversos assuntos. Dessa forma, a participação desse segmento tem peso significativo dentro do Conselho e não está restrita à verbalização de prestação de contas, mas participam ativamente das questões da reunião.

O segmento de conselheiras da sociedade civil é o que mais teve vocalização durante as reuniões. Suas falas estão presentes em todos os assuntos e a maioria está inserida dentro de um debate, além de ser o segmento responsável por introduzir um maior número de debates durante as reuniões. Contudo, dentro do grupo de representantes da sociedade civil encontramos entidades com capacidade maior de vocalização que outras.

Os padrões de vocalização encontrados entre os diferentes segmentos indicam algumas das principais características das reuniões do CNDM, entre elas sobre o peso que a SPM possui. A presença da SPM não é marcada exclusivamente pela presença de suas representações oficiais, mas também pela presença de servidoras que participam ativamente das reuniões. Suas falas, assim como as falas da Ministra e da Secretária Executiva têm alta

capacidade de gerar debates. As vocalizações que introduzem debates são geralmente informes e relatos de alguma política pública ou ação da SPM, que a partir daí gera outras falas com opiniões. Tais debates são quase todos ausentes de contestações.

A centralidade da SPM dentro das reuniões por meio da presença significativa de servidoras, da Ministra e da Secretária Executiva e ausência de conflitos reforça a conclusão de uma relação de parceria entre sociedade civil e Estado. Por outro lado, a dinâmica das reuniões não apenas evidencia, mas reforça essa convivência na medida em que o Conselho é envolvido dentro das atividades e ações da Secretaria, tais como participação em reuniões de negociação, comitês e eventos nacionais e internacionais. Essa temática é uma das principais pautas durante as reuniões em que se indicam conselheiras para eventos, se discutem os resultados de reuniões e ações em conjunto.

Os resultados apontam, então, para uma convergência de projetos políticos entre sociedade civil feminista presente no CNDM e Estado em relação a um projeto político democratizante e de fortalecimento das políticas voltadas para as mulheres. O interesse de parceria é, de ambas as partes, reforçada pela dinâmica de participação do Conselho. Contudo, essa dinâmica é questionável na medida em que tem baixa capacidade deliberativa e de publicização sobre o assunto central das reuniões, o de políticas públicas. Além disso, embora a SPM seja o órgão de governo responsável por articular as políticas para as mulheres, que é transversal entre os diversos outros órgãos, o diálogo do Conselho fica quase restrito a esta Secretaria, que assume o papel de prestar contas sobre suas articulações com os demais órgãos. Essa característica contribui para a redução do papel das conselheiras governamentais dos demais órgãos. O problema da não publicização de deliberações é o de não ser possível delimitar as fronteiras da parceria e saber onde começa e termina o governo e o Conselho. Dessa forma, a falta de publicização do controle realizado pelo Conselho, somada à construção de uma relação orgânica com o Estado, compromete o seu diálogo com a sociedade e corre o risco de se burocratizar.

Por outro lado, o Conselho, como uma instância participativa, é um espaço dentro do qual as ideias, reflexões e questionamentos estão mais propensos a surgirem. Nesse sentido, foi evidenciada durante as discussões do Conselho a preocupação em relação ao seu papel, o reconhecimento da perda de diálogo com a sociedade e à necessidade de diferenciar o que é Conselho e o que é Secretaria. Essa autorreflexão foi discutida por diversas vezes entre as conselheiras. Um dos resultados mais significativos da última gestão pode ser um passo importante para reoxigenar o Conselho por meio da entrada de novas entidades. A partir

dessas discussões, o CNDM sentiu a necessidade de flexibilizar alguns critérios de eleição com o objetivo de possibilitar a entrada de novas entidades que representam grupos sociais que podem trazer novas perspectivas e reflexões.

Assim, a conclusão é de que o CNDM passa por um momento importante, pois a criação relativamente recente de um órgão superior responsável pelas políticas para as mulheres no país, como é a SPM, representa sua principal reivindicação desde a sua criação, 1985. Tal fato soma-se à conjuntura política de governo que aposta nos conselhos como instrumentos de participação. Um dos principais interesses, então, do Conselho é o fortalecimento institucional da SPM. Seu desafio é, a partir disso, manter a parceria que parece interessante para os dois lados e resgatar sua independência, capacidade deliberativa sobre as políticas públicas da SPM e dos demais órgãos de governo, além de resgatar o diálogo com a sociedade e insistir na tentativa de pluralizar-se a cada gestão por meio da circulação de novas entidades que trazem outras perspectivas de feminismo, mulher e políticas públicas.

## ANEXOS

**TABELA A1 - Quem fala por temática I**

Quem Fala X Tema**	POLÍTICAS PÚBLICAS	%	EVENTOS (congresso, seminário, encontros)	%	VIOLÊNCIA	%
AMB	3	1,76%	4	2,76%	8	7,34%
AMNB	6	3,53%	3	2,07%	3	2,75%
ABMCJ	4	2,35%	3	2,07%	3	2,75%
CMB	2	1,18%	4	2,76%	1	0,92%
FENATRAD	-	-	3	2,07%	-	-
FNMN	-	-	-	-	-	-
INSTITUTO EQUIT	1	0,59%	5	3,45%	1	0,92%
LBL	4	2,35%	4	2,76%	5	4,59%
MAMA	7	4,12%	4	2,76%	1	0,92%
MMM	2	1,18%	4	2,76%	4	3,67%
MMC	2	1,18%	1	0,69%	1	0,92%
REF	6	3,53%	4	2,76%	0	0
RNFS	4	2,35%	6	4,14%	3	2,75%
UBM	4	2,35%	6	4,14%	-	-
BPW BRASIL*	2	1,18%	5	3,45%	3	2,75%
ABRASCO	9	5,29%	4	2,76%	6	5,50%
CUT	2	1,18%	2	1,38%	2	1,83%
CONTAG	4	2,35%	4	2,76%	3	2,75%
CNTE	1	0,59%	1	0,69%	1	0,92%
CGTB	-	-	2	1,38%	1	0,92%
CFP	1	0,59%	2	1,38%	1	0,92%
UNE	1	0,59%	1	0,69%	2	1,83%
CNTI*	-	-	1	0,69%	1	0,92%
FETRAF*	-	-	-	-	-	-
NOTÓRIO CONHECIMENTO	6	3,53%	3	2,07%	4	3,67%
EMÉRITA	2	1,18%	-	-	1	0,92%
MINISTRA/PRESIDENTA	32	18,82%	26	17,93 %	16	14,68 %
SDH	1	0,59%	-	-	2	1,83%
SEPPPIR	-	-	1	0,69%	1	0,92%
MINC	-	-	-	-	-	-
MCTI	-	-	-	-	-	-
MDA	4	2,35%	8	5,52%	-	-
MEC	1	0,59%	-	-	-	-
MMA	-	-	2	1,38%	-	-
MPOG	1	0,59%	1	0,69%	-	-
MS	3	1,76%	3	2,07%	-	-
MRE	-	-	2	1,38%	-	-
MTE	-	-	-	-	-	-
MJ	1	0,59%	-	-	1	0,92%
MDS	1	0,59%	-	-	-	-
SG/PR	-	-	-	-	-	-
CASA CIVIL	-	0,00%	-	-	-	-
NÃO IDENTIFICADA	3	1,76%	2	1,38%	-	-
SECRETÁRIA EXECUTIVA SPM	20	11,76%	4	2,76%	10	9,17%
PARTICIPANTE EXTERNO	2	1,18%	3	2,07%	5	4,59%
SERVIDORAS SPM	28	16,47%	17	11,72 %	19	17,43 %
TOTAL	170	100%	145	100%	109	100%

*Elaboração própria/www.spm.gov.br*

*\*Entidades suplentes. \*\* Os percentuais se referem ao total de observações recolhidas por temática.*

**TABELA A2 - Quem fala por temática II**

<b>Quem Fala X Tema**</b>	<b>SOBRE O CNDM</b>	<b>%</b>	<b>EXPERDIEN-TE CNDM</b>	<b>%</b>	<b>GESTÃO</b>	<b>%</b>	<b>PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL</b>	<b>%</b>
AMB	4	4,49%	1	1,12%	3	3,49%	3	4,35%
AMNB	1	1,12%	-	-	3	3,49%	1	1,45%
ABMCJ	5	5,62%	1	1,12%	1	1,16%	3	4,35%
CMB	-	-	-	-	1	1,16%	4	5,80%
FENATRAD	-	-	-	-	0	0,00%	-	-
FNMN	-	-	-	-	0	0,00%	-	-
INSTITUTO EQUIT	2	2,25%	-	-	3	3,49%	5	7,25%
LBL	3	3,37%	2	2,25%	4	4,65%	4	5,80%
MAMA	6	6,74%	3	3,37%	5	5,81%	3	4,35%
MMM	1	1,12%	1	1,12%	1	1,16%	1	1,45%
MMC	4	4,49%	1	1,12%	0	0,00%	1	1,45%
REF	5	5,62%	1	1,12%	2	2,33%	1	1,45%
RNFS	4	4,49%	2	2,25%	2	2,33%	3	4,35%
UBM	1	1,12%	1	1,12%	4	4,65%	-	-
BPW BRASIL*	1	1,12%	1	1,12%	1	1,16%	1	1,45%
ABRASCO	4	4,49%	1	1,12%	1	1,16%	1	1,45%
CUT	2	2,25%	3	3,37%	0	0,00%	-	-
CONTAG	2	2,25%	-	-	1	1,16%	2	2,90%
CNTE	1	1,12%	-	-	-	-	-	-
CGTB	-	-	-	-	-	0,00%	-	-
CFP	-	-	1	1,12%	1	1,16%	-	-
UNE	1	1,12%	-	-	-	0,00%	-	-
CNTI*	-	-	-	-	-	0,00%	1	1,45%
FETRAF*	-	-	-	-	-	0,00%	-	-
NOTÓRIO CONHECIMENTO	2	2,25%	2	2,25%	3	3,49%	5	7,25%
EMÉRITA	3	3,37%	-	-	1	1,16%	-	-
MINISTRA/PRESIDENTA	15	16,85%	36	40,45%	11	12,79%	9	13,04%
SDH	-	-	-	-	-	0,00%	-	-
SEPPIR	-	-	-	-	-	0,00%	-	-
MINC	-	-	-	-	-	0,00%	-	-
MCTI	-	-	-	-	-	0,00%	-	-
MDA	1	1,12%	-	-	2	2,33%	-	-
MEC	-	-	-	-	-	0,00%	-	-
MMA	2	2,25%	2	2,25%	1	1,16%	-	-
MPOG	-	-	1	1,12%	7	8,14%	1	1,45%
MS	1	1,12%	-	-	-	0,00%	-	-
MRE	1	1,12%	-	-	-	0,00%	-	-
MTE	-	-	-	-	-	0,00%	-	-
MJ	-	-	-	-	-	0,00%	-	-
MDS	-	-	-	-	-	0,00%	-	-
SG/PR	1	1,12%	-	-	-	0,00%	-	-
CASA CIVIL	1	1,12%	1	1,12%	-	0,00%	-	-
NÃO IDENTIFICADA	1	1,12%	10	11,24%	3	3,49%	-	-
SECRETÁRIA EXECUTIVA SPM	7	7,87%	9	10,11%	12	13,95%	6	8,70%
PARTICIPANTE EXTERNO	-	-	1	1,12%	8	9,30%	8	11,59%
SERVIDORAS SPM	7	7,87%	8	8,99%	5	5,81%	6	8,70%
TOTAL	89	1	89	100%	86	100,00%	69	100%

Elaboração própria/www.spm.gov.br

\*Entidades suplentes.

\*\* Os percentuais se referem ao total de observações recolhidas por temática.

**TABELA A3 - Quem fala por temática III**

<b>Quem Fala X Tema**</b>	<b>PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL</b>	<b>%</b>	<b>COORDENAÇÃO ENTRE OS NÍVEIS DA POLÍTICA</b>	<b>%</b>	<b>CNPM</b>	<b>%</b>	<b>ORÇAMENTO</b>	<b>%</b>
AMB	3	4,35%	1	1,61%	4	6,56%	-	-
AMNB	1	1,45%	-	-	2	3,28%	-	-
ABMCJ	3	4,35%	1	1,61%	1	1,64%	-	-
CMB	4	5,80%	2	3,23%	1	1,64%	3	5,00%
FENATRAD	-	-	1	1,61%	1	1,64%	-	-
FNMN	-	-	-	-	-	-	-	-
INSTITUTO EQUIT	5	7,25%	2	3,23%	2	3,28%	1	1,67%
LBL	4	5,80%	5	8,06%	3	4,92%	2	3,33%
MAMA	3	4,35%	4	6,45%	5	8,20%	5	8,33%
MMM	1	1,45%	-	-	2	3,28%	-	-
MMC	1	1,45%	1	1,61%	-	-	-	-
REF	1	1,45%	2	3,23%	3	4,92%	5	8,33%
RNFS	3	4,35%	-	-	5	8,20%	1	1,67%
UBM	-	-	1	1,61%	-	-	1	1,67%
BPW BRASIL*	1	1,45%	-	-	-	-	-	-
ABRASCO	1	1,45%	1	1,61%	1	1,64%	-	-
CUT	-	-	2	3,23%	2	3,28%	-	-
CONTAG	2	2,90%	-	-	-	-	-	-
CNTE	-	-	1	1,61%	1	1,64%	-	-
CGTB	-	-	-	-	1	1,64%	-	-
CFP	-	-	2	3,23%	-	-	-	-
UNE	-	-	-	-	-	-	-	-
CNTI*	1	1,45%	1	1,61%	1	1,64%	-	-
FETRAF*	-	-	-	-	-	-	-	-
NOTÓRIO CONHECIMENTO	5	7,25%	2	3,23%	-	-	-	-
EMÉRITA	-	-	1	1,61%	-	-	-	-
MINISTRA/PRESIDENTA	9	13,04%	8	12,90%	9	14,75%	8	13,33%
SDH	-	-	-	-	-	-	-	-
SEPPIR	-	-	-	-	1	1,64%	-	-
MINC	-	-	-	-	-	-	-	-
MCTI	-	-	-	-	-	-	-	-
MDA	-	-	2	3,23%	1	1,64%	-	-
MEC	-	-	-	-	-	-	-	-
MMA	-	-	1	1,61%	-	-	-	-
MPOG	1	1,45%	-	-	-	-	7	11,67%
MS	-	-	-	-	-	-	-	-
MRE	-	-	-	-	2	3,28%	-	-
MTE	-	-	-	-	1	1,64%	-	-
MJ	-	-	-	-	-	-	-	-
MDS	-	-	-	-	-	-	-	-
SG/PR	-	-	-	-	-	-	-	-
CASA CIVIL	-	-	-	-	-	-	-	-
NÃO IDENTIFICADA	-	-	3	4,84%	3	4,92%	6	10,00%
SECRETÁRIA EXECUTIVA SPM	6	8,70%	8	12,90%	5	8,20%	9	15,00%
PARTICIPANTE EXTERNO	8	11,59%	1	1,61%	-	-	8	13,33%
SERVIDORAS SPM	6	8,70%	9	14,52%	4	6,56%	4	6,67%
<b>TOTAL</b>	<b>69</b>	<b>100%</b>	<b>62</b>	<b>100%</b>	<b>61</b>	<b>1</b>	<b>60</b>	<b>100,00%</b>

Elaboração própria/www.spm.gov.br

\*Entidades suplentes.

\*\* Os percentuais se referem ao total de observações recolhidas por temática.

**TABELA A4 - Quem fala por temática IV**

<b>Quem Fala X Tema**</b>	<b>SAÚDE</b>	<b>%</b>	<b>DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS</b>	<b>%</b>	<b>RELAÇÕES INTERNACIONAIS</b>	<b>%</b>
AMB	-	-	-	-	-	-
AMNB	2	3,39%	-	-	1	2,22%
ABMCJ	2	3,39%	4	8,70%	1	2,22%
CMB	1	1,69%	1	2,17%	1	2,22%
FENATRAD	-	-	-	-	1	2,22%
FNMN	-	-	-	-	-	-
INSTITUTO EQUIT	1	1,69%	-	-	5	11,11%
LBL	-	-	2	4,35%	-	-
MAMA	-	-	2	4,35%	-	-
MMM	-	-	2	4,35%	2	4,44%
MMC	1	1,69%	-	-	1	2,22%
REF	2	3,39%	-	-	-	-
RNFS	3	5,08%	4	8,70%	2	4,44%
UBM	2	3,39%	1	2,17%	1	2,22%
BPW BRASIL*	-	-	-	-	1	2,22%
ABRASCO	14	23,73%	4	8,70%	-	-
CUT	-	0,00%	-	-	-	-
CONTAG	2	3,39%	-	-	-	-
CNTE	-	-	-	-	-	-
CGTB	-	-	-	-	-	-
CFP	1	1,69%	-	-	-	-
UNE	-	0,00%	2	4,35%	-	-
CNTI*	1	1,69%	-	-	-	-
FETRAF*	-	-	-	-	-	-
NOTÓRIO CONHECIMENTO	5	8,47%	4	8,70%	3	6,67%
EMÉRITA	1	1,69%	-	-	-	-
MINISTRA/PRESIDENTA	11	18,64%	6	13,04%	9	20,00%
SDH	-	-	-	-	-	-
SEPPIR	1	1,69%	-	-	-	-
MINC	-	-	-	-	-	-
MCTI	-	-	-	-	-	-
MDA	-	-	-	-	1	2,22%
MEC	-	-	-	-	-	-
MMA	-	-	-	-	-	-
MPOG	-	-	-	-	-	-
MS	3	5,08%	3	6,52%	-	-
MRE	1	1,69%	-	-	8	17,78%
MTE	-	-	-	-	-	-
MJ	-	-	-	-	-	-
MDS	-	-	-	-	-	-
SG/PR	-	-	-	-	-	-
CASA CIVIL	-	-	-	-	-	-
NÃO IDENTIFICADA	-	-	1	2,17%	1	2,22%

SECRETÁRIA EXECUTIVA SPM	-	-	3	6,52%	-	-
PARTICIPANTE EXTERNO	2	3,39%	2	4,35%	1	2,22%
SERVIDORAS SPM	3	5,08%	5	10,87%	6	13,33%
TOTAL	59	100,00%	46	100%	45	100%

Elaboração própria/www.spm.gov.br

\*Entidades suplentes.

\*\* Os percentuais se referem ao total de observações recolhidas por temática.

**TABELA A5 - Tipo de fala por quem fala**

Tipo de Fala x Quem Fala																				
Tipo de Fala/Quem Fala	Rep. Soc. Civil	%*	Rep. Gov.	%	Min/Pres.	%	Servidoras SPM	%	Out. Part. Ext	%	Não Ident.	%	Sec. Ex.	%	Emérita	%	Not. Conhec.	%	Total	%
OPINIÃO	224	61,88%	34	42,50%	47	34,56%	19	18,63%	10	30,30%	9	29,03%	21	33,87%	5	0,625	21	0,7	390	46,21%
RELATO/ INFORME	99	27,35%	40	50,00%	86	63,24%	75	73,53%	18	54,55%	14	45,16%	42	67,74%	-	-	8	0,26667	382	45,26%
QUESTIONAMENTO	29	8,01%	5	6,25%	1	0,74%	0	-	-	-	1	3,23%	-	-	-	-	1	0,03333	37	4,38%
APRESENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA	-	-	1	1,25%	4	2,94%	13	12,75%	1	3,03%	-	-	1	1,61%	-	-	-	-	20	2,37%
DENÚNCIA	7	1,93%	-	0,00%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0,06667	9	1,07%
DEMANDA	14	3,87%	2	2,50%	5	3,68%	3	2,94%	-	-	-	-	2	3,23%	-	-	-	-	26	3,08%
PROPOSTA	31	8,56%	4	5,00%	15	11,03%	4	3,92%	-	-	7	22,58%	1	1,61%	-	-	2	0,06667	64	7,58%
CONTESTAÇÃO	5	1,38%	3	3,75%	1	0,74%	-	-	-	-	-	-	1	1,61%	-	-	-	-	10	1,18%
OUTRO	26	7,18%	5	6,25%	6	4,41%	2	1,96%	10	30,30%	5	16,13%	3	4,84%	3	0,375	5	0,16667	65	7,70%

Elaboração própria/www.spm.gov.br

Total de falas=844

\*Os percentuais da tabela estão em relação ao total de falas por segmento. Assim, a porcentagem da categoria “Opinião” emitida pela sociedade civil equivale ao total de opiniões desse segmento (224) pelo total de falas do segmento sociedade civil (362). Além disso, por ser possível marcar uma fala como em mais de uma categoria, o total de marcações ultrapassa o total de falas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neera; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 52, abril. 2008.

ALMEIDA, Débora C. R.; CUNHA, Eleonora. S. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. 1ª ed. Brasília: IPEA, 2011.

ALMEIDA, Débora C. R. Conselhos municipais de saúde e educação: distintos padrões de participação política. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2006.

ALONSO, Ângela. Associativismo avant la lettre - as sociedades pela abolição da escravidão no Brasil oitocentista. Sociologias, n. 28, Porto Alegre, 2011.

ALVAREZ, Sônia E. Beyond NGO-ization? Reflections from Latin America, *Development*, n. 52, Rome, 2009.

\_\_\_\_\_. Feminismos Latinoamericanos. *Estudos Feministas*, Florianópolis, vol. 06, n. 2, 1998.

ARAÚJO, Rita de Cássia Barbosa de. O voto de saias: a Constituinte de 1934 e a participação das mulheres na política. *Estudos Avançados*, 2003, vol.17, n.49.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, n. 2, 2012.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de Sociedade Civil: uma análise do caso Brasileiro. In: AVRITZER, L. (org), Sociedade Civil e Democratização. Belo Horizonte, Del Rey, 1994.

BANDEIRA, Lourdes e MELO, Hildete Pereira de. *Tempos e Memórias: movimento feminista no Brasil*. Secretaria de Políticas para as Mulheres, Brasília, 2010.

BARBOSA Erivaldo Moreira, CHARLITON José dos Santos Machado. Gênese do Direito do Voto Feminino no Brasil: uma análise jurídica, política e educacional. *Revista Histed* br On-Line, n. 45, Campinas, 2012.

BARSTED, Leila de Andrade Linhares. Em busca do tempo perdido: Mulher e políticas públicas no Brasil 1983-1993. Revista Estudos Feministas: CIEC/Escola de Comunicação UFRJ, vol. 0, n.0, p.38-53, out. 1994. Número especial.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros*. 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/>>. Acessado em 01/06/2014.

CABRAL, Gilda. Mecanismos institucionais para a defesa dos direitos das mulheres, 2002. Disponível em: <<http://cfemea.org.br>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: *GELEDÉS, Instituto da Mulher Negra*, 2011. <<http://arquivo.geledes.org.br/em-debate/sueli-carneiro/17473-sueli-carneiro-enegrecer-o-feminismo-a-situacao-da-mulher-negra-na-america-latina-a-partir-de-uma-perspectiva-de-genero>>. Acessado em 01/06/2014.

JORNAL FEMEA. nº 27, maio, Brasília, 1995. Disponível em <http://www.cfemea.org.br>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

JORNAL FEMEA. nº 35, dezembro, Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.cfemea.org.br>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

JORNAL FEMEA. **CNDM ganha mais poder**, nº 88, maio, 2000. Disponível em: <<http://www.cfemea.org.br>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

JORNAL FEMEA. **CNDM faz levantamento sobre DEAMs**, nº 93, outubro, 2000. Disponível em: <<http://www.cfemea.org.br>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

JORNAL FEMEA. **CNDM lança campanha contra a violência**, nº 94, novembro, 2000. Disponível em: <<http://www.cfemea.org.br>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

JORNAL FEMEA. **CNDM leva proposta ao presidente da república**, nº 100, maio, 2001. Disponível em: <<http://www.cfemea.org.br>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

JORNAL FEMEA. **Feministas criticam decreto sobre o CNDM**, nº 126, julho, 2003. Disponível em: <<http://www.cfemea.org.br>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

COSTA, Ana Alice Alcântara. O movimento feminista no Brasil: Dinâmicas de uma intervenção política. Gênero, vol. 5, n. 2, Niterói, 2005.

CYPRIANO, Breno. Construções do Pensamento Latino-americano. *Estudos Feministas*, v. 21, n. 1. Florianópolis, 2013.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina". In: DAGNINO, E., OLVERA, A. J. e PANFICHI, A. (orgs.). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

FARIA, Claudia Feres. Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa. *Lua Nova*, São Paulo, n. 87, 2012.

\_\_\_\_\_ e COELHO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. 1ª ed. Brasília: IPEA, 2011.

\_\_\_\_\_ e COELHO, Uriella Coelho. Entre o legal o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER L. (org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

FLORESTA, Nísia. *Direitos das Mulheres e Injustiças dos Homens*. São Paulo: Cortez, 1988.

BENTES, Jurema S. Ações e estratégias do CNDM para o empoderamento das mulheres. *Revista Estudos Feministas*, v. 9, n. 1, Florianópolis, 2001.

KARAWAJCZYK, Mônica. Urnas e saias: uma mistura possível. A participação feminina no pleito eleitoral de 1933, na ótica do jornal *Correio do Povo*. *Revista Topoi*, vol. 11, n. 21, 2010.

MATOS, Marlise. Movimento e teoria feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global? *Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, 2010.

MORONI, José Antônio. *Participamos, e daí? Observatório da cidadania*. Texto para debate. Ibase, Rio de Janeiro, nov. 2005.

OLIVEIRA, Rosiska Darcy. *As Mulheres, os Direitos Humanos e a Democracia*. Textos do Brasil: Cinquenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Ministério das Relações Exteriores, Ano II, n. 6, Brasília, 1998.

PIMENTA, Fabrícia Faleiros. *Políticas Feministas e os Feminismos na Política: O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985-2005)*. Dissertação (Mestrado), Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

PINTO, Céli Regina Jardim. *Uma História do Feminismo no Brasil*. Fundação Perseu Abramo São Paulo, 2003.

PINTO, Celi. Participação (representação?) política da mulher no Brasil: limites e perspectivas. In: *Mulher Brasileira é Assim*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1994.

SANTOS, Yumi Garcia dos. *A implementação dos órgãos governamentais de gênero no Brasil e o papel do movimento feminista: o caso do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo*. Cadernos Pagu, n. 27, São Paulo, 2006.

SCHUMAHER, Schuma, VARGAS, Elisabeth. Lugar no governo: álbi ou conquista? In: *Revista de Estudos Feministas*. n.2. Rio de Janeiro: Ciec/ECO/UFRJ, 1993.

SCHUMAHER, Schuma. CNDM, uma visão histórica. 2007. Disponível em: <[www.articulacaodemulheres.org.br](http://www.articulacaodemulheres.org.br)>. Acessado em 01/06/2014.

SZWAKO, José. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, Anna Luiza; PAZ, Rosangela (org.). *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Polis, 2012.

TABAK, Fanny. *A Década da Mulher como Forma de Participação e Pressão Política – Avaliação e Balanço*. IX Reunião Anual da ANPOCS, GT Mulher Política, 1985.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. SOUZA, Clóvis Leite de. LIMA, Paula Pompeu Fiuza. In: SOUTO, Anna Luiza Salles e PAZ, Rosangela Dias Oliveira (org.). *Novas Lentes sobre a Participação: utopias, agendas e desafios*. Publicações Pólis, 2012.

TEIXEIRA, A.; MORONI, J.; MARX, V. Políticas de Participação e Novas Institucionalidades Democráticas no Contexto Brasileiro Recente. In: *Sociedade civil e novas institucionalidades na América Latina: dilemas e perspectivas*. 1ª ed. São Paulo: Pólis/Inesc, 2008.

URBINATI, Nadia. Representation as advocacy: a study of democratic deliberation. *Political Theory*, London, n. 28, 2000.

#### **LEGISLAÇÃO CONSULTADA**

BRASIL. Decreto Nº 8.202, de 6 de março de 2014.

BRASI. Decreto Nº 6.412, de 25 de março de 2008.

BRASIL. Decreto Nº 4.773 de 07 de julho de 2003.

BRASIL. Decreto Nº 2.802 de 13 de outubro de 1998.

BRASIL. Medida Provisória 150 de 15 de março de 1990.

BRASIL. Lei nº 7.353 de 29 de agosto de 1985.