



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

AMANDA BRASIL DE CARVALHO

**DEMOCRACIA EM CONFERÊNCIAS PARA AS MULHERES:  
Um Estudo de Caso Sobre a 4ª Conferência Distrital De Políticas  
Para as Mulheres.**

Brasília – DF

2016

AMANDA BRASIL DE CARVALHO

**DEMOCRACIA EM CONFERÊNCIAS PARA AS MULHERES:  
Um Estudo Sobre a 4ª Conferência Distrital De Políticas Para as  
Mulheres.**

Monografia apresentada ao Departamento de  
Administração como requisito parcial à  
obtenção do título de Bacharel em Gestão de  
Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dra. Christiana  
Soares de Freitas

Brasília – DF

2016

CC331d Carvalho, Amanda Brasil de  
Democracia em Conferências Para as Mulheres: Um  
Estudo de Caso Sobre a 4ª Conferência Distrital de  
Políticas Para as Mulheres. / Amanda Brasil de  
Carvalho; orientador Profª. Dra. Christiana Soares  
de Freitas. -- Brasília, 2016.  
77 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas  
Públicas) -- Universidade de Brasília, 2016.

1. Conferências. 2. Políticas para as Mulheres. 3.  
Participação. 4. Democracia. 5. Deliberação. I.  
Freitas, Profª. Dra. Christiana Soares de, orient.  
II. Título.

AMANDA BRASIL DE CARVALHO

**DEMOCRACIA EM CONFERÊNCIAS PARA AS MULHERES:  
Um Estudo de Caso Sobre a 4ª Conferência Distrital De Políticas  
Para as Mulheres.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília da aluna

**Amanda Brasil de Carvalho**

Doutora Christiana Soares de Freitas  
Professora-Orientadora

Doutor Daniel Bin  
Professor-Examinador

Mestra Fernanda Natasha Bravo Cruz  
Professora-Examinadora

Brasília, 24 de junho de 2016

*Dedico esse trabalho a todas as mulheres, especialmente àquelas que lutaram, lutam e lutarão pela conquista dos direitos e verdadeira liberdade que todas nós merecemos.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço às feministas da Universidade de Brasília, que durante esses anos de convivência cheios de aprendizados e muito apoio e compreensão, apresentaram-me um mundo em que “eu posso”.

Agradeço às minhas amigas Taís, Débora, Ivana, Marcela, Luísa, Izabela, Isabela, Amanda, Evelane e todas aqui não citadas, mas que me orientaram, ouviram e acima de tudo me apoiaram nos momentos mais importantes da vida, especialmente durante a elaboração da monografia.

Ao Rafael, quem me mostra o sol nos dias azuis, nublados e chuvosos.

Agradeço às mulheres que participaram da 4ª Conferência Distrital de Políticas para as Mulheres, especialmente às integrantes do Conselho dos Diretos da Mulher do DF, sempre muito dispostas a contribuir com a pesquisa.

Agradeço à Dra. Christiana Freitas, minha orientadora, a qual me acompanhou ao longo de todos esses anos de graduação, sempre muito inspiradora e compreensível.

Agradeço à minha família, especialmente aos meus pais por me darem os privilégios e oportunidades que me fizeram estar aqui hoje, e claro, pelo amor incondicional que sempre demonstraram.

*“If I can’t dance, I don’t want to be part of your  
revolution”*

**Emma Goldman (1869-1940).**

## RESUMO

Com o primeiro governo Lula, em 2003, houve a expansão das práticas participativas e democráticas de conferências no Brasil, trazendo novas temáticas a fim de construir novas políticas públicas focadas nas demandas temáticas da população. Tais práticas deliberativas e participativas ainda são recentes no país, como na área de políticas públicas focalizadas nas mulheres, que teve a sua 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres em 2004. Esse trabalho é um estudo de caso da 4ª Conferência Distrital de Política para as Mulheres. O referencial teórico contém estudos de teorias sobre democracia dos teóricos Cohen e Fung (2007), Young (2001, 2006), C. F. Faria (2000), C. F. S. de Faria (2012), Miguel (2005), Smith (2009) e Habermas (2012). Através de uma observação participante da conferência, também foi possível fazer uma etnografia que buscou analisar como as práticas democráticas associadas ao modelo deliberativo acontecem na prática. Ademais, juntamente com o auxílio de questionários aplicados às delegadas, buscou-se a percepção das participantes sobre o assunto, além de ser feita uma análise do perfil socioeconômico das mesmas. Assim foi possível não só identificar a importância do papel da realização da conferência, mas também apontar os principais desafios encontrados para o alcance de seus objetivos de participação e democracia, como a importância de haver um diálogo claro tanto do governo com a sociedade quanto da própria sociedade entre si.

Palavras-chave: Conferências. Políticas para as Mulheres. Participação. Democracia. Deliberação.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Gráficos sobre “Distribuição por governo” e “Introdução de novos temas por gênero” das Conferências Nacionais. ....	34
Figura 2 - Resultado da pergunta “Você se considera pertencente a algum grupo de minorias?”. ....	47
Figura 3 – Resultado da pergunta “Renda familiar” do questionário. ....	50

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	11
1.1	Contextualização.....	11
1.2	Formulação do problema .....	16
1.3	Formulação da hipótese .....	17
1.4	Objetivo geral .....	17
1.5	Justificativa .....	17
2	REFERENCIAL TEÓRICO .....	19
2.1	Iniciando uma discussão sobre democracia .....	19
2.1.1	Deliberação e participação para o fortalecimento da democracia .....	21
2.2	Participação social e Conferências Nacionais .....	30
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....	38
3.1	Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa .....	38
3.2	Caracterização da organização, setor ou área e objeto do estudo.....	39
3.3	Participantes do estudo .....	40
3.4	Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa, procedimentos de coleta e de análise de dados. ....	42
4	RESULTADOS DE PESQUISA .....	44
4.1	Pré-Conferência .....	44
4.2	Dias da Conferência Distrital (05 e 06 de Dezembro de 2015) .....	46
4.2.1	Perfil das participantes e diversidade participativa .....	47
4.2.2	Espaços de falas.....	51
4.2.3	Tempo, qualidade do processo deliberativo e interesses.....	53
4.2.4	Eleições.....	57
4.3	Críticas e elogios à 4ª CDPM .....	59
5	CONCLUSÃO .....	62
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	65
	ANEXOS.....	69
	Anexo A – Resultados dos questionários .....	69

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização

A mulher durante muito tempo da história Ocidental teve seu lugar restringido a esfera do ambiente privado, podendo ser ilustrado desde a Grécia Antiga na obra “A Política” de Aristóteles (384 – 322 a. C.)<sup>1</sup>, descrevendo que o espaço público, ou seja, o local da política e de tomadas de decisões democráticas era destinado somente para os homens (GUEDES; PEDRO, 2010). Em oposição, a mulher deveria ser submissa ao sexo oposto, realizando atividades de modo geral no espaço privado e particular.

Quando o conceito de gênero passou a ser analisado, foi possível perceber focalmente as discriminações de gênero que durante a história eram geralmente tidas como naturais em grande parte das sociedades. Elas possuíam suas peculiaridades e tratavam a mulher de acordo com o que achavam mais adequados, mas que em geral as interpretações sobre a “natureza” feminina colocavam as mulheres em posição de desigualdade quando comparadas ao homem, já que, por vezes as atribuições masculinas estavam relacionadas à afirmação de poder sobre a mulher.

Essa nova percepção da palavra gênero, sendo agora incluída no dicionário político surgiu na metade do século XX com o propósito de tornar evidente a opressão sofrida pelas mulheres, indo contra o determinismo biológico empregado historicamente juntamente com o androcentrismo<sup>2</sup>, sendo uma categoria criada nas bases dos pensamentos feministas em combate a exclusão feminina das explicações sobre a realidade, não sendo reconhecidas como atrizes de conhecimento ou produção intelectual (BANDEIRA; SIQUEIRA, 1997).

As primeiras manifestações do movimento das mulheres na América Latina, incluindo o Brasil, se deram por meio da imprensa compostas por mulheres da classe alta em contato com feministas europeias e norte americanas. Essas, por sua vez, trouxeram ideais de independência e igualdade social entre os gêneros, na metade do século XIX, para seus países. No final do mesmo século essas mulheres latinas que se inseriam no meio da produção

---

<sup>1</sup> Informação Disponível em: <<http://www.pucsp.br/pos/cesima/schenberg/alunos/paulosergio/biografia.html>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

<sup>2</sup> Termo utilizado para fazer referencia ao modelo histórico de privilégios do sexo masculino nas sociedades com caráter patriarcal.

intelectual expandiram suas ideias às mulheres trabalhadoras do país, que passaram a ganhar espaços nas indústrias têxteis nacionais.

As trabalhadoras brasileiras viviam com as imigrantes, e compartilhavam de uma mesma jornada de trabalho. Esse contato, gerou influências anarquistas e socialistas vindas de espanholas e italianas, o que resultou em lutas sindicais para a melhoria das condições de trabalho juntamente com denúncias de abusos e das discriminações de gênero sofridos pelas mulheres. Dessa maneira, no início do século XX o movimento de mulheres já estava começando a se organizar, na sua maioria com o caráter classista do socialismo (VALDÉS, 2000; MOLYNEUX, 2003 apud COSTA, 2005).

Essas lutas femininas deram origem a organizações que defendem e propagam ideais de direitos para as mulheres. Os movimentos realizavam congressos, muitos de porte internacional, fortalecendo o discurso de igualdade sexual e se contrapondo ao sistema patriarcal. Guedes e Pedro (2010, p. 5) falam:

A luta das mulheres está na libertação das amarras de um senso moral construído pela cultura machista, cristalizada durante séculos. Não é apenas pela igualdade econômica e política que as mulheres conquistam seu espaço; mas são, também, na construção de uma sociedade livre de relações preconceituosas e discriminações. Trata-se de uma luta pela liberdade, para além da equiparação de direitos, e pelo respeito à alteridade.

Na década de 1920, a luta pelo direito ao voto, um ato básico no sistema político democrático em grande parte dos países do Ocidente, se amplia no mundo, especialmente nos países da América do Sul, sendo conduzida por mulheres de classe alta e média que, após anos conseguiram o direito ao voto. No caso do Brasil o direito ao voto feminino foi garantido somente em 1934 (COSTA, 2005).

No Brasil, o movimento das mulheres em busca de melhorias sociais para seu gênero, denominado de segunda onda do movimento feminista (COSTA, 2005), se iniciou na década de 1960 com caráter conservador por carregar muitas características sociais machistas e religiosas da época, que foram reforçadas pela ditadura militar de 1964. Porém, nas décadas seguintes o movimento foi se reformando e tomando características mais combativas e libertárias pela busca da emancipação da mulher e de seus direitos (GUEDES; PEDRO, 2010).

Durante a década de 70 iniciou-se no Brasil uma reforma da agenda das políticas públicas sociais com iniciativas inovadoras, dentre essas o das mulheres. Tais inovações contavam com a participação de cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas e a inclusão de novos públicos dessas políticas (FARAH, 2001, 2004). Foi então com

a Constituição de 1988 que a mulher passou a ser legalmente reconhecida como igual ao homem com relação aos direitos civis, sendo isso um grande avanço. Porém, na prática a situação das mulheres ainda não é tão igualitária como deveria (GUEDES; PEDRO, 2010).

Dessa forma, em 1983, foi criado o primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina, e o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), e em 1985, a primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (SAFFIOTI; CARRANZA, 1994 apud FARAH, 2004). Tais instituições e programas foram um marco para o que viriam a serem políticas públicas focadas no gênero, passando a reconhecer a necessidade de atenção à população feminina especificamente.

No final da década de 1980, em um contexto de crise fiscal, a falta de recursos financeiros era um problema central, limitando a atuação do Estado para o atendimento das demandas sociais. A reforma da agenda do país teve a preocupação não apenas com a democratização dos processos e equidade dos resultados, mas também com a eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal, para garantir mais democracia (FARAH, 2001).

Nesse processo de luta democrática no Brasil, incluindo o de mulheres, concentrou-se na Constituinte diversas demandas e propostas femininas. Muitas foram efetivamente aprovadas e inseridas à nova Carta Constituinte, destacando-se o trecho que afirma que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações nos termos desta Constituição” (Art. 5º, I). Dessa maneira o protagonismo social e político da mulher foram ampliados e fortalecidos.

As demandas vindas dos movimentos e entidades feministas passaram a fazer parte das articulações entre sociedade e governo para a formação das políticas, especialmente com foco na diminuição da pobreza, tendo como objetivo principal a inclusão da mulher como beneficiária direta das políticas públicas de diminuição da pobreza. É importante mostrar que dentro da identidade de gênero, as mulheres possuem diversidade, vulnerabilidade e interseccionalidade entre si, lembrando-se das relações raciais e da esfera urbana, por exemplo, de forma a evidenciar os diversos grupos existentes de mulheres. Ademais, entre eles há disparidade também econômica e cultural. Os grupos de mulheres socialmente marginalizadas merecem maior atenção, com políticas públicas mais focalizadas ao estado dessas mulheres (LAVINAS, 1996).

O Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM) foi criado pela Lei nº 7.353 de 29 de agosto de 1985, sendo vinculado ao Ministério da Justiça e significando um avanço institucional para o aparelho estatal com uma nova forma de atuação em defesa da erradicação das desigualdades vividas pelas mulheres brasileiras. O aumento da participação política

feminina naqueles anos significou um avanço da ocupação do espaço político pelas mulheres, sendo continuado nos anos 90 diante do amplo acesso à escolaridade e do aumento da inserção feminina no mercado de trabalho (BRASIL, 2015).

Diante da luta do movimento com suas pautas cada vez mais bem definidas e se organizando concretamente, em 2003 foi criada a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM, ligada à Presidência da República e possuindo status de Ministério, mas em 2015 fundiu-se juntamente com as Secretarias da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, todos sendo um único Ministério.

As conferências, apesar de surgirem no Brasil em 1941 como um instrumento de articulação federativa e melhoria da administração, começaram a ser exploradas para a participação de diferentes áreas políticas somente em 1980. Isso aconteceu devido ao processo de maior participação popular na década da redemocratização do país. A quantidade de conferências então se intensificou, de forma a se tornarem mais comuns a partir de 2003 (SOUZA et al, 2013).

Em 2002 as organizações dos movimentos feministas brasileiro realizaram a Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras e em 2004 a Presidência da República e a antiga Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (posteriormente SPM) convocaram a 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, colaborando assim para o fortalecimento das políticas focadas nas mulheres, preceituadas pela Constituição de 1988. No entanto, isso acabou gerando descentralização político-administrativa das políticas públicas para as esferas estaduais e municipais (BRASIL, 2015).

Com os resultados das conferências municipais e estaduais em 2004 a SPM criou o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres em que é possível ver o foco em políticas relacionadas a autonomia econômica e ao mercado de trabalho da mulher, bem como ao enfrentamento da violência de gênero, e a programas pautados à saúde, educação e igualdade de gênero (BRASIL, 2004).

As conferências reafirmaram os princípios norteadores da Política Nacional para as Mulheres, aprovados na 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: autonomia das mulheres em todas as dimensões da vida; busca da igualdade efetiva; respeito à diversidade e combate a todas as formas de discriminação; caráter laico do Estado; universalidade dos serviços e benefícios ofertados pelo Estado; participação ativa das mulheres em todas as fases da política pública; e transversalidade como princípio orientador de todas as políticas públicas (BRASIL, 2015, p.11).

A partir desse primeiro plano foram criados mais dois, o último elaborado foi o III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, correspondente aos anos 2013-2015, baseado na III Conferência Nacional de Políticas Públicas Para as Mulheres realizada em 2011. Esse

III PNPM foi criado em um cenário mais maduro para as políticas de gênero no país, agora mais respeitado e fortalecido no meio político (BRASIL, 2013).

A 4ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres (4ª CNPM) tem a intenção de fortalecer a Política Nacional para as Mulheres, com o desafio de criar estratégias para que as políticas públicas de igualdade para e entre as mulheres sejam concretas nas 27 Unidades da Federação e nos 5.570 municípios do País (BRASIL, 2015). A proposta das instituições convocadoras da 4ª CNPM é de que as participantes redefinam as estratégias políticas que cobrem o país, de forma a aprofundarem as estruturas de políticas para as mulheres e seu real funcionamento pelos Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres (OPM) e de Conselhos dos Direitos da Mulher (CDM) existentes no país inteiro, sendo ações essenciais para a estruturação de um país mais igualitário (BRASIL, 2015).

A conferência nacional acontece a partir de uma coletânea dos resultados das conferências dos níveis municipais e estaduais/distrital, e das conferências livres realizadas de forma autônoma pela sociedade civil. As demandas e propostas das mulheres do Brasil inteiro são levadas por meio das suas representantes eleitas diretamente nessas “pré-conferências” para a conferência nacional e, no fim, é elaborado um documento oficial com a intenção de orientar o Estado na elaboração de seu plano de governo e das agendas políticas de gênero do país.

A participação direta das mulheres na conferência nacional atualmente só é possível pela realização de pré-conferências que são municipais e estaduais, as quais garantem a participação livre de mulheres para participarem do debate e construïrem um novo plano político para a modificação das suas realidades, permitindo que sejam criadoras de parte da atividade política nesse processo.

As conferências municipais acolhem todas as mulheres da comunidade, levantando as demandas da população feminina, mas para a etapa seguinte tem o poder de voto apenas as representantes eleitas nessas conferências locais, para daí irem para o nível estadual. Apesar de mulheres não delegadas, caracterizadas apenas como “observadoras” não poderem deliberar, elas têm espaço de fala e possibilidade de participação e interação durante toda a conferência distrital.

No caso do Distrito Federal (DF), a 4ª Conferência Distrital de Políticas Para as Mulheres (4ª CDPM) foi convocada através do DECRETO Nº 36.720, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) em 31 de agosto de 2015, tendo como tema o mesmo definido para a 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: “Mais direitos, participação e poder para as mulheres”.

Como no DF não existem municípios, ocorreram quatro conferências regionais preparatórias nos meses de setembro, outubro e novembro de 2015, agrupando as Regiões Administrativas do DF em quatro Polos. Polo I: Recanto das Emas, Santa Maria, Gama, Riacho Fundo I, Riacho Fundo II, e Samambaia. Polo II: Sobradinho I, Sobradinho II, Planaltina, Fercal, Lago Oeste, Taquari, Colorado e Região dos Lagos. Polo III: Taguatinga, Ceilândia, Brazlândia, Vicente Pires, Guará I, Guará II, Estrutural, Águas Claras, Areal, Arniqueiras. Polo IV: Brasília, Paranoá, Lago Sul, Lago Norte, São Sebastião, Sudoeste/Octogonal, Cruzeiro, Varjão, Itapoã, Park Way, Candangolândia, Núcleo Bandeirante, Noroeste, Vila Planalto e Vila Telebrasília. No total compareceram 497 mulheres, sendo 158 dessas mulheres delegadas eleitas diretamente pelas participantes para a Conferência Distrital.

A possibilidade de participação deve ser garantida na tentativa de tornar o espaço das conferências um ambiente ao máximo democrático, a exemplo de outros mecanismos de participação direta como conselhos gestores e do orçamento participativo diante de toda a esfera do poder público do país. De forma direta, a 4ª CDPM tem a intenção de contribuir para uma reforma política articulada junto à sociedade feminina em busca de uma sociedade com mais direitos e espaço para as mulheres.

Pensar no processo da 4ª CDPM, onde estavam presentes segmentos de 34 organizações/grupos/redes da sociedade civil, é tentar compreender como acontece a participação dessas atrizes e de que maneira são concretizadas as deliberações, com a intenção final de produzir propostas que farão parte da conferência nacional, mas que, além disso, serão também analisadas pelos governantes distritais na intenção de comporem a agenda de governo das políticas para as mulheres do Distrito Federal.

## **1.2 Formulação do problema**

Tendo em consideração a intenção de ampla participação social nas conferências de políticas para as mulheres, a pergunta que norteia a pesquisa busca compreender como aconteceu, na prática, a participação social nos processos democráticos deliberativos das mulheres da 4ª CDPM.



### **1.3 Formulação da hipótese**

A hipótese inicial é a de que, na prática, os processos democráticos ocorrem de maneira distante do modelo teórico da democracia deliberativa, sem tanta participação popular ou pluralidade de grupos diálogo. Assim, prevalecendo a presença de grupos privilegiados de mulheres com intenções predominantemente de consciência individual. A intenção de se pensar no bem coletivo, ou seja, no que seria o melhor para a coletividade, debatendo e interagindo de forma a encontrarem, racionalmente, a melhor deliberação – especialmente revendo privilégios de grupos específicos em prol de outros, socialmente marginalizados – não são efetivos durante a maior parte das práticas participativas no espaço de deliberação pública analisado.

### **1.4 Objetivo geral**

O objetivo geral do trabalho é analisar o processo de participação na 4ª CDPM mediante a observação das práticas das participantes a partir dos fundamentos teóricos sobre democracia deliberativa.

Como objetivos específicos, buscou-se identificar o perfil socioeconômico das participantes da 4ª CDPM e a percepção das mesmas sobre os processos e práticas desenvolvidos, levando em consideração os conceitos de democracia participativa e deliberativa; foi também objetivo específico interpretar como os processos democráticos de participação e deliberação política ocorreram na 4ª CDPM.

### **1.5 Justificativa**

Souza (2011) diz que o recente histórico democrático participativo do Brasil, fortalecido com a criação da nova constituinte na década de 1980 foi acompanhado, desde o início, resultando em diversos estudos sobre os mecanismos implementados, sobretudo, as conferências possuem poucos estudos consolidados se comparados a outros mecanismos como orçamento participativo e conselhos gestores.

Desenvolve-se então no fim da década de 1980 um novo modelo de exercício da democracia no Brasil. Apesar de modelos como as conferências existirem desde 1941, tendo como pioneira a Conferência Nacional de Saúde, foi somente a partir do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 que as elas se tornaram frequentes para a

elaboração de políticas públicas nos governos brasileiros. Com isso, é possível perceber que há pouco tempo efetivo nesse tipo de experiência, sendo possível perceber com isso uma carência nos estudos com o foco nas conferências voltadas exclusivamente para as mulheres.

Os estudos de perfis de participantes em ambientes de participação popular democráticos como conselhos, orçamento participativo e conferências tem ganhado mais atenção na última década junto com o crescimento desse cenário participativo, como estudos do IPEA no relatório “*Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros*” (2013) e “*Dinâmica da participação local no Brasil*” (AVRITZER, 2010) e “*Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*” (AVRITZER ; SOUZA, 2013).

A análise desse tipo de processo participativo e deliberativo busca compreender os problemas referentes à escala hierárquica e das diversas formas de agir em prol de um processo deliberativo, entendendo que em uma democracia, somente as instituições não são suficientes para garantir esse processo, precisando da participação e contestação popular que ultrapasse apenas o ambiente local, e o maior desafio “[...] passa a ser como coordenar estas diferentes práticas em diferentes espaços” (FARIA; LINS, 2013, p.73).

Diante dessa realidade, esse trabalho tem o objetivo de contribuir academicamente para pesquisas na área, estudando como ocorre o processo de participação das delegadas durante as conferências de políticas para as mulheres e traçando um perfil dessas atrizes, tomando como base o estudo de caso da 4ª CDPM e observar como as teorias sobre democracia estão presentes (ou não) nesse processo, juntamente com uma análise de percepção das próprias delegadas sobre o evento.

A análise prática feita no estudo auxilia a compreensão dos mecanismos de participação e deliberação da conferência de forma a contribuir para suas análises e possíveis aperfeiçoamentos. Tais pontos também complementam os estudos da temática de conferências com o foco em mulheres, consolidando a importância de trabalhos de pesquisa sobre a área.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Iniciando uma discussão sobre democracia

Cohen e Fung (2007) dizem que de maneira geral as ideias de democracias mais radicais vem aparecendo como uma nova força importante para a política, o que vem acompanhado de certo ceticismo sobre a capacidade dos governos nacionais se regularem. as “democracias convencionais” podem ser entendidas como:

“os sistemas de representação competitiva em que os cidadãos são portadores de direitos políticos, em particular por meio do voto em seus representantes, nas eleições regulares; as eleições são organizadas por partidos políticos rivais e a vitória eleitoral significa o controle do governo, o que dá aos candidatos vencedores a autoridade para moldar as políticas públicas por meio da legislação e do controle que exercem sobre a administração” (COHEN; FUNG, 2007, p. 221).

Segundo Young (2006), levando em consideração a complexidade de grupos e atores e o modelo político das sociedades atuais, especialmente ocidentais, um modelo de democracia forte deve ser composto por formas de democracia direta, ou seja, mecanismos e ferramentas que permitam que o cidadão participe diretamente da questão que possuem interesse, como o exemplo de plebiscito. Além disso, mecanismos que possibilitem a articulação direta da sociedade, como fóruns criados pelo Estado que estimulam a participação.

Pogrebinsch (2012) ilustra que as conferências nacionais impulsionam o poder legislativo no Congresso Nacional, corroborando para a criação de uma agenda política que contenha temas debatidos nas conferências. Coloca ainda que a participação das minorias nas conferências, aumenta a possibilidade de demandas levadas à frente no legislativo.

Pogrebinschi e Santos (2011) desenvolvem duas interessantes características das conferências nacionais que podem ser consideradas para as conferências regionais também. O fato de ser *participativa*, pois teoricamente nos níveis locais são inteiramente abertas ao público, com caráter das delegadas da sociedade civil serem numericamente predominantes na composição dos participantes. E a segunda característica de ser *deliberativa*, no sentido de envolver diversos grupos da sociedade civil e do governo em um diálogo racionalmente motivados para que propostas concretas criem um documento final com as diretrizes para uma possível política pública.

Analisamos a clássica teoria da democracia hegemônica, que pode ser entendida como “democracia convencional”. Afirma que o poder político e sua legitimidade nas sociedades

mais complexas têm as suas democracias organizadas por instituições que intermediam as relações entre os interesses privados e dos indivíduos. Com isso, a legitimidade do próprio poder, no caso o governo, se dá através da organização da sociedade civil pelo princípio da eleição, logo, a legitimidade das decisões são validadas pelo voto da maioria, e não pelo diálogo entre a sociedade. Esse modelo busca uma eficiência da tomada de decisões (ELSTER, 1986; MANIN, 1987; HELD, 1995 apud FARIA, C. F., 2000).

A teoria da democracia hegemônica mostra uma forma de democracia em que as visões individualistas daquele que vota predomina sobre os interesses coletivos. Segundo Avritzer (2000). O autor continua observando que o problema de autores como Schumpeter, Downs e Elster, e Slagstad é que enxergam a grande participação da sociedade no processo político como um empecilho para o processo deliberativo. Isso então dificultaria a capacidade de percepção do que viria a ser o bem comum social, quando os cidadãos se limitam apenas em suas visões individuais. O problema nessa questão é que cada grupo ou indivíduo teria uma visão muito particular e o resultado seriam várias formas de se pensar relacionadas apenas aos seus diversos grupos.

Esse tipo hegemônico então seria uma maneira de descentralização da estrutura política competitiva, que delega para as cidadãs e cidadãos votantes as escolhas das propostas políticas dominantes, as quais costumam deixar as questões de vida e sociedade fora do debate político. Observa-se com isso que não existe uma intenção de participação direta da sociedade no processo político ao reduzir a participação apenas ao voto nas eleições (AVRITZER, 2000).

Avritzer (2000) caracteriza a democracia hegemônica com três elementos: I) ideia de que as diferenças culturais não poderiam ser resolvidas através de processos argumentativos ao não considerar essas diferenças no processo; II) as decisões devem se relacionar em prol de uma relação íntima entre a administração não participativa, em que a burocracia determina a eficiência do processo democrático; por fim, III) o processo eleitoral se refere às preferências individuais já pré-estabelecidas.

Através da busca por novos modelos democráticos, que possibilitassem uma participação mais direta da sociedade, diversas outras teorias democráticas foram criadas, e por agora com a intenção de caracterizar as conferências brasileiras, o foco será na compreensão da caracterização de democracias que tenham como base a deliberação e a participação.

### **2.1.1 Deliberação e participação para o fortalecimento da democracia**

Para que as conferências tenham uma função real de ampla participação da sociedade no que tange seus interesses, ser um ambiente ao máximo democrático dentro das possibilidades é fundamental durante o processo de debate, formulação das demandas e deliberações.

Uma das ideias da radical-democracia é a de que os cidadãos no papel de usuários dos serviços públicos, sujeitos das políticas públicas e protagonistas dos seus contextos sociais possuem o conhecimento da realidade social vivida. Por isso então a ideia de trazer os cidadãos comuns para os processos deliberativos sobre determinadas questões públicas que os afetam diretamente, visando o melhoramento das políticas públicas. Esse tipo de arranjo contribui para o crescimento da igualdade política ao fomentar a mobilização popular e da deliberação de decisões políticas pela sociedade (COHEN, FUNG, 2007).

As ideias da radical-democracia foram analisadas por Cohen e Fung (2007) conectando duas vertentes da teoria democrática. A primeira considera a ideia de Rousseau, em que os democratas radicais se comprometem com a ampla participação nas decisões públicas, de forma que os cidadãos deveriam se engajar mais profundamente nas questões de políticas públicas para se fazerem ouvidos e atendidos pelos administradores públicos. A segunda vertente tem a preocupação com a deliberação. Ao invés de uma estrutura política guiada pelo poder e interesses dos grupos e indivíduos, os cidadãos deveriam levantar os problemas públicos e através do pensamento em conjunto criarem uma solução para melhor resolver essas questões.

Os democratas radicais tendem a recomendar uma democracia onde esteja presente a participação e a deliberação, pois assim é possível aumentar a igualdade política entre os presentes. A deliberação teria o caráter de diminuir o poder dos maiores recursos em prol dos melhores argumentos. Já a participação traria para os cidadãos menores possibilidades de influência regadas pelas questões financeiras e de poder, sendo por isso a melhor estratégia para diminuir as desigualdades que surgem diante de assimetrias de interesses e hierarquias sociais e políticas (COHEN; FUNG, 2007).

A ideia de democracia deliberativa considera a participação efetiva da sociedade nos processos de tomada de decisão, produzindo interesses públicos mais legítimos, racionais e justos. Os teóricos deliberativos mostram que as instituições deliberativas são regadas de valores democráticos importantes para o estímulo do interesse do cidadão em prol do bem comum (FARIA, C. F. S, 2012).

Nesse modelo deliberativo, os resultados dos processos políticos são feitos pelas decisões dos cidadãos em busca de solucionarem os seus problemas em comum baseados em razões relevantes. Esses resultados seriam fruto de valores como justiça, liberdade, igualdade e o bem comum. Todo esse processo também costumam acontecer acompanhado de diferentes interpretações e pontos de vista que podem provocar desentendimentos, mas os democratas deliberativos acreditam que esses interesses pessoais ou de grupos vão ser subpostos aos ideais de justiça, igualdade e bem comum, de maneira a no fim, prevalecer as decisões tomadas por boas razões (COHEN; FUNG, 2007).

Habermas quando pensa a democracia deliberativa se preocupa com a maneira que os cidadãos formulam a maneira que a democracia seria implementada, pois no modelo “convencional” um governo já seria democrático ao garantir o direito ao voto. Diante disso é perceptível a limitação ao uso apenas do voto, sendo insuficiente para legitimar uma democracia. Nos pressupostos da teoria deliberacionista, a legitimidade do processo democrático nasce a partir das bases comunicativas dos indivíduos, na crença de que isso funcionaria como um canal para a racionalização das discussões que resultam em tomadas de decisões (FARIA. C. F., 2000).

O autor desenvolve o conceito de “racionalidade comunicativa”, que remonta a experiência da capacidade de unir sem coações e de gerar um consenso que possua um discurso argumentativo em que diversos participantes exercem a subjetividade inicial de seus pontos de vista a favor de convicções racionais da comunidade em vez daquelas de caráter pessoal (HABERMAS, 2012, p.27).

Habermas não pensava nos grupos “extra-institucionais” como personagens detentores de poderes diretos para interferir em decisões de caráter político administrativo, pregando assim a importância das diversas áreas da administração pública em terem esses diálogos em busca do que seria mais democrático para as tomadas de poder. Porém, o autor considera que tais grupos fora da direção governamental são considerados no processo como direcionadores das decisões oficiais administrativas, de forma a qual reconhece a importância do seu papel em pressionar as instituições formais conforme as suas demandas, que seriam levantadas igualmente com a democracia discursiva (FARIA, C. F., 2000).

Tais deliberações deveriam ser inclusivas e públicas, logo, não poderia excluir os cidadãos ou grupos que estivessem interessados na situação; as deliberações deveriam ser livres de coerções externas ou internas que pudessem afetar a igualdade entre os participantes, assim todos teriam o mesmo espaço argumentativo. As deliberações gerais devem seguir o princípio da argumentação, porém, as deliberações políticas poderiam temporariamente

ocorrer em favor da decisão da maioria, alegando que a opinião da maioria pode ser vista também como uma base razoável para as decisões até que a minoria consiga convencer a maioria do seu ponto argumentativo.

Habermas (2012) denomina essa argumentação como o discurso no qual os participantes expõem suas intenções e buscam resolver ou criticar elas conforme seus argumentos. O argumento está sujeito à pretensão da validade de um problema externo, ou seja, a “força” de um argumento depende da sagacidade das razões utilizadas para formá-lo. Isso será visto pelo seu poder de convencimento diante dos outros atores. Além disso, a racionalidade dos argumentos se expressa nas maneiras de falar, agir e se comportar.

Nessa defesa pela argumentação, Habermas (2012) considerava racional:

“[...] quem segue uma norma vigente e se mostra capaz de justificar seu agir em face de um crítico, tratando de explicar uma situação dada à luz de expectativas comportamentais legítimas. E é chamado de racional até mesmo quem exterioriza de maneira sincera um desejo, um sentimento ou um estado de espírito, quem revela um segredo, admite ter cometido um ato qualquer etc., e então se mostra capaz de dar um crítico a certeza dessa vivência revelada, tratando de tirar consequências práticas disso e comportar-se a partir dali de maneira consistente” (p.44).

Habermas mostra que a argumentação pode se distinguir em três aspectos: processo, procedimento e produção. A argumentação como um *processo* se caracteriza por uma forma duvidosa de comunicação, pois admite ser um ideal complicado de ser realizado. Nisso coloca que os participantes devem supor que não há nenhuma maneira de coação, apenas a coação pelo melhor argumento, e assim “pode-se conceber a argumentação como um *prosseguimento reflexivamente direcionado do agir que se orienta por outros meios ao entendimento*” (idem, p.61).

Em segundo lugar, a argumentação como *procedimento* é “*inteiramente regulamentada*” (idem, p.61), de forma a qual os participantes passam dividir o trabalho entre todos tematizando suas vontades; estando em posições livres de pressões externas; e julgam racionalmente perante a razão o que foi defendido pelos proponentes. Por fim, a *produção* de argumentos racionais capazes de convencer os proponentes, em razão de propriedades que farão resolver ou negar a validade do argumento.

As decisões as quais fazem referências às políticas públicas são tomadas como legítimas para o autor quando refletem a vontade coletiva organizada através da participação política da sociedade civil em fóruns públicos de debate. Assim, a esfera pública é o local ideal no qual os problemas que afetam o conjunto da sociedade são discutidos, absorvidos e

tematizados. Habermas admite que nessa arena a capacidade real para a solução dos problemas é limitada, mas pode ser utilizada para supervisionar posteriormente as falhas internas que forem sendo mostradas nesse sistema político (FARIA, C. F., 2000).

Miguel (2005) diz que a corrente proposta por Habermas então rompe com a ideia da democracia ser vista como um mero método de união das preferências individuais da sociedade. O problema desse método é a falta de oportunidade em reconstruir as preferências dos envolvidos no debate. Também há o ideal de participação igualitária a todos os envolvidos, questão matriz da democracia, mas que foi amenizada com a implementação da democracia hegemônica. Concluindo, a participação social tem um grande papel nesse processo, devendo as normas sociais serem elaboradas pela própria sociedade.

Soares de Faria (2012) mostra essa linha da ideia de democracia deliberativa, em que se pensa na participação efetiva da sociedade nos processos de tomada de decisão, produzindo interesses públicos mais legítimos, racionais e justos. Os teóricos deliberativos mostram que as instituições deliberativas são regadas de valores democráticos importantes para o estímulo do interesse do cidadão em benefício do bem comum. Ilustrando esse pensamento, Soares de Faria (2012, p. 48) diz:

“Os defensores da democracia deliberativa advogam principalmente a necessidade de envolver cidadãos em discussões sobre políticas públicas, de forma a garantir participação igualitária, respeito mútuo e o desenvolvimento de argumentos racionais durante o debate, requisitos essenciais para a superação de diferenças.”

A tomada de decisões baseada estritamente na argumentação é também criticada, considerando o fato dos discursos conterem vieses culturais, os quais podem marginalizar e silenciar grupos menos favorecidos socialmente, além de que os diversos atores envolvidos no processo não partem de uma base argumentativa nivelada. Miguel (2005) demonstra isso criticando a forma habermasiana quando pensa a esfera pública sem se sensibilizar a questões referentes a exclusões sociais. Isso traz uma ideia simplista que todos poderiam discutir como se fossem iguais, de forma a qual os direitos legislativos fossem suficientes para garantir um ambiente de debate justo. O acesso à fala, estruturas de poder, posições sociais, diferenças culturais, dentre outras diversas variantes não seriam relevantes para o contexto.

Avritzer (2000) mostra que Jean Cohen defende a ideia que nesse ambiente de democracia deliberativa repleto de personagens heterogêneos, todo argumento deveria ser visto como razoável, visando o pluralismo. Assim as ideias dos envolvidos seriam passíveis de reconstrução, ainda mais diante da disposição dos indivíduos em cooperar para um



resultado benéfico resultante da discussão. Indo mais além, considera todos os resultados obtidos no debate como legítimos, já que foram construídos em um ambiente democrático, mesmo que o resultado das decisões não fosse consensual, ela seria bem aceita por ser resultado de um processo inclusivo.

Indo de encontro a modelos de democracias convencionais, Feres Faria (2000) mostra que na democracia deliberativa governos democráticos não precisam necessariamente abrir mão de modelos como a regra da maioria e eleições. Isso desde que as decisões do governo sejam sustentadas pelas deliberações racionais vindas diretamente de fóruns que garantam o amplo debate e negociação entre seus participantes favorecendo a comunicação em espaços públicos.

Quando se caracteriza democracia como parte de um processo de comunicação em um ambiente democrático, levando em conta que nas sociedades modernas a complexidade está presente diante da diversidade de tantos atores distintos, a comunicação democrática se baseia em “discussões e decisões fluidas, sobrepostas e divergentes, dispersas tanto no espaço como no tempo” (YOUNG, 2006, p.140). Isso significa que não necessariamente as deliberações atenderão a todos, porém é de extrema importância que existam mecanismos que proporcionem a oportunidade de participação dos interessados.

O consenso assim pode ser visto apenas como um ideal, considerando que na realidade esse resultado unânime desejado é raro na arena política. Miguel (2005) aponta que essa exigência pode ser até mesmo conservadora, pois pode paralisar o processo, o que resultaria na permanência da situação em questão sem ser alterada, contribuindo para a continuidade do *status quo*.

De maneira geral, Soares de Faria (2012) mostra que para os autores deliberativos existem duas questões essenciais: a necessidade de garantia de condições iguais de deliberação entre os participantes, e nisso há uma preocupação em como se dá o processo do debate, e depois existe a importância da atenção com os conteúdos dos discursos, primando pela qualidade dos argumentos e opiniões, extraindo o que de melhor puder contribuir para os resultados do processo deliberativo.

Young critica o modelo de democracia deliberativa clássico, como o de Habermas por restringir seu conceito de democracia apenas à argumentação crítica, com uma discussão repleta de viés cultural que resulta no silenciamento de alguns grupos e indivíduos. Ela também critica que é incorreta a suposição e os processos de discussão devem ter sua origem em um ponto de partida ou resultado em comum. Partindo então da revisão da democracia deliberativa ela cria um modelo que chama de “democracia comunicativa”.

Esse modelo tem sua explicação na proposta de que as diferenças de cultura, perspectiva social ou comprometimento particularista sejam vistos como recursos a serem usados no entendimento do processo democrático e não como questões a serem superadas. Traz a saudação, retórica e narração como formas de comunicação que se somam à argumentação na discussão políticas, além do discurso formal e culto predominante nos espaços institucionais de deliberações (YOUNG, 2001; p. 365, 366).

As instituições clássicas dominantes tem um histórico de caráter elitista que exclui grupos marginalizados como os das mulheres, negros, indígenas, dentre outros. Suas deliberações acabam sendo dominadas pela classe social privilegiada, e mesmo quando existe a intenção de tomar deliberações inclusivas e justas, as suas normas implicitamente seguem os padrões normatizados das elites, silenciando e desvalorizando o discurso de certos grupos e indivíduos. As deliberações no fundo são competições em que os envolvidos pensam prioritariamente em vencer os debates, e o poder que os teóricos da democracia deliberativa acreditam terem isolado, na realidade está ainda presente na arena política (YOUNG, 2001).

A autora mostra que existem certos pontos como forma de falar, gesticular e demonstrar emoções durante o discurso que são questões importantes ao validar ou excluir a fala de um grupo ou indivíduo, conforme a desvalorização da sua cultura.

Os grupos que dominam as arenas de discussão não percebem essa desvalorização dos diferentes grupos sociais e os grupos marginalizados se encontram frustrados pela exclusão e perdem a confiança em si, além de causar um sentimento de raiva ou revolta pela situação de injustiça vivida. Com isso, ela conclui que as normas de “articulação”, ou seja, todas as ações vistas como cultas e socialmente reconhecidas como superiores, são na realidade aprendidas, e a exibição dessas marcas de estilos discursivos são uma característica dos privilégios sociais daquele grupo (YOUNG, 2001).

A partir então dessas análises sobre o modelo da democracia deliberativa, ela percebe que a teoria deveria ter um olhar mais atento e crítico sobre as diferentes formas de discursos entre os diversos grupos em um mesmo ambiente. É essa perspectiva mais ampliada que ela denomina de “democracia comunicativa” para “indicar a atribuição igual de privilégios a qualquer forma de interação comunicativa em que os indivíduos objetivam chegar a um entendimento” (idem; p. 373).

Ela diz ser necessário que os atores estejam comprometidos e percebam a todos como sujeitos com direito de fala e expressão, e assim todos devem se escutar. Sobre as regras no processo de discussão, os envolvidos devem concordar com elas antes do processo iniciar e buscarem um processo justo para a tomada de decisão. A partir dessas características então –

“interdependência significativa, respeito formalmente igual e procedimentos acordados” (idem, p. 377). – a autora formula a modelo da democracia comunicativa.

A pluralidade das visões sobre uma mesma situação é capaz de fazer com que os cidadãos percebam de maneira menos limitada, as diversas realidades e possibilidades que anteriormente não conseguiriam perceber sozinhos. Isso permite que cada indivíduo seja capaz de captar melhor o desejo da sociedade, e as consequências de uma política com a experiência e interesse de cada um. Diferentemente da teoria deliberativa tradicional, na comunicativa as pessoas alcançam o entendimento ao ultrapassarem suas diferenças e as principais razões que antes os dividiam, e passam a levar para si um ponto em comum para todos, como princípios ou crenças em comuns.

Um dos grandes motivadores a repensar o modelo da democracia deliberativa foram relatos feministas que Young estudou<sup>3</sup> e assim propôs os três tipos de elementos da saudação, retórica e a narração. Isso ajudaria a garantir a pluralidade dentre os atores, diante de um ambiente com grupos heterogêneos, essas três maneiras que serão apresentadas auxiliam a exposição dos argumentos quando propõe outras maneiras de discurso usando justamente as diferenças entre os indivíduos quando não existe a principio compreensões em comum entre eles.

A saudação é usada como significado ao que motivaria e causaria um primeiro impacto no ambiente de dialogo, são exatamente aquelas expressões comuns como “bom dia” ou “até mais”, sem conteúdo em si, mas repleto de intenção para “conquistar” a simpatia e confiança dos outros. A linguagem corporal também pode ser considerada nesse contexto, em que sorrisos, acenos e apertos de mãos facilitam o ganho de admiração e respeito dos outros. A autora então coloca essa característica como importante em um ambiente que será repleto de disputa, raiva e críticas, mas como elemento apaziguador que mantém o comprometimento do objetivo em principal.

A retórica é vista pelos teóricos deliberativos como uma forma de fazer afirmações e apresentar motivos, e por esse meio conseguir influenciar os outros até todos chegarem a concordar com aquilo dito. Young mostra que em um ambiente de deliberação em que se encontram grupos tão distintos a retórica não deve ser baseada na argumentação. Os indivíduos devem se fazer escutar por outros meios. O orador deve apelar àqueles presentes para suas experiências criando uma situação que construa uma conexão e ganhe a plateia de

---

<sup>3</sup> Alison Jaggar, “Feminist Practical Dialogue”, trabalho não publicado; e Patrícia Hill Collins, *Black Feminist Thought*, Nova York: Routledge, 1990. – Rodapé retirado do texto da Young (2001), pág. 380.

maneira persuasiva, atraindo a atenção e criando uma cena que “dão corpo e cor aos argumentos” (p.383).

A narração tem um papel importante de promover o entendimento entre as partes dos diversos grupos presentes, pois tem a capacidade de mostrar as experiências particulares de todos aqueles que se apresentam, revelando as realidades de cada indivíduo que o outro não seria capaz de imaginar ou perceber por ser um indivíduo de uma realidade diferente. Passam então a ser mais bem compreendidos e proporciona maior justiça para aqueles grupos socialmente marginalizados. A narrativa também expõe uma gama de valores, culturas e significados que pode ser explicado pelas pessoas que os detém, para àquelas pessoas externas. Além disso, ela contribui para a construção do argumento político através do ponto de vista do conhecimento social de um grupo sobre os efeitos das políticas públicas em diferentes situações sociais.

Com isso, Young propõe uma nova maneira de deliberação, na intenção dessa ser mais inclusiva ao reconhecer que quando um diálogo político tem a intenção principal em encontrar soluções para um problema coletivo, ou seja, formular políticas públicas, é essencial a pluralidade de visões de grupos diversos, estilos de discurso, dentre outras maneiras peculiares e particulares de expor os tantos contextos sociais existentes. É necessário mostrar a diversidade de culturas e classes sociais, verbais e não verbais presentes no processo deliberativo.

É interessante também perceber quando Young (2001) diz que na democracia comunicativa inclusiva a representação e a participação podem estar presentes de forma interdependentes. As instituições representativas estimulam a discussão e tomada de decisões junto com os cidadãos e grupos sociais organizados nos momentos antecedente e posterior ao que for elaborada a política.

Outro teórico que incrementou a forma de imaginar a democracia foi Smith (2009), que pensa nas inovações democráticas para além dos quatro fatores básicos democráticos, que seriam a “inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência” (p. 12, tradução nossa). Pensou então em mais dois aspectos importantes para a sua análise, a “eficiência e a possibilidade de transferência” (p.13, tradução nossa).

Na inclusão o principal aspecto é a participação, em que se questiona sobre a diversidade de atores que a sociedade possui e que esses diferentes grupos precisarão ser atendidos conforme as suas características e necessidades. É primordial que se garanta o direito a participação a todos que seriam cidadãos. E essa participação pode se dar de varias formas, como eleição, seleção aleatória ou compromisso e interesse pessoal. A forma de

participação desses cidadãos deve evitar também a discriminação dos grupos socialmente marginalizados, para que esses tenham a possibilidade real de participação. Assim como Young, Smith também tem uma grande preocupação em não perpetuar a marginalização daqueles socialmente excluídos.

No controle popular se percebe que em determinados processos certas instituições possuem maior controle efetivo durante a elaboração das políticas públicas, ou há a manipulação do processo por certos grupos, instituições e elites. A ideia então é de que a participação popular seja efetiva, e que os cidadãos façam parte diretamente do processo político. O julgamento ponderado está relacionado a capacidade dos cidadãos em fazer parte do processo de elaboração das políticas. Isso envolve a compreensão da busca pelo bem comum para resolver os problemas conforme suas compreensões pessoais e experiências, mas em busca do que será melhor para a coletividade e não individualmente.

A transparência é um elemento essencial em uma democracia, por isso os participantes devem ter uma clara compreensão sobre as condições de participação. Nesse aspecto pode ser considerado como é todo o andamento do processo, como a escolha dos participantes, quem está organizando o processo, etc. Dependendo da magnitude do que se está sendo tratado, é necessário que se tenha também uma abertura pública para a sociedade de modo geral poder acompanhar o processo.

Processos participativos possuem, como todo processo democrático, certos custos financeiros para que possam ser concretizados. Para que seja garantida a sua realização, é necessário que se tenha um planejamento que viabilize e garanta a participação no processo em questão, e isso é visto como a eficiência. Por fim, a possibilidade de transferência reflete sobre a possibilidade de tomar como base as experiências democráticas de menores escalas e poder implementá-las, ou leva-las como lição e inspiração para serem aplicadas também em outros locais, e até mesmo em estruturas maiores, como em nível nacional.

Soares de Faria (2012) diz que a democracia participativa e deliberativa podem se manifestar de diferentes maneiras conforme seus contextos e períodos históricos, ora focados em iniciativas locais e por momentos se expandindo até alcançar a prática em uma proposta federal. Com isso, ele também traz Fung (2007), que retrata sobre os “minipúblicos”, que seriam as práticas deliberativas as quais promoveriam deliberações públicas de maneira organizada em que seus participantes estariam participando do processo de forma autoconsciente. Nisso os ambientes seriam pequenas e médias arenas de discussão e os atores presentes de alguma maneira representariam a sociedade, e esses minipúblicos representariam aqueles que normalmente são socialmente marginalizados.

Soares de Faria (2012) então faz uma análise relacionada aos participantes conforme as considerações de Fung e Smith. Com isso percebe que Fung considera experiências como orçamento participativos sendo de minipúblicos, enquanto Smith os percebe numa categoria de assembleia, pois seria um modelo básico de deliberação no qual as pessoas se reúnem para deliberarem pelo processo de autosseleção. Ele explica:

“No sistema de autosseleção, os próprios participantes se candidatam, se inscrevem ou se apresentam para experiências participativas e deliberativas. Alguns críticos condenam tal forma de seleção, pois pode privilegiar aqueles grupos sociais que já são mais inclinados a participar de tais experiências em detrimento de outros grupos normalmente aliados do processo. Diferentemente, a forma randômica ou aleatória teria a vantagem de selecionar representantes de diversos grupos sociais com variados pontos de vista sobre determinado assunto e, assim, garantir amostra mais representativa da diversidade social na prática participativa ou deliberativa” (FARIA, C. F. S. de, 2012, p. 61, nota de rodapé nº 14).

É importante lembrar a diversidade de participações nessas conferências, pois quando se define “Políticas Para as Mulheres” na realidade não há nada definido além da questão de gênero que une todas diante da realidade social machista e patriarcal vivida. Porém inúmeras outras características e definições acompanham a de ser mulher, sendo um espaço que deve ser aberto para as “mulheres negras”, “mulheres deficientes”, “mulheres camponesas”, “mulheres indígenas” dentre todas as diversidades existentes, na busca do que poderia ser o mais próximo do ideal de sororidade<sup>4</sup> entre as mulheres. Logo o desafio de dialogar entre os diversos e distintos grupos nessa arena de debates é grande e as ferramentas democráticas utilizadas são pontos importantes de serem observados.

## **2.2 Participação social e Conferências Nacionais**

O país passou no fim do século XX por um período de amadurecimento da democracia reconquistada após o fim da ditadura militar e com isso, novos desafios surgem e com eles novos mecanismos de inovação no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Isso envolveu novos atores convidados a participarem diretamente do ciclo das políticas públicas, assumindo cada vez maior protagonismo e responsabilidade. Para isso, novos mecanismos de relacionamento entre as diversas áreas da sociedade e do governo são necessárias (SILVA, 2003).

Desde a década de 1990 o processo de reforma administrativa da gestão pública não apenas no Brasil, mas também na América Latina como um todo, a participação local social passou a ser fortalecida como centro da organização pública, desde locais como fóruns

---

<sup>4</sup> Termo utilizado no movimento feminista que significa a igualdade e o apoio mútuo entre as mulheres.

regionais até os internacionais, fortalecendo os processos democráticos. Colocar a sociedade civil como parte do processo de formulação de políticas públicas transformou o modelo da gestão pública local contemporânea. Com isso a participação dos diversos atores sociais para incluí-los no ciclo das políticas públicas de criar, implementar e avaliar as decisões políticas foi base para o desenvolvimento de muitos projetos locais (MILANI, 2008, p.554).

As origens sobre a participação social encontra base na necessidade do uso de mecanismos de participação. Eles são vistos, por exemplo, em manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, com a intenção de reforma estatal em prol de descentralizações, mas também em governos locais na busca de promover ações estratégicas de inovação baseadas na participação dos seus cidadãos, sendo essa participação uma reivindicação histórica dos movimentos sociais (MILANI, 2008).

Na perspectiva de Leal e Vargas (2014), a união da sociedade é a melhor maneira do seu próprio funcionamento. Relações como o associativismo trabalhado por eles são situações importantes “[...] para o arejamento do quadro de centralização política e administrativa exercida pelo núcleo do poder público [...]” (LEAL; VARGAS. 2014, p. 351). Continuam a explicação mostrando que:

A definição da categoria de inovação social, desde sua concepção original por Taylor (1970), está assentada, fundamentalmente, na interdisciplinaridade da cooperação entre agentes públicos, econômicos, indivíduos, cientistas, sociedade civil para realização de um projeto comum. Inovações sociais tanto requerem como provocam mudanças na vida [...] envolvem rupturas com velhas estruturas sociais, adoção de novos valores, repaginação de identidades, novas competências cognitivas, além de implicações econômicas (distributivas), integradoras (coesão social) e políticas (cidadania cívica) (BOUCHARD, 2006; TAYLOR, 1970; VICENT; HARRISSON; ROLLIN, 2008 apud LEAL; VARGAS. 2014, p. 354).

Essa forma de inovação pode ser resultado da falta de recursos institucionais para solucionar determinados problemas de forma a redefinirem políticas públicas ao propor novas relações e protagonismos entre o Estado, mercado e a sociedade civil, a fim de conseguirem solucionar o problema em questão. (KLEIN ET AL., 2010 apud LEAL; VARGAS, 2014).

A reforma da gestão pública toma como inspiração a democracia deliberativa, reconhecendo a perda de poder do Estado perante o surgimento de interesses da sociedade civil, tornando mais completo o processo de fazer política. A decisão não seria mais exclusiva do governo, havendo uma distribuição do poder entre diversos atores, diante de um intenso processo de negociações e deliberações, em que a participação social torna-se central, porém a capacidade de participação dos atores ainda não é igual (MILANI, 2008).

O “renascimento da federação brasileira” com a redemocratização do Brasil veio unido com a criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas como mecanismo de democracia participativa da sociedade, e teriam um papel importante para tratar áreas sociais como a

educação e a saúde, por exemplo. A descentralização seria trabalhada nos três níveis de governo (municipal, estadual e nacional) como uma forma de envolvimento maior da sociedade nesse novo cenário político (ABRUCIO, 2005).

Andrade (2006) toma Telles (1999) como inspiração para mostrar que o ponto histórico da criação da nova constituinte não deve ser por si só o ponto de democracia do país. Percebe que as legitimidades das demandas sociais vão para além de organizações formais por vezes meramente tecnicistas, e devem se atentar a levar os direitos sociais para o que seria um “espaço vivido” (p.53). Com isso traz reflexão sobre como organizar a gestão pública que integre a face da administração e da política, almejando que os planejamentos sejam possíveis de ser implementados.

No Brasil, a participação se tornou então um dos principais elementos nos processos de reforma democrática do Estado a partir da criação da Constituição de 1988 e é diversas vezes estimulada a participação popular nas deliberações públicas, instituída por diversas ferramentas de governo (MILANI, 2008). Dentre os vários mecanismos de participação social do Brasil, como por exemplo, o orçamento participativo, conselhos gestores e as conferências que ocorrem nas três esferas de governo, possuem características operacionais distintas conforme seus arranjos participativos, e com isso níveis democráticos distintos também. Nesse sentido, poderia se caracterizar o nível democrático através da “iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação” (AVRITZER, 2008, p. 46).

Avritzer (2008) mostra os processos participativos no Brasil delineados de três formas diferentes: a primeira seria uma prática caracterizada como “*de baixo para cima*”, ou seja, por ter suas deliberações feitas diretamente pela sociedade civil (por meio de representantes diretos) e na escolha de quem faria parte dos conselhos, isso já seria um modelo democrático de base. Destarte, isso não significa menor iniciativa estatal nas práticas, apenas enfatiza a institucionalidade vindo da base civil.

Outra forma que caracteriza o processo poderia ser pela *partilha do poder* nos processos políticos entre o governo e a sociedade, trabalhando de forma conjunta. Ela se diferencia do primeiro formato por ter menor participação social, e por prever mecanismos legais de garantia desses atores no processo, porém isso não é uma regra. Assim a sociedade civil pode também se apresentar de maneira fortalecida no modelo de partilha.

Por fim, a terceira forma se refere a um processo de *ratificação pública*, em que nele a população não participa das deliberações, mas é convidada a confirmá-las, estando presentes no processo somente na sua etapa final.



Apesar do autor não analisar o caso das conferências especificamente, a 4ª CDPM poderia ser e pensada como um instrumento de média capacidade democratizante, semelhante ao modelo de partilha, pois apesar dela depender da mobilização popular para que exista participação e assim possa acontecer, também depende da organização do estado para convocá-las através de leis e organizar a conferência. Também pela característica do processo deliberativo contar com atores da sociedade civil e do governo para a elaboração dos documentos advindos da conferência.

Barber (apud FARIA, C. F. S. de, 2012) considera que o fortalecimento dos laços comunitários no nível local é o princípio para a criação de um sistema participativo que alcançaria proporção nacional. Para aumentar a qualidade da participação, ele pensa que é essencial a existência de mecanismos que forneçam informações políticas de qualidade e de fácil acesso, pois isso traria maior capacidade para a sociedade em interferir na política, e o resultado disso poderia ser um sentimento de comunidade. Essa perspectiva vai diretamente ao encontro da ideia de participação proposto nas conferências nacionais, que nascem com discussões e propostas de níveis locais, até alcançarem o nível federal.

Milani (2008) diz que a participação social cidadã deve ter formas de intervenção individual e coletiva, que conectam em forma de redes diversas interações entre os atores envolvidos, partindo de uma visão de “cidadania ativa” (p.560). Nisso a cidadania define quem é incluído ou não da comunidade política, e com isso a participação se configura sempre em arenas de conflito que pode chegar até a ter manipulação, e os atores políticos ao optarem pela participação podem ter interesses diversos, como interesses pessoais ou promover o bem coletivo.

O autor continua analisando e percebe que desde que a participação dos diversos atores e grupos sociais vem sendo estimulada na década de 1980, o ideal de participação proposto pelos governos é questionável, pois nem sempre é concretizado na realidade, e mesmo as “parcerias” entre os atores governamentais e não-governamentais mostram limitações na hora de influenciar os processos deliberativos. Os atores não governamentais também não são consultados e nem estão presentes como deveriam nesses processos.

Com a intenção de questionar as práticas participativas locais, Milani questiona “quem participa e que desigualdades subsistem na participação; e como se dá o processo de construção do interesse coletivo no âmbito dos dispositivos de participação social?” (p.555). Essas perguntas são muito importantes para o aperfeiçoamento da participação social e inspiram os estudos desse trabalho sobre a 4ª CDPM.

Foi nesse contexto histórico que Pogrebinski e Santos (2010) mostraram o fortalecimento das conferências nacionais como mecanismos de participação e deliberação popular. Apesar de ocorrerem desde 1941, ganharam formas e contornos mais nítidos de experiências participativas e deliberativas a partir de 1988, e se ampliaram a partir de 2003 com o governo Lula. É possível perceber o crescimento da frequência de conferências em sua análise, que demonstra que de 1941 até 1988 foram realizadas apenas 12 conferências no país, e entre 1988 e 2009 o número subiu para 80 conferências nacionais, sendo 55 delas apenas no período do governo do Partido dos Trabalhadores (PT).

Uma nova característica desde 2003 foi de que as conferências contaram com maior participação popular, seja direta ou indiretamente, mas também ficaram mais abrangentes ao incluir maior diversidade de temáticas, debatendo-se hoje mais de 30 temas. A princípio eram recorrentes conferências somente na área da saúde, direitos humanos e assistência social (POGREBINSCHI; SANTOS, 2010).



**Figura I - Gráficos sobre “Distribuição por governo” e “Introdução de novos temas por gênero” das Conferências Nacionais**

Fonte: POGREBINCHI; SANTOS (2010).

Os autores caracterizam as conferências nacionais de políticas públicas no Brasil como instâncias de deliberação e participação para promoverem caminhos para a formulação de políticas públicas em nível federal. Sua convocação parte do Poder Executivo por suas instâncias temáticas, como ministérios e secretarias de cada área de interesse e sua participação deve conter a sociedade civil e o governo com representações paritárias. Consequentemente elas tomaram um caráter de serem mais inclusivas ao se tornarem mais

amplas e abrangentes, reunindo os mais diversos setores sociais, especialmente a sociedade civil organizada por movimentos sociais, mas também ONGs, sindicatos, dentre outras diversas formas de organização. O aumento da quantidade de conferências também pode ser atribuído pela demanda social de periodicidade de sua realização, sendo possível encontrar suporte legislativo para algumas, e apoio institucional para outras.

Souza (2011) também tenta responder o que são as conferências, e então de maneira simplista diz que são “processos participativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade civil para a formulação de determinada política pública.” (p.198). E para completar essa definição, utiliza o que foi dito pelo Instituto Pólis (2005, apud SOUZA, 2011):

- 1) “Definir princípios e diretrizes das políticas setoriais: os participantes da conferência devem traçar um plano estratégico para o setor, definindo as prioridades da secretaria para os próximos anos.
- 2) Avaliar programas em andamento, identificar problemas e propor mudanças, para garantir o acesso universal aos direitos sociais.
- 3) Dar voz e voto aos vários segmentos que compõem a sociedade e que pensam o tema em questão.
- 4) Discutir e deliberar sobre os conselhos no que se refere às formas de participação, composição, proposição da natureza e de novas atribuições. Os delegados das conferências também podem indicar os membros titulares e suplentes, opinar sobre sua estrutura e funcionamento e recomendar a formação de comitês técnicos.
- 5) Avaliar e propor instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária.” (p.198 e 199).

Souza (2011) continua dizendo o quanto é importante levantar a intenção de trazer vários atores políticos e de ligar esse mecanismo de participação com diversos outros desse sistema participativo, como os conselhos, ilustrando que as conferências não ocorrem isoladamente do restante da realidade política e participativa do país. As conferências também não são meros eventos, mas sim processos participativos, e existe sempre o objetivo de encaminhar as deliberações do processo em busca da sua concretização. Assim, continua caracterizando as conferências ao dizer:

”elas constituem-se como uma etapa da formulação de políticas públicas em uma determinada área temática; reúnem sujeitos políticos diversos; conectam-se com outros mecanismos de participação; e desenvolvem-se como um processo participativo.” (p.199).

A lógica comum das conferências é que ocorram por meio de etapas municipais ou regionais, estaduais (e distrital) e por fim a nacional. Os resultados em conjunto das deliberações das primeiras etapas seguem como objetos para a nacional, que conta com a

participação de representantes eleitos nas etapas anteriores. A conferência nacional deve dar origem a um documento final que contenha as diretrizes propostas para a formulação de políticas públicas da área da conferência em questão, mas apesar de não atuarem diretamente na formulação de políticas públicas, com caráter meramente consultivo, não é possível negar a sua importância e impacto real no momento de elaboração de políticas públicas e legislação (POGREBINSCHI; SANTOS, 2010).

Pogrebinski e Santos (2011) analisaram as deliberações das conferências de 1988 à 2010 e perceberam que essas têm um grande impacto na atividade legislativa do Congresso Nacional devido o mecanismo deliberativo e participativo que possuem. Usaram para isso dois critérios de análise. O primeiro foi a pertinência temática, no qual classificavam os projetos, leis e emendas conforme a mesma temática abordada na conferência. O segundo foi o método de filtro, em que consideravam a relação direta entre as ações do congresso e das conferências somente se houvesse correlação exata entre os documentos das conferências com o documento legislativo.

Os resultados mostraram que pelo modelo de pertinência temática, 26% dos projetos de lei e propostas de emenda, e 7,3% de Leis ordinárias, complementares e emendas constitucionais seriam resultantes de diretrizes das conferências, e pelo modelo de filtro qualitativo esses números diminuía respectivamente para 4,5% e 1,2%.

Apesar de a quantidade ser discrepante entre o modelo de pertinência temática e de filtro, a correlação do impulsionamento das atividades legislativas pelas conferências é real, mesmo que de maneira indireta. Isso pode significar um sucesso para a intenção das conferências, mostrando que em parte estão conseguindo atingir seus objetivos de contribuição para a formulação das políticas públicas.

A partir dessas reflexões, é possível perceber a importância da participação social como um meio real de mudança da realidade da população, e como as conferências podem ser uma ponte para essa transformação social. Vários fatores influenciam desde a própria participação até a “boa vontade” dos governos e do cenário político que deve propiciar recursos para que a participação possa ser concretizada.

Aprofundar os estudos em busca da compreensão desse modelo questionando “Quem participa? Em que participa? Como se participa? E quais as consequências da participação?” (ANDUIZA; MAYA, 2005, apud FARIA, C. F. S, 2012), por exemplo, são formas objetivas de tornar mais concreta essa compreensão. E mesmo que ainda não seja possível dar as respostas exatas para essas perguntas, e além disso ainda criar inúmeras outras, o exercício de

buscar conhecer mais a fundo a lógica das conferências, como nesse trabalho, já impulsiona os objetivos de conhecer a realidade em que elas acontecem.

### **3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

#### **3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa**

Esta é uma pesquisa exploratória. Esse tipo de pesquisa tem como objetivo aprimorar ideias a respeito de uma hipótese (GIL, 2010), buscando levantar informações sobre determinado objeto de um campo delimitado de forma a mapear as condições de ação e manifestação desse objeto (SEVERINO, 2013).

A hipótese inicial desta pesquisa se refere a como os processos de participação e deliberação nas conferências, no caso analisando a 4ª Conferência Distrital de Políticas Para as Mulheres (4ª CDPM), tem uma prática distinta da teoria. Existe uma baixa participação social composta por grupos privilegiados de mulheres, não sendo tão plural e diversa como na proposta de pluralidade da conferência. Com isso, os espaços em que deveriam ser criados diálogos em prol de deliberações para um bem comum não são os que prevalecem, ocorrendo por vezes a defesa de interesses particulares e individuais acima do coletivo.

A abordagem utilizada foi o estudo de caso, caracterizado pelo estudo de um caso particular que pode ser representativo de um conjunto de casos maiores (SEVERINO, 2013). Foi analisada a 4ª Conferência Distrital de Políticas para as Mulheres. Pode-se considerar essa pesquisa como qualitativa. A abordagem qualitativa de pesquisa para André (2008, p. 17) é conceituada como uma abordagem “naturalística”, sem manipulação das variáveis de forma a estudar a situação como acontece de forma natural.

A pesquisa também possui caráter de etnografia, tendo como principal preocupação perceber o significado das ações e eventos para o grupo estudado, tentando “descrever a cultura”. O papel do pesquisador é a sua aproximação aos atores, objeto de estudos na tentativa de compreensão daquela realidade específica estudada (D. TEIS; M. TEIS; 2006). Grande parte da intenção da etnografia visa “compreender, na sua cotidianidade, os processos do dia-a-dia, em suas diversas modalidades. Trata-se de um mergulho no microssocial, olhando com uma lente de aumento” (SEVERINO, 2013).

A etnografia é um modelo de pesquisa tradicionalmente utilizado na antropologia para estudar um grupo social com o interesse na compreensão da sua cultura. Assim procurei compreender como aconteceu a participação das delegadas da 4ª CDPM, observando os diversos aspectos de interações das presentes. As principais formas de coletas de dados da etnografia são a observação e o questionamento, a participação se dá por inferir-se que o observador ao estar naquele local de estudo existe “um grau de interação com a situação estudada, afetando-a e sendo por ela afetado” (D. TEIS; M. TEIS; 2006). A etnografia

costuma vir acompanhada por outros métodos e técnicas de pesquisa com a técnica qualitativa (SEVERINO, 2007, p. 119). A observação e a entrevistas são as técnicas mais comuns para contribuir com a etnografia (GIL, 2010), destarte, nessa pesquisa ao invés de ser usada a técnica da entrevista seguindo com a observação, foi usada a aplicação de questionários para as participantes da conferência.

A observação é uma técnica de coleta de dados para compreensão de determinados aspectos da realidade, examinando fatos do que se deseja estudar. A técnica de observação desse projeto foi assistemática, participante e individual. Marconi e Lakatos (2003) descrevem a pesquisa da observação assistemática como uma observação não estruturada e espontânea, sendo necessária grande atenção do observador para a situação como um todo. A observação participante se caracteriza pela aproximação do observador com o grupo estudado, chegando a confundir-se a ele. E por fim a observação individual se caracteriza por ser feita por um observador solitário.

Foram utilizados dados primários (sem tratamento dos dados e informações coletadas), sendo eles os resultados dos questionários aplicados e diário de campo. Também foram utilizados dados secundários (com tratamento e análise de dados), como relatórios de pós-conferência realizados pelo Conselho de Direitos da Mulher do DF (CDM-DF), enviados pelo próprio conselho, além da leitura de leis, portarias, decretos, notícias em meio eletrônico, dados nos endereços institucionais envolvidos na conferência, e de pesquisas bibliográficas com base em artigos, livros e periódicos sobre a temática, para a elaboração do referencial teórico.

A pesquisa também tem tendência quantitativa. Esse tipo de pesquisa resulta em dados, que de acordo com Marconi e Lakatos (2012) “focalizam em termos de grandeza ou quantidade do fator presente em uma situação. [...] respondem à pergunta “quanto””. Foram aplicados questionários para 77 participantes do total de 172 presentes na conferência e levantados dados relacionados ao perfil socioeconômico das mesmas para complementar a observação da etnográfica.

### **3.2 Caracterização da organização, setor ou área e objeto do estudo**

A 4ª Conferência Distrital de Políticas Para as Mulheres foi convocada através do DECRETO Nº 36.720, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) em 31 de agosto de 2015, tendo como tema o definido para a 4ª CNPM: Mais direitos, participação e poder para as mulheres, dividido em quatro eixos temáticos: I – “Contribuição dos conselhos

dos direitos da mulher e dos movimentos feministas e de mulheres para a efetivação da igualdade de direitos e oportunidades para as mulheres em sua diversidade e especificidades: avanços e desafios”; “II – “Estruturas institucionais e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres no âmbito municipal, estadual e federal: avanços e desafios”; III- “Sistema político com participação das mulheres e igualdade: recomendações”; IV – “Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres: subsídios e recomendações” (DECRETO Nº 36.720, DE 31 DE AGOSTO DE 2015).

Ocorreu nos dias 05 e 06 de dezembro de 2015, na Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Educação (EAPE), localizada na SGAS 907 s/n Sul – Brasília/DF. Foi organizada pela Secretaria Adjunta de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos e pelo Conselho dos Direitos da Mulher do Distrito Federal.

Anteriormente à conferência distrital ocorreram quatro conferências regionais preparatórias nos meses de setembro, outubro e novembro de 2015, agrupando as Regiões Administrativas do DF em quatro Polos. Polo I: Recanto das Emas, Santa Maria, Gama, Riacho Fundo I, Riacho Fundo II, e Samambaia. Polo II: Sobradinho I, Sobradinho II, Planaltina, Fercal, Lago Oeste, Taquari, Colorado e Região dos Lagos. Polo III: Taguatinga, Ceilândia, Brazlândia, Vicente Pires, Guará I, Guará II, Estrutural, Águas Claras, Areal, Arniqueiras. Polo IV: Brasília, Paranoá, Lago Sul, Lago Norte, São Sebastião, Sudoeste/Octogonal, Cruzeiro, Varjão, Itapoã, Park Way, Candangolândia, Núcleo Bandeirante, Noroeste, Vila Planalto e Vila Telebrasília. No total compareceram 497 mulheres, sendo eleitas diretamente pelas participantes 158 para a Conferência Distrital, porém compareceram apenas 77 no evento.

### **3.3 Participantes do estudo**

O universo de participantes da conferência foi de 172 pessoas, totalizando 61 observadores e 111 delegadas, sendo elas 77 da sociedade civil e 34 de governo, que assinaram a lista de presença oficial da organização da conferência. As presentes pertenciam a 17 regiões administrativas do distrito federal diferentes: Brazlândia; Ceilândia; Cruzeiro; Estrutural; Gama; Guará; Itapoã; Lago Norte; Lago Sul; Núcleo Bandeirante; Paranoá; Plano Piloto; Samambaia; São Sebastião; Sobradinho; Taguatinga; Vicente Pires.

As delegadas de governo faziam parte das seguintes instituições do governo: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM/PR); Universidade de Brasília (UnB); Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e



Direitos Humanos (Sedestmidh); Secretaria Adjunta de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (Samidh); NAFAVD; Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer (SEE/DF); Administração do Cruzeiro; Câmara Legislativa do DF; Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente (Secria); Casa Civil; SUBEB; Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Social. Já as delegadas e observadoras da sociedade civil faziam parte das seguintes organizações/grupos/redes sociais: Amigos da Solidariedade; Associação Brasileira das Empregadas Domésticas, Trabalhadores e Trabalhadoras do Lar do Distrito Federal (Asbrale); Associação de Mulheres de Negócios e Profissionais do DF (BPW); Associação de Mulheres de Sobradinho II (AMSII); Associação Nacional das Etnias Ciganas (Anec); CECB; Central Organizada de Matriz Africana (Afrocom); Centro Juventude Estrutural; Coletivo CANDANGAS; Comitê Impulsor da Marcha Nacional de Mulheres Negras (MNMN/DF); Comunidade cigana; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI); Conselho dos Direitos do Idoso do Distrito Federal (CDI/DF); Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM); CSS; Fórum de Mulheres do DF e Entorno (FMDF); Fórum de Promotoras Legais Populares (PLPs); Grupo Sensação Paraense; Horta Girassol; Marcha Mundial das Mulheres (MMM/DF); MIB; Movimento de Apoio as Missões Especiais (ONG MAMI); Movimento de Mulheres Negras do DF (MMN/DF); Movimento de Mulheres Socialistas de Brasília (MMSB/DF); Movimento PróSaúde; Ordem dos Advogados do Brasil (OABDF); Secretaria de Mulheres 3 do Partido dos Trabalhadores (SM/PTDF); Sinagências; Sindicato dos Bancários de Brasília (SEEB BSB); Sindicato dos Professores do Distrito Federal (SINPRODF); UJS Feminista; União Brasileira de Mulheres (UBM).

Na pesquisa etnográfica não é necessário que exista uma preocupação em selecionar uma amostra proporcional e representativa em relação ao universo total pesquisado, podendo ser selecionada uma amostra baseada no julgamento do pesquisador, selecionando os indivíduos que achar mais adequados (GIL, 2010).

Em muitos momentos da conferência foi observada uma baixa participação, de forma a qual apenas um terço das participantes costumava estar presentes durante a programação. Esse levantamento foi feito por observação e contagem pessoal, de forma a qual não era possível garantir que eram sempre as mesmas pessoas presentes ou ausentes, o que é possível inferir é que havia um “rodízio” delas no auditório. Dessa maneira, coletei os contatos de 49 das participantes presentes durante os dois dias de conferência através de conversas informais, indicações de delegadas e do preenchimento de uma lista de livre circulação no auditório, com o pedido do contato das presentes, sendo identificado o propósito da pesquisa, para

colaborarem por meio de respostas de questionários a serem enviados através destes contatos posteriormente, sendo voluntário o preenchimento dos seus dados.

Entrando em contato com o CDM-DF, colocaram-se à disposição para enviarem o questionário para os contatos das participantes, com isso enviaram para 64 delegadas, sendo todas as eleitas para a Conferência Nacional com cargo de delegada direta, ou de suplente. Alguns dos contatos preenchidos na lista durante a conferência eram os mesmos das delegadas que o CDM-DF possuía, por fim, cruzando os contatos para quem foram enviados, foi contabilizado um total de 77 mulheres presentes na conferência para quem foi enviado o questionário.

### **3.4 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa, procedimentos de coleta e de análise de dados.**

Por meio da observação participante, procurou-se fazer uma imersão total na conferência estando presente em todas as programações propostas durante os dois dias em que ocorreram, anotando sistematicamente o que estava acontecendo em forma de diário de campo, sendo composto por anotações descritivas ao registrar, pela minha percepção, relatos das situações possíveis de serem observadas, e registrando também por meio de áudios todo o desenvolvimento da conferência. O fato de todas as etapas ocorrerem em apenas um ambiente (o auditório da escola) facilitou a observação da conferência e de suas atrizes, porém como a experiência de participação do evento não se limita apenas à programação que ocorria naquele ambiente é possível que certos fatos não tenham sido observados.

A coleta dos dados também foi feita por meio de questionário, definida por Marconi e Lakatos (2003) como um instrumento de coleta de dados formado por uma série ordenada de perguntas que deveriam ser respondidas por escrito e sem a presença de quem o entrevista. O questionário foi construído pelo GoogleDocs® e enviado eletronicamente via e-mail às delegadas para ser respondido entre os dias 02 e 30 de Abril de 2016. Com as informações obtidas por meio dos questionários foi possível comparar o que foi observado durante a conferência com a realidade das delegadas, podendo assim ser feita uma análise mais completa das participantes.

A composição do questionário foi de questões fechadas, com a intenção de coletar dados relacionados ao perfil socioeconômico das delegadas presentes na conferência, como idade, escolaridade, renda e região administrativa em que mora, mas também na busca de ter uma interpretação focal sobre determinados aspectos da participante sobre a conferência.

Todas as questões fechadas deveriam ser respondidas obrigatoriamente. Já as questões abertas, devido à liberdade possível nas respostas, deveriam levantar depoimentos relacionados à experiência e perspectiva das suas participações na conferência. Várias das perguntas tiveram suas formulações baseadas no “Relatório de pesquisa – Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros”, realizado pelo IPEA em 2013.

A triangulação na pesquisa etnográfica utiliza dois ou mais métodos para verificar se os resultados de pesquisa são semelhantes ou não, para assim validar ou reforçar a validade dos resultados. Comparando os resultados dos processos é possível compreender melhor os dados e contextos estudados (GIL, 2010, p. 131). Assim, a coleta dos dados foi feita pela composição dos fatos observados durante a conferência, devidamente relatados e com os resultados dos questionários aplicados. Em média 25% dos questionários são respondidos em pesquisas (MARCONI, LAKATOS, 2003, p. 201). Do total de 77 mulheres que receberam o questionário, foram obtidas 20 respostas, resultando em 26% de questionários respondidos.

## 4 RESULTADOS DE PESQUISA

### 4.1 Pré-Conferência

Por meio do Decreto de 30 de Março de 2015 foi convocada a 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPMM) que ocorreria em Brasília nas datas de 15 a 18 de março de 2016, posteriormente alterada para os dias 10 a 12 de maio de 2016 por meio do decreto de 3 de Fevereiro de 2016, cujo tema foi “Mais direitos, participação e poder para as mulheres” dividido nos seguintes eixos I - “Contribuição dos conselhos dos direitos da mulher e dos movimentos feministas e de mulheres para a efetivação da igualdade de direitos e oportunidades para as mulheres em sua diversidade e especificidades: avanços e desafios”; II - “Estruturas institucionais e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres no âmbito municipal, estadual e federal: avanços e desafios”; III - “Sistema político com participação das mulheres e igualdade: recomendações”; e IV - “Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres: subsídios e recomendações”.

O artigo 3º, parágrafo III diz: “conferências estaduais e distritais, a serem realizadas no período de 19 de outubro a 19 de dezembro de 2015”, e em seu parágrafo único: “A convocação das conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distritais é de competência dos Governos municipais, estaduais e do Distrito Federal”. Com isso, em 31 de agosto de 2015 foi publicado o Decreto nº 36.720, que convocava a 4ª Conferência Distrital de Políticas para as Mulheres (CDPM), com o mesmo tema da conferência nacional, sendo precedida por quatro conferências regionais que reuniram 31 Regiões Administrativas (RAs) do DF. O decreto instituía que as despesas com a organização e realização deveriam partir da dotação orçamentária da Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal, a qual havia sido reestruturada há poucos meses antes da conferência distrital.

Conforme o Parágrafo Único do artigo 1º do Regimento Interno da 4ª CDPM, a conferência teria como objetivo geral propor políticas públicas de âmbito distrital para as mulheres do DF e:

- I. Promover, qualificar e garantir a participação da sociedade, em especial das mulheres, na formulação e no controle das políticas para as mulheres;
- II. Fortalecer a relação entre o governo e a sociedade civil, para maior efetividade na execução e no controle das políticas públicas distritais para as mulheres;
- III. Fomentar a criação e o

fortalecimento das organizações feministas e de mulheres; IV Estimular o fortalecimento do Conselho dos Direitos das Mulheres do Distrito Federal – CDM/DF; V. Discutir e definir subsídios e recomendações para a construção do Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres; VI. Discutir e elencar recomendações para um Sistema Político com participação das mulheres e com igualdade de direitos; VII. Levar informações e apoiar a atuação conjunta das Regiões Administrativas do Distrito Federal em torno de planos e metas comuns para as políticas para as mulheres.

A comissão organizadora distrital foi composta por: Secretária de Estado da SEMIDH; Presidenta do CDM/DF; Três servidoras da SEMIDH, com respectivos suplentes; IV. Três conselheiras do CDM/DF, escolhidas entre as representantes de organizações dos movimentos feministas e de mulheres, com respectivas suplentes. As comissões seriam: Organizadora; Temática e de Relatoria; Estrutura e Logística; Articulação, Mobilização e Comunicação (DISTRITO FEDERAL; REGIMENTO INTERNO DA 4ª CDPM).

As datas das conferências regionais e distrital foram divulgadas em 10 de setembro de 2015, por meio da Portaria nº 83, que aprovava o Regimento Interno da 4ª CDPM. As quatro conferências regionais ocorreram entre os dias 12 de setembro e 14 de novembro de 2015, sendo eleitas no total 158 delegadas da sociedade civil. Próximo às datas das conferências não foi observado muita divulgação, e na semana anterior à conferência distrital os atendentes de dúvidas sobre o evento via telefone tinham dificuldades em passar informações básicas sobre inscrições e horários do evento, além das informações encontradas virtualmente em *sites* oficiais da organização conter informações de maneira muito resumida, caracterizando-as como incompletas para quem desejava participar.

Em Ata de Reunião da Comissão Organizadora da 4ª CDPM, que ocorreu no dia 15 de dezembro de 2015 com o intuito de avaliar, analisar e julgar a conferência, foi relatada essa percepção, apontando a necessidade de melhor divulgação e comunicação, atribuindo esses fatores como possíveis responsáveis pela pouca participação de mulheres no evento. Isso pode ser visto pela fala em ata “observou falhas na divulgação, apontando uma descontinuidade na comunicação com as delegadas eleitas pelas conferências regionais”.

## 4.2 Dias da Conferência Distrital (05 e 06 de Dezembro de 2015)

No dia 05 de dezembro, a conferência teve início com o credenciamento às 9h da manhã. A previsão estava para às 8h, porém a organização teve dificuldades com o horário devido à precariedade de auxílio na organização física do local. As próprias mulheres das comissões estavam organizando o auditório com itens pessoais (como toalhas e arranjos) devido a não contratação de cerimonial por falta de verba. Foi relatado na ata de reunião que:

“a estrutura deixou a desejar em pontos específicos do evento [...] dificuldades financeiras, estruturais e de tempo [...] a reestruturação do GDF atrapalhou o andamento dos trabalhos para a realização do evento, observando que desde o início das conferências regionais, o governo de Brasília foi omissivo no auxílio às atividades propostas [...] o GDF não cumpriu com seu papel ao não oferecer todas as condições estruturais para a realização da conferência [...] aproximadamente 13 dias antes da conferência, o governo sinalizou que todas as condições essenciais para a realização da conferência seriam garantidas e que, de forma abrupta, três dias antes da conferência, todo o cenário mudou. Não havia confirmação de itens ora acordados para a realização do evento, todos os indicativos eram no sentido de que não seria possível a realização da conferência, depois de muitas reuniões, acertos e conversas, o governo garantiu, minimamente, as condições [...] o lanche e outras despesas foram cotizadas entre as funcionárias e gestores da secretaria. O cerimonial e as recepcionistas não foram contratados, como previsto [...]”.

Às 9h com o credenciamento em andamento, foram cadastradas as observadoras e delegadas de governo e sociedade civil. Durante esse momento foram buscadas informações básicas com as mulheres posteriormente identificadas como funcionárias da Secretaria Adjunta de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos que estavam responsáveis pelo credenciamento, sobre a logística da conferência e a resposta obtida foi “Moça, eu estou aqui de figurante só pra ajudar, não sei” e a colega que estava ao lado dela também no credenciamento respondeu: “E eu estou aqui de penetra”. Apesar de não estarem preparadas para prestar orientação informativa, indicaram responsáveis da organização que estavam à disposição para prestar os esclarecimentos desejados, sendo essas atrizes por muitas vezes durante a conferência requisitadas e questionadas, respondendo com respeito e transparência o que lhes era perguntado.

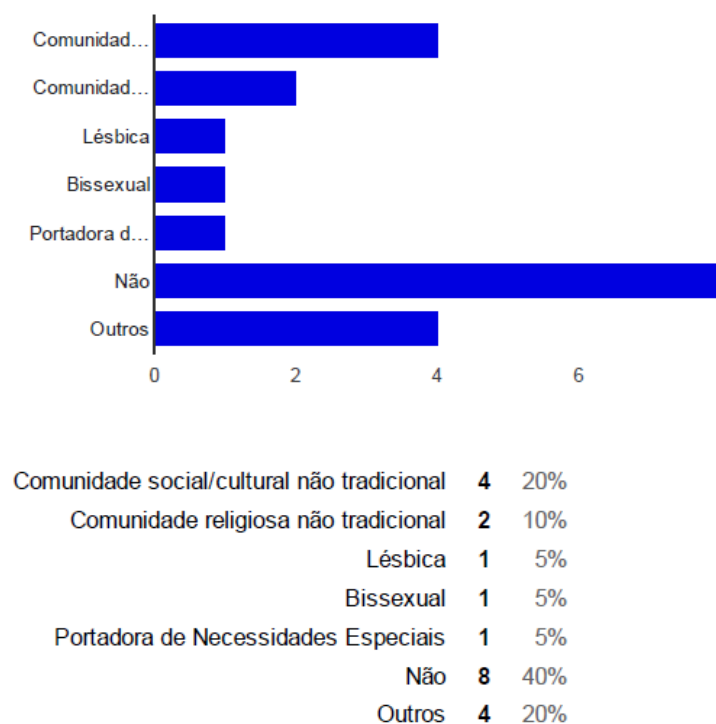
Essa acessibilidade às organizadoras, tendo a possibilidade de contato direto, podendo ser feitos questionamentos até mesmo sobre “curiosidades” sobre o processo é uma importante característica da “transparência”, exposta por Smith teoricamente como importante no processo de participação democrática.

### 4.2.1 Perfil das participantes e diversidade participativa

Às 10:40 foi aberta a conferência, que no momento contava com mais de 200 pessoas no auditório. A comissão organizadora relatou a presença de 172 participantes, sendo 111 delegadas e 61 observadoras de acordo com a lista de presença oficial da comissão organizadora. Foi o momento com maior presença durante todo o evento, contando com diversos grupos de mulheres com interesses e características distintas. Ciganas, negras, jovens, mulheres de idade, deficientes, LBTs<sup>5</sup>, dentre outros grupos.

A *inclusão* como proposto pelos teóricos deliberacionistas e participacionistas pode proporcionar nesse aspecto a diversidade dos grupos presentes. De acordo com os resultados da pesquisa, 60% das mulheres que responderam o questionário faziam parte de algum grupo de minorias, como mostra o gráfico a seguir:

**Você se considera pertencente a algum grupo de minorias?**



**Figura 2 - Resultado da pergunta “Você se considera pertencente a algum grupo de minorias?”**

<sup>5</sup> Lésbicas, Bissexuais e Transsexuais.

Estavam presentes 12 instituições de governo por meio das 34 delegadas de governo e algumas observadoras, e 33 organizações, grupos e redes da sociedade civil participante por meio das 77 delegadas da sociedade civil e observadoras. É importante ressaltar que a participante que estivesse ligada a algum tipo de órgão/instituição governamental era enquadrada como delegada de governo, além disso haviam participantes que poderiam ser vistas como “autônomas”, sem participarem diretamente de nenhum tipo de organização civil ou de governo.

Das 20 mulheres que responderam o questionário, todas eram delegadas, sendo que 15 eram delegadas de governo e 5 delegadas da sociedade civil; 90% delas se consideravam representantes das mulheres da sociedade civil ao ocupar o posto de delegada distrital. De todas, apenas 3 não faziam parte de algum movimento social ou instituição que trabalhasse direta ou indiretamente com os direitos da mulher. A participação era bastante heterogênea, fazendo parte dos seguintes movimentos/instituições: Mulheres por Planaltina; Movimento Sindical; Conselho dos Direitos da Mulher do DF; Articulação de Mulheres Brasileiras; Movimento de Mulheres Socialistas de Brasília e Entorno (MMSB); Setorial de Mulheres do PT; ONG ABRACEM - Brasil de Proteção a Mulher Vítima de Violência Doméstica; Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM; Marcha Mundial de Mulheres; União Brasileira de Mulheres; Associação Maria Vitória de Doenças Raras (AMAVI); Fórum de Mulheres do DF e Entorno; ADV-DF; MPS-DF; Movimento de Mulheres por Planaltina; Marcha Mundial das Mulheres; Central Organizada de Matriz Africana (Afrocom). Cada uma das participantes estava em uma dessas instituições e apenas duas participavam de uma em comum, que é o Fórum de Mulheres do Distrito Federal e Entorno (FMDFE). Algumas das organizações apresentadas no questionário não estão presentes no relatório da comissão organizadora, mostrando que a pluralidade da participação foi ainda maior do que o apresentado. Tal dado traz a curiosidade de que não havia um “padrão” de participação ao contar com a presença de diversos grupos distintos.

Na composição da mesa de abertura da conferência, cujo tema era “Mais direitos, participação e poder para as Mulheres”, foram entoados “gritos” favoráveis à permanência da presidenta Dilma na presidência da república, que passava por um cenário político polêmico e instável, sendo repetidos em diversos momentos durante toda a conferência, tanto por parte das autoridades e organizadoras, quanto pelas delegadas e sociedade civil presentes. A mesa foi composta por autoridades de governo e representantes de grupos de mulheres do DF



convidadas pela organização, estando presentes mulheres como representantes das indígenas, negras, de religiões de matriz africana e ciganas.

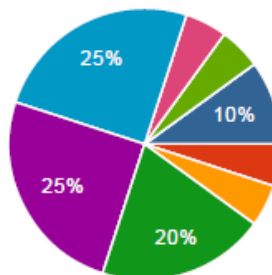
Houve discursos das autoridades de governo sobre a importância da conferência, expondo seus objetivos em prol de políticas públicas para as mulheres exigindo respeito e o fim das práticas machistas e por uma cultura de paz, especialmente no próprio processo político e no governo. Já nos discursos das representantes da sociedade civil que estavam na mesa foram pontuadas diversas demandas básicas que afetavam diretamente e de forma prática a vida das mulheres do DF, como a falta de creches, delegacias de assistência, mais restaurantes comunitários, e em menor parte demandas relacionadas à governança, como a volta da SPM, mais paridade nos partidos e nos meios de poder para que se tenham condições reais de disputa e contra diversos retrocessos para as mulheres no âmbito político.

Cada mulher expôs as características específicas vividas por cada grupo pertencente, e levantou suas demandas distintas conforme as suas realidades. Pode-se com isso diferenciar os discursos da sociedade civil e do governo, em que as mulheres da sociedade civil estariam mais preocupadas com a melhoria de questões básicas e fundamentais dos seu dia-a-dia, na garantia de que necessidades básicas fossem atendidas.

Apesar de não ser propriamente uma deliberação o momento da mesa de abertura, há importância em logo de início se dar espaço para que os distintos grupos possam se manifestar e expor suas realidades, especialmente os marginalizados. Como na visão de Young ao tratar da democracia comunicativa, nesse momento de “narração” as mulheres já começavam a mostrar as suas realidades e peculiaridades que não eram vividas pelos outros grupos. Corroborando então para a construção da sua exposição argumentativa nas deliberações futuras. Além disso, a abertura de participação direta desses grupos ao lado do governo contribui para um maior *controle popular* da conferência, como pensado por Smith.

Apesar da diversidade de grupos presentes é interessante observar que as delegadas pesquisadas seguiam um padrão de nível socioeconômico semelhante, sendo que 50% eram brancas entre 41 e 60 anos de idade. A renda familiar de 10% variava entre R\$ 881,00 até R\$ 2.640,00, 20% de R\$ 2.641,00 até 4.400, 25% de R\$ 4.401,00 até R\$ 8.800,00 e 25% de R\$ 8.801,00 até R\$ 17.601,00, conforme ilustrado no quadro a seguir:

### Renda familiar



Menos de R\$ 880,00	0	0%
De R\$ 881,00 até R\$ 1.760,00	1	5%
De R\$ 1.761,00 até R\$ 2.640,00	1	5%
De R\$ 2.641,00 até R\$ 4.400,00	4	20%
De R\$ 4.401,00 até R\$ 8.800,00	5	25%
De R\$ 8.801,00 até R\$ 17.600,00	5	25%
Acima de R\$ 17.601,00	1	5%
Sem rendimento	1	5%

**Figura 3 - Resultado da pergunta “Renda familiar”**

Os dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) de 2013 estimou a população urbana do DF em 2.786.684 habitantes, dos quais apontou que 51,98% eram de mulheres. Apesar de não existir um recorte de gênero nos dados socioeconômicos foi apontado que a renda domiciliar média mensal do DF é de R\$ 5.015,04. Isso mostra que a maior parte das mulheres que responderam os questionários estão entre ou acima da média salarial familiar do DF<sup>6</sup>. Dos moradores do DF, 49,58% se declararam parda/mulata, 5,16% preta e 45,02% branca. No fator racial a conferência refletiu a representação sociedade.

Existe um questionamento sobre a baixa participação das delegadas na conferência distrital, tanto em quantidade quanto em maior representatividade. Isso foi visível em falas durante a conferência, apontando a importância do incentivo a organização civil de base em prol do comparecimento e participação das mulheres.

<sup>6</sup> É importante lembrar que houve reajuste no salário mínimo, sendo que nos anos de elaboração da PDAD 2013 os valores eram de R\$ 678,00 e R\$724,00, e no ano de 2016 é de R\$880,00.

### 4.2.2 Espaços de falas

Os teóricos deliberativos mostram como um espaço de fala livre de interferências externas como formas de poder ou hierarquia - e pautado no respeito mútuo à fala do próximo - proporciona uma arena mais democrática e justa para as tomadas de decisão.

Durante a conferência, houve momentos intitulados na programação como “*Intervenção das Participantes*”, em que eram abertas inscrições para momentos de fala das presentes. Nesses momentos, todas as presentes teriam oportunidade de fala<sup>7</sup> conforme ordem de inscrição e com tempo determinado perante votação das delegadas. Essas falas duravam em torno de 2 à 3 minutos dependendo do que fosse votado.

As falas eram com temáticas diversas, caracterizadas por discursos que narravam as trajetórias e interesses das oradoras, ilustrando nas suas falas as suas maiores dificuldades e com isso as suas demandas, para que por meio de políticas públicas suas realidades pudessem ser reconstruídas. Tomaram a voz nesse espaço negras e brancas de maneira equilibrada, com demandas para as mulheres encarceradas, ciganas, professoras com demandas na área da educação, assistente social em busca de políticas contra a violência para mulheres do entorno, demanda por uma atenção especial à saúde da mulher, demandas sobre a legalização do aborto<sup>8</sup>. Também houve algumas relacionadas diretamente à temática da conferência como igualdade na política, onde as mulheres são sub-representadas nos espaços de poder, demanda pelo retorno da SPM-DF e houve diversas defesas à presidenta.

De maneira geral, as falas foram respeitadas pelas participantes. Destarte, quando de alguma maneira a fala da participante fosse contra os interesses coletivos, ou particulares, das outras, havia desrespeito à participante e desqualificação da sua fala.

Houve um momento durante a primeira *Intervenção das participantes* em que uma mulher negra em seu momento de fala expôs a sua opinião crítica sobre a gestão pública, relatando diversas disfunções de demandas básicas sociais, e com isso expondo não ser a favor de um governo como o da Dilma somente por ser de uma mulher, mas que prezava por um governo que atendesse as necessidades das mulheres. Dizendo isso ela foi completamente rechaçada, agredida verbalmente e calada pelas delegadas presentes. A organização não

---

<sup>7</sup> Inclusive homens e observadores teriam oportunidade de fala, porém somente mulheres falaram nesses espaços, sendo a maioria delas delegadas, e havendo poucas falas de observadoras.

<sup>8</sup> A questão à legalização do aborto no Brasil tem tomado um contexto mais atento no período atual devido a ZICA.

entreviu, e quando seu tempo de fala encerrou o microfone foi cortado<sup>9</sup>. Somente depois a organização falou em favor de se ter respeito a fala de todas.

Tal acontecimento ilustra que na prática o uso do discurso racional em arenas políticas de personagens com ideias diversas nem sempre são o suficiente para que se possa construir um diálogo argumentativo, sendo a realidade distinta da teoria deliberativa que Habermas cria. Quando é percebido que características como emoções e a forma de falar dos atores envolvidos interfere diretamente no processo participativo, pode-se então ver semelhança na situação relatada com a democracia comunicativa de Young (2001). Quando a autora trata que os indivíduos vão além da pura argumentação em seus discursos, havendo toda uma bagagem histórica e social junto à pessoa, essas bagagens não devem ser ignoradas, pois estarão presentes durante seus discursos, logo por todo o processo político.

Os resultados dos questionários mostraram que 35% das participantes afirmaram que “durante a conferência, alguém presente foi tratado de forma diferenciada, devido a algum preconceito”, enquanto 65% disseram que todas foram tratadas com igualdade e respeito. Nisso é observável que ao se terem 60% das delegadas questionadas se considerarem parte de algum grupo minoritário, isso as tornam mais vulneráveis a sofrerem preconceitos, mostrando com isso que parte considerável das delegadas perceberam atos de violências no evento. Foi relatado na Ata de reunião que ocorreram situações de desrespeito, humilhação e abusos durante a conferência entre as participantes, sem relatar exatamente os ocorridos, mas foram constados os nomes das agressoras que seriam “denunciadas” posteriormente pelo CDM-DF, que se posicionou contra todo e qualquer tipo de desrespeito.

Quando as delegadas foram questionadas se “todas as presentes tiveram oportunidades iguais de participar e se exporem com direito à fala durante a conferência” 25% responderam que “sempre”, 35% na maioria das vezes, 30% na minoria das vezes e 10% disseram que “nunca”. Com isso, interpretou-se que era desejado durante o processo mais espaços para a fala das participantes.

Nesses espaços de abertura de fala, as mulheres costumavam se apresentar e, com isso, foi observado que a maioria delas possuíam profissões que exigiam grau de escolaridade de nível superior completo. O resultado dos questionários corrobora com tal observação, mostrando que 85% possuíam escolaridade de ensino superior completo (graduação ou pós-graduação). As falas também possuíam formalidade uniforme, de maneira a qual eram usados

---

<sup>9</sup> Várias outras delegadas extrapolaram o tempo de fala sem terem o áudio do microfone cortado.

modelos de discursos similares na maioria das falas, com pouco uso de linguagem popular por maioria das participantes.

As mulheres que se inscreviam costumavam também ter trajetória de militância, fazer parte de movimentos sociais ou instituições que atuavam diretamente com direitos das mulheres, como já exposto anteriormente no trabalho. Os resultados dos questionários apontaram que 70% das mulheres que responderam já haviam participado de outras conferências de políticas para as mulheres, podendo perceber que as presentes em maioria já possuem histórico de participação nesse mecanismo político.

### **4.2.3 Tempo, qualidade do processo deliberativo e interesses**

Um fator de extrema importância para que esse mecanismo democrático participativo funcione como desejado é o fator “tempo”, pouco citado, mas que guia todo o processo. Sem esse subsídio básico não há programação que se sustente, e assim os planos e objetivos da conferência são ameaçados. Esse acabou se tornando um grande problema no evento, pois a maioria das atividades foram atrasadas, sem acontecerem conforme o planejado no cronograma e diante dessa realidade houve atividades excluídas da agenda, dentre outras que foram comprometidas.

O cronograma foi reestruturado quando foi percebido que não teria como praticá-lo. Uma fase básica de “Leitura e aprovação do Regimento”, por exemplo, que deveria acontecer às 9h da manhã, ocorreu somente às 15h e de maneira rápida para não atrasar ainda mais os planos. Foi questionado sobre os “Grupos de trabalho” que deveriam estar ocorrendo naquele horário, lendo e alterando os itens do “Caderno de Propostas” aprovadas nas conferências regionais para aprovação e encaminhamento à conferência nacional, e sobre o próprio conteúdo do caderno que ainda não havia sido divulgado. Nesse momento haviam menos de 100 mulheres no auditório.

Diante dessas questões, foram prestados esclarecimentos sobre o atraso do cronograma, entregue os cadernos recém-impressos, esclarecido sobre seu processo de elaboração às delegadas <sup>10</sup>. O caderno estava dividido em quatro eixos, cada eixo teve um grupo de relatoria. A relatoria seria responsável por registrar todas as propostas das

---

<sup>10</sup> Anteriormente já estavam sendo esclarecidas estas dúvidas para quem procurasse a comissão organizadora individualmente.

conferências regionais e montar o caderno de propostas, que deveria então ser lido e aprovado ou reformulado na conferência distrital.

Após tais esclarecimentos foi retomada a programação com a mesa: “As mulheres na política e as políticas para as mulheres”. Após as quatro apresentações da mesa com temáticas relativas ao tema central da conferência, já eram 17:40, horário de previsão do encerramento da programação daquele dia. Diante do extrapolamento do tempo, ficando atividades importantes como os Grupos de Trabalho (GTs) e uma “Intervenção das Participantes” não realizados, foi conversado e posteriormente votado entre as delegadas presentes<sup>11</sup> que pelo menos os GTs seriam realizados no dia seguinte e para isso seria retirado o painel: “Violência contra as mulheres e os desafios para seu enfrentamento”<sup>12</sup> do cronograma do dia seguinte, que ao invés de ser encerrado às 12h como impresso na programação, seria estendido até as 14h.

A programação do dia 06 de dezembro iniciou repleta de questionamentos sobre o cronograma por parte das delegadas que não estavam presentes no final do dia anterior. Houve um período de debate sobre o prejuízo de atraso da conferência, pois a última atividade a ser realizada seria a “Eleição das delegadas à Conferência Nacional”, momento bastante esperado pelas delegadas e que devido ao atraso algumas não poderiam estar presentes após às 12h. Após discussões, debates e certo desgaste, uma proposta foi votada para adiantar a eleição, mas essa foi derrubada pelas delegadas presentes<sup>13</sup>, permanecendo a estrutura votada no dia anterior.

Com isso deu-se continuidade a programação proposta. Às 9:30 foram iniciados os GTs dos 4 eixos temáticos, inicialmente previstos para ocorrerem separadamente, mas devido a pouca quantidade de delegadas presentes no momento, foi determinado discutir todos conjuntamente no auditório.

Uma delegada parte do CDM e da organização da conferência tomou a frente da programação, explicando que seriam debatidas as sugestões de relatoria feita pelas relatoras do conselho nas conferências regionais. Não seria o momento para falar de novas propostas,

---

<sup>11</sup> Nesse momento haviam cerca de 30 mulheres no auditório

<sup>12</sup> Foi combinado que haveria a transferência do painel para outro dia após a conferência devido a importância da temática, porém ele nunca foi remarcado.

<sup>13</sup> Havia cerca de 40 delegadas presentes no momento

mas sim para tratar das compilações feitas pelo conselho e se elas refletem o que realmente foi demandado pelas delegadas durante as regionais.

A partir disso cada tópico do Eixo I foi lido, perguntado se contemplava as delegadas presentes e alterações foram feitas conforme iam sendo sugeridas e aprovadas por votação, abrindo inscrições de falas limitadas para as alterações a serem feitas por cada tópico do eixo.

Finalizando o primeiro eixo, deu-se início ao segundo, agora mediado por outra delegada voluntária. É interessante perceber que era aberto a quem desejasse guiar a leitura dos eixos, mas foi possível notar que por vezes o interesse pode ser mais pessoal do que coletivo. Nessa alteração de atrizes na função, foi perceptível que a nova “guia” partia de intenções em propor as suas mudanças prioritariamente às das outras delegadas, aproveitando-se do lugar que estava para sem se inscrever sempre falar o que desejava ser mudado.

Houve momentos em que a quantidade de inscrições não foi suficiente para atender a todas que desejavam falar e, sem terem espaço para fala “oficial”, algumas tomavam a voz se sobrepondo a aquelas que estavam inscritas na tentativa de serem ouvidas. Tal fator gerou certa desorganização que prejudicou até mesmo o diálogo entre as delegadas, sendo possível perceber que várias divergiam em opiniões e posições, resultando em deliberações mais demoradas, sem de fato haver um processo argumentativo como o proposto pelos teóricos deliberativos.

Também foi apontado, nos questionários, que 70% das delegadas acreditavam que era necessário ter tido mais diálogo entre elas quando foi questionado se “o diálogo e a discussão entre as delegadas durante o processo foram suficientes para as deliberações e na conferência”.

A própria relatoria que fazia as novas modificações trazidas não estava conseguindo acompanhar a tempo as propostas de alterações, causando certa dificuldade em ter escrito aquilo que foi realmente deliberado, além disso algumas propostas que ficaram atrasadas pela relatoria ficaram para serem inseridas pela Comissão em outro momento fora da conferência para não tirar mais tempo da programação.

O Eixo III também foi repleto de euforia, especialmente quando o termo “sexo” utilizado em uma das propostas foi negado por algumas delegadas para ser alterado para “gênero” e assim incluir as mulheres trans no uso do último termo. Foi um momento de muitos posicionamentos e interpretações, até que uma atriz deu uma explicação teoricamente embasada sobre o uso dos termos, seus significados e contextos usados juridicamente; por fim, uma delegada transexual mostrou seus argumentos reforçando a fala da companheira anterior e foi deliberado em seguida a mudança para o termo “gênero”.

Esse foi um momento em que a forma de deliberação na prática foi semelhante à teoria da argumentação racional de Habermas. Isso porque o espaço foi aberto à fala para aquelas que buscavam argumentar, especialmente para as mulheres que estavam diretamente envolvidas com a temática, como ocorreu com a delegada transexual, assemelhando a situação ao modelo desenvolvido pela teoria deliberativa. Apesar de nem todas terem oficialmente o espaço de falar no microfone, era perceptível que grande parte delas dialogavam com as mulheres próximas, escutavam seus argumentos, e ao fim, antes da votação, muitas mulheres tiveram seu posicionamento alterado devido ao processo de debate, sendo quase unânime a aceitação da proposta do termo “gênero” no local do “sexo”<sup>14</sup>.

Quando a questão de interesses foi tratada nos questionários, os “interesses da coletividade/sociedade de forma geral” foram considerados por 55% das participantes como o principal interesse na conferência, seguido por “interesses da instituição/organização/movimento social” com 30%, “interesses pessoais” com 45% e por fim 60% “nenhum interesse específico” foi tido como o interesse menos importante. Tais respostas mostram um real interesse das delegadas em trabalharem a favor dos interesses da sociedade como um todo, colocando seus interesses pessoais como secundário no processo deliberativo e conscientes dos seus interesses de participação.

Ao serem questionadas de forma aberta sobre quais seriam seus interesses e motivações para participarem da conferência, o ponto mais recorrente se referia ao fato de terem a oportunidade de contribuir com a formulação de políticas públicas em favor da luta das mulheres, garantindo seus direitos e melhor qualidade de vida, especialmente sobre o assunto “violência contra a mulher”.

Obter conhecimento sobre o processo a fim de contribuir no processo político, fortalecer a participação popular, assim como o movimento feminista/mulheres também foi bastante considerado. Também houve interesses mais específicos relacionados às demandas para a educação, interesses das mulheres indígenas, direitos para mulheres com doenças raras e deficiências, trabalhos com mulheres de umbanda e candomblé, interesses institucionais e engajamento profissional.

Ao fim do bloco III eram 11:30 e contava com menos de 100 mulheres no auditório. O eixo IV ocorreu sem muita demora ou embate, finalizando o GT às 11:50. Posteriormente foram lidas quatro moções que teriam sido passadas para serem assinadas pelas participantes durante a conferência. A liberdade de se ter espaço para tal instrumento também ajuda a

---

<sup>14</sup> Sexo é a referência ao órgão sexual com o qual a pessoa nasceu. Gênero é a identidade social a qual a pessoa se reconhece, no contexto debatido durante a conferência.



fortalecer o processo democrático e participativo das atrizes no processo, sendo esses então documentos oficiais aprovados em conferência, contando nos autos a sua existência e criados pelas próprias delegadas.

#### **4.2.4 Eleições**

Às 12h iniciou-se a discussão sobre a votação das delegadas para a conferência nacional. Durante o dia anterior foi informado algumas vezes que para se candidatar para delegada nacional era necessário que houvesse prévia inscrição durante aquele dia e que as candidatas deveriam estar presentes no momento da votação. Tal informativo não alcançou todas as delegadas, havendo uma tentativa de debate sobre a possibilidade de serem reabertas as inscrições, porém foi extremamente rechaçada a hipótese de reabertura de inscrições por parte das delegadas que já haviam se inscrito e que no momento eram a maioria no auditório. Apesar de ter sido questionada a “legalidade” de tal regra, tendo em vista que ela não estava inscrita em nenhum local o correto seria que se candidatassem aquelas que estivessem presentes no momento e a partir disso foi denunciada a falta de transparência sobre o processo de inscrição. Foi deliberado através de voto por fim que não seriam reabertas as inscrições.

Em pergunta no questionário se “o processo da conferência apresentou informações confusas que prejudicaram a compreensão e a participação das delegadas em algum momento” 70% responderam que sim em vários ou alguns momentos.

Ao iniciar a votação das delegadas da sociedade civil para a nacional, foi exposto por delegada membro do conselho a importância de se garantir a pluralidade na eleição das delegadas civis, e que no momento as delegadas de governo estariam reunidas em outro local de livre acesso caso alguém quisesse observar o processo de escolha das delegadas de governo do DF para a nacional.

Ao serem lidos os nomes das candidatas para as vagas da sociedade civil, foi observado que havia cerca de 60 delegadas distritais presentes e apenas uma média de 10 delas não eram candidatas para a nacional. Antes de iniciar a eleição foram dados 15 minutos para que as delegadas discutissem entre si em quem iriam votar. Então foram reunidos grupos conforme a representatividade, ou seja, negras, sindicalistas etc, mas nisso muitas delegadas “não sabiam para onde ir”. De forma quase literal o auditório parecia uma feira, em que cada uma tentava “vender seu peixe”.

Durante tal momento de articulação e interação entre as presentes, elas combinavam seus votos para facilitar o processo de deliberação. O esperado seria que os interesses coletivos como respondidos no questionário fossem empregados, mas não foi isso que aconteceu. Na ata de reunião, foi relatado que na eleição de delegadas da sociedade civil “entende ter havido uma tentativa de desmobilizar a participação de determinados segmentos, em benefício de outros, favorecendo a eleição de determinadas delegadas”. Sobre a votação das delegadas de governo também houve críticas: “falta de articulação das participantes para garantir que conselheiras atuantes pudessem ser eleitas como delegadas da conferência nacional”, “houve partidarização na eleição da conferência distrital [...], destacou ainda a desqualificação e pouco conhecimento das delegadas eleitas para representar o DF” e ainda foi relatado por algumas delegadas nos relatos que elas se sentiram incomodadas ou constrangidas com o processo da eleição.

Deu-se então início as eleições para as delegadas nacionais da sociedade civil. Logo de início foi definida a vaga da representante indígena presente, e a de uma delegada cigana que apesar de não ter se inscrito previamente para a vaga, era garantido no artigo 21 do Regimento interno a sua participação:

§ 2º A participação nas Conferências Regionais e Distrital e a composição da delegação do Distrito Federal para a Conferência Nacional deverão contemplar as mulheres em sua diversidade, estando representadas as dimensões de classe social, etnia, raça, geração, orientação sexual e identidade de gênero, bem como mulheres com deficiência, mulheres do campo e do cerrado, quilombolas, indígenas, ciganas, entre outras.

Uma delegada representante das mulheres de religião de origem de matriz africana estava na mesma situação de perda de inscrição, retomando a contestação de reabertura de inscrições, porém não foi aberta exceção pelas delegadas, mesmo ela sendo a única delegada do DF a representar o grupo em questão.

Diante de muita articulação, as delegadas eram chamadas e eleitas conforme seu grupo de diversidade. Foi notável os comentários de defesa de algumas delegadas por outras pelo fato de serem conhecidas. Isso também foi apontado nos questionários, trazendo o resultado de que 80% das delegadas já se conheciam anteriormente ao processo da conferência.

Além da indígena e da cigana, foram eleitas mulheres deficientes, idosas, LBTs, negras, e delegadas do seguimento livre e urbano, havendo nova pausa para discussão e articulação para o voto das últimas duas categorias citadas. Outro processo que teve a tentativa de ser discutido em vários momentos foi como seriam eleitas as suplentes, que foram

votadas por final, após a ocupação de todas as vagas das titulares. Com o encerramento dos votos às 15h, foram eleitas 32 representantes da sociedade civil, 17 representantes de governo, 10 suplentes da sociedade civil e 5 de governo.

### 4.3 Críticas e elogios à 4ª CDPM

As conferências tem um caráter grande de mobilização social, na busca por maior participação da sociedade no planejamento das políticas públicas, levantando o que deveriam ser as reais demandas sociais para que os planos de governo fossem elaborados em reflexo dessas demandas.

Ao responderem aos elogios sobre a conferência, as delegadas colocaram como principais pontos a mobilização social que tornou possível a concretização da conferência e o próprio fato dela ter ocorrido diante da falta de apoio institucional do governo do DF e da falta de orçamento. Analisando a teoria de Smith (2007), a “eficiência” foi considerada como falha ao serem levantados tais problemas de orçamento e organização para a parte estrutural e cerimonial em que ocorreu a conferência.

A organização também foi muito elogiada, havendo certo reconhecimento por parte das delegadas sobre a efetividade da conferência e a própria transparência de tal durante o evento. Na ata de reunião também foram apontados elogios referentes à equipe de coordenação de políticas pelo empenho e realização da conferência.

Porém, nas críticas, a organização foi também colocada como “péssima” por uma delegada e por outra foi relatado a existência de “pequenas dificuldades na sistematização ou esclarecimentos às participantes da conferência”, dentre diversas outras críticas que a apontaram como falha, juntamente com a organização relacionada aos horários de atividades que não foram respeitados resultando nos diversos atrasos relatados no diário de campo.

Foi também respondido que houve “a falta de respeito da Comissão Organizadora pelo que foi discutido e votado no Plenário da Conferência”. Não foi abordado como especificamente isso ocorreu, mas com isso é possível notar que houve falha em seguir fielmente as demandas das plenárias em certos momentos. A *transparência* tratada por Smith foi assim por vezes duvidosa para parte das mulheres presentes. A interação entre as delegadas e organização poderia ter sido mais “articulada”, como o trata Young. Em um ambiente tão carregado de diversidades é importante considerar todas as linguagens envolvidas no processo proporcionando informações e esclarecimento de maneira igualitária entre organização e participantes.

A pluralidade da conferência também foi elogiada, diante da representação de vários grupos distintos na “capacidade de envolver uma maior diversidade de mulheres” e “respeitando as interseções das mulheres”. A tentativa de agregar mulheres das diversas RAs do DF, exigindo a sua participação nas conferências regionais e distrital também foi elogiada como uma forma de fortalecer a participação plural.

Foi levantado que a conferência deu empoderamento para as mulheres e que as demandas dessas mulheres estão sendo aplicadas e se tornando leis no Brasil. Tal fator apesar de não abordado plenamente nesse trabalho, é de extrema importância para que haja motivação de participação da sociedade nas conferências.

A participação sugerida pelos teóricos da vertente democrática radical visava que, com a participação popular, fosse possível que os processos políticos contassem com a sociedade que essa política atingiria. A participação social foi apontada nas respostas dos questionários, sendo como falha, junto com a falta de divulgação que foi bastante levantada nas respostas dos questionários, sendo responsabilizada pela falta de mobilização e participação das mulheres ao não terem informações sobre a conferência. Isso pode ser respaldado no fato de terem sido eleitas 158 delegadas da sociedade civil nas conferências regionais e somente 77 terem comparecido na conferência distrital.

Foi elogiado o diálogo que houve entre mulheres durante a conferência, e que elas foram unidas para levantarem pautas contra o racismo, preconceitos e violência contra as mulheres, destarte também houve crítica sobre o processo de interação ao relatarem que “não tenho o que elogiar, as mulheres não são unidas”. Complementando, houve críticas em ata relacionadas a “falta de debate” durante o evento. Nos elogios, 3 das 19 mulheres que responderam a questão disseram não terem elogios à conferência.

O foco da democracia deliberativa é que o resultado do processo político sejam decisões baseadas em uma construção de razões relevantes para o coletivo. As decisões tomadas com base apenas no pensamento individualista não era o desejado para essas situações, pois os ideais de justiça, igualdade e bem comum deveriam ser o principal modelo a ser seguido nas discussões.

Nesse processo, a argumentação racional seria a porta principal para que fosse possível superar as diferenças entre os participantes (COHEN; FUNG, 2007). Já a deliberação deveria ser regada de uma interação argumentativa, focada no bem comum daqueles presentes no processo. Os democratas deliberativos defendiam uma produção de interesses públicos legítimos, em que todos poderiam participar de maneira racional. Essa racionalidade se basearia no argumento de cada indivíduo, que para ser justa daria a todos as mesmas

oportunidades na arena. Um pouco mais além, a ideia de “articulação” de Young explica também essa situação de diálogo entre as participantes, ilustrando a necessidade de maiores interações entre elas no processo deliberativo, de acordo com algumas delegadas.

Na Ata de reunião foi observado que tiveram “tempo escasso para planejar e executar a conferência”, mas que ainda assim o evento teria sido satisfatório. Em diversos momentos foi levantada as dificuldades advindas da reestruturação da secretaria que dificultou a organização e execução do evento, e assim foi bem elogiada como positiva a forma que ocorreu o evento, além dos resultados de discussões, reflexões e o documento final elaborado para subsidiar a conferência nacional, e do próprio documento elaborado para ser entregue ao governador do DF com as demandas locais.

Por fim, em respostas dos questionários, a escolha das representantes do DF para a conferência nacional foi criticada, e também o processo deliberativo, tido como limitado devido ao pouco tempo para os debates e sendo “desrespeitoso com as mulheres convidadas para debater os temas e com as delegadas”, a crítica foi completada ao observar que as delegadas de governo tiveram maior destaque nos momentos de fala. Nisso foi apontada a falta de mobilização e desigualdade de oportunidade de participação entre todos os grupos presentes.

O acesso a esses meios de fala não foi vista por algumas participantes como iguais. Dentre a pluralidade de mulheres envolvidas no processo, apesar de possuírem um perfil socioeconômico semelhante, havia aquelas com perfil divergente, que não teriam o poder ou espaço de fala igual ao daquelas privilegiadas, sendo nesse caso uma diferenciação sobre a posição de delegada ocupada, resultando em uma maneira diferenciada de tratamento. Essa era uma preocupação de Young, problematizada também por Miguel (2005) ao não considerarem a garantia de direitos legais como suficientes para que os atores tivessem o mesmo tratamento e oportunidades nas arenas, problematizando a existência de diversas características responsáveis por desigualdades em um debate político.

## 5 CONCLUSÃO

Diante da trajetória de exclusão e de violência vivida pela mulher ao longo da história, seus direitos começaram a ser reconhecidos ao longo do século XX por meio das diversas intervenções trazidas em protestos, alterando a realidade de todas que passaram a ser melhor visibilizadas e atendidas. No Brasil esse marco ficou ainda mais claro após a Constituição de 1988, que de maneira geral garantiu maiores direitos de justiça e igualdade dentre os diversos grupos anteriormente marginalizados.

Com a criação de instituições governamentais como o Conselho dos Direitos da Mulher (CDM) e a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)<sup>15</sup>, foi possível conquistar mais espaço para os avanços nas políticas públicas focadas na luta das mulheres, que conta com grande organização de movimentos sociais, especialmente feministas.

Foi assim, que desde o ano de 2003, na primeira eleição do presidente Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT) que foram organizadas conferências anteriormente nunca realizadas, agora com temáticas mais inclusivas e com temáticas diversas. A primeira Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres foi então realizada em 2004, dando origem ao I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

No ano de 2016 ocorreu a 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que contou com a participação de mais de 3.000 delegadas do país inteiro. Para que seja possível alcançar o nível nacional, antes são organizadas conferências locais, as quais levantam demandas e elegem delegadas diretas para o nível nacional.

A conferência que este trabalho teve como objeto de estudo foi a conferência distrital, a qual teve a importância de levantar demandas não apenas para serem discutidas a nível nacional dentro das propostas do texto base<sup>16</sup>, mas também foi um espaço no qual várias mulheres conseguiram expor as dificuldades de suas realidades locais, com as peculiaridades de cada Região Administrativa (RA) do DF, e por fim foi elaborado um relatório final ao GDF, conforme dispõe no Regimento Interno:

*Art. 43. A Comissão Organizadora Estadual e do Distrito Federal deverá produzir um relatório final, a ser encaminhado para o Governo Estadual e do Distrito Federal, que promoverá sua publicação e divulgação.*

---

<sup>15</sup> Atual Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, subordinada ao Ministério da Justiça e Cidadania.

<sup>16</sup> Os textos bases são elaborados a nível nacional e local para orientar as discussões e temáticas das conferências.

*Parágrafo único. As propostas aprovadas para o âmbito estadual e do DF deverão ser entregues ao Governador/Governadora como base para a elaboração ou aprimoramento de planos estaduais e do DF de políticas para as mulheres.*

A conferência foi analisada a luz das teorias das democráticas com base na participação e deliberação, com o intuito de comparar a forma que os elementos são na teoria e na prática. O estudo foi em grande parte feito por meio de observação participante na tentativa de se ter uma compreensão completa sobre os acontecimentos a partir das experiências construídas durante a conferência e para, além disso, o contato com as delegadas a partir da própria conferência e dos questionários foi possível fazer uma análise mais profunda dos seus perfis socioeconômicos e de seus comportamentos, especialmente durante as deliberações.

A partir disso, é possível retomar a hipótese inicial da pesquisa, mostrando que diversos elementos teóricos da democracia estavam presentes durante momentos da conferência, mesmo que não tão forte quanto descrita teoricamente, estando às características levantadas por Habermas (2012), Young (2001), Cohen e Fung (2007) e Smith (2009) singelamente presentes e passíveis de observação durante a conferência.

Também foi notado que 55% das mulheres que responderam o questionário colocaram seus principais interesses na conferência como sendo “interesses da coletividade/sociedade de forma geral”, assim refutando a hipótese inicial a qual acreditava que os interesses principais das participantes se limitavam principalmente pelos interesses pessoais e particulares. As delegadas mostraram-se preocupadas em pensar as realidades das mulheres do DF de maneira geral e defender interesses não apenas dos grupos específicos que participavam, mas que atingem a população feminina como um todo.

Além disso, foi analisado que houve baixo comparecimento das delegadas eleitas para a conferência distrital, e ainda assim baixa participação das delegadas presentes na conferência, questionando o porquê de tal motivo.

A pesquisa também é dotada de limitações, pois o ideal seria uma análise do total dos 172 participantes da conferência, porém foi possível cotactar com apenas 77, obtendo um retorno de 20 questionários. Desses questionários respondidos, 15 eram de mulheres que ocupavam cargos de delegadas de governo e apenas 5 de delegadas da sociedade civil, sendo observado durante a conferência certas diferenças de discursos e interesses dentre os dois tipos de delegadas.

O trabalho por ser um estudo de caso não tem como pretensão trazer conclusões que representem as conferências para as mulheres de modo geral, sendo interessante que sejam feitos estudos de outras conferências de mulheres e em outras regiões brasileiras, a fim de construir um mapeamento mais concreto sobre a área temática. Assim, esse estudo teve a pretensão de contribuir para tal construção.

Os estudos realizados não se esgotam ao trazer tais pontos, mas sim levantam diversos questionamentos sobre o sucesso e os desafios a serem encarados nas conferências para as mulheres. Apesar de serem historicamente novas, já causam impactos a realidade da mulher brasileira tanto ao influenciarem na formação da agenda política quanto por proporcionarem oportunidades de organização social. Isso resulta em maiores incentivos para construção de uma cultura participativa para as mulheres, colocando-as assim como protagonistas políticas: novo papel socialmente conquistado por elas no Brasil.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, n. 24, p. 41, 2005.

ANDRADE, Jackeline Amantino de. **Redes de Atores: Uma Nova Forma de Gestão das Políticas Públicas no Brasil?**. Gestão & Regionalidade (Online), v. 22, n. 64, 2006. Disponível em:

<<http://search.proquest.com/openview/effba555873885b1f5f7dda3fe77b0b7/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2035835>> Acessado em 23 de novembro de 2015.

ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Etnografia da prática escolar**. 14. ed. Campinas: Papirus, 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, São Paulo, n. 50, p. 25-46. 2000. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-6445200000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6445200000200003)> Acessado em 20 de janeiro de 2016.

AVRITZER, Leonardo. **A dinâmica da participação local no Brasil**. Cortez Editora, 2010.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. 2013. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2520>> Acessado em 05 de abril de 2016.

BANDEIRA, Lourdes M.; SIQUEIRA, Deis. **A perspectiva feminista no pensamento moderno contemporâneo**. Revista Sociedade e Estado. Brasília, v. VII/2, N. 3, p. 263-284. 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. – Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. Disponível em <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/plano-nacional-politicas-mulheres.pdf> Acessado em: 30 de agosto de 2015.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. Disponível em <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/publicacoes/pnpm-2013-2015-em-22ago13.pdf> Acessado em: 30 de agosto de 2015.

BRASIL. **Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher Texto-base da 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, DF. 2015. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/4cnpm/assuntos/Documentos/texto-base-4cnpm.pdf> Acessado em: 30 de agosto de 2015.

COHEN, Joshua; FUNG, Archon. **Democracia radical**. Política & Sociedade, v. 6, n. 11, p. 221-238, 2007. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1293/1210%20-%20acessado%20em%2009/04/2016>> Acessado em 09 de abril de 2016.

COSTA, Ana Alice Alcantara. **O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política**. Revista Gênero. 2013.

DISTRITO FEDERAL. **DECRETO Nº 36.720, DE 31 DE AGOSTO DE 2015**, publicado no DODF em 31 de agosto de 2015, suplemento ao nº168, páginas 1 e 2.

DISTRITO FEDERAL. **REGIMENTO INTERNO DA 4ª. CONFERÊNCIA DISTRITAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES**. PORTARIA Nº 83, DE 10 DE SETEMBRO DE 2015.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Revista de administração pública. V. 35, n. 1, p. 119-144. 2001. Disponível em:

<[https://www.researchgate.net/profile/Marta\\_Farah/publication/277114851\\_Parcerias\\_novos\\_arranjos\\_institucionais\\_e\\_politicas\\_publicas\\_no\\_nivel\\_local\\_de\\_governo/links/55c2287408aebc967defd48a.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Marta_Farah/publication/277114851_Parcerias_novos_arranjos_institucionais_e_politicas_publicas_no_nivel_local_de_governo/links/55c2287408aebc967defd48a.pdf)> Acessado em: 15 de abril de 2015.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gênero e políticas públicas**. Estudos Feministas. V. 12, n. 1, p. 47-71. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v12n1/21692>> Acessado em: 15 de abril de 2015.

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. Lua Nova, n. 50, p. 47-68, 2000. Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67313606004>. Acessado em 15 de dezembro de 2015.

FARIA, Cláudia Feres; LINS, Isabella Lourenço. **PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NAS CONFERÊNCIAS DE SAÚDE: DO LOCAL AO NACIONAL**. *Conferências Nacionais*. Capítulo 3. Páginas 75 à 94. 2013. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_conferencias\\_nacionais.pdf#page=75](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_conferencias_nacionais.pdf#page=75)> Acessado em 15 de janeiro de 2016.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?**. 2012. Disponível em <http://www.parlamericas.org/uploads/documents/o-parlamento-aberto-na-era-da-internet.pdf>. Acessado em 19 de abril de 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**. (V. 1). São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

IPEA. **Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**. Relatório de pesquisa. Brasília, 2013. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal\\_perfil\\_conselhosnacionais.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf)> Acessado em: 10 de abril de 2016.

PEDRO, Claudia Bragança; GUEDES, Olegna de Souza. **As conquistas do movimento feminista como expressão do protagonismo social das mulheres.** Anais do I Simpósio sobre Estudos de Gênero e Políticas Públicas. São Paulo. 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/1.ClaudiaBraganca.pdf>.> Acessado em: 30 de março de 2015.

LAVINAS, Lena. **As Mulheres no Universo da Pobreza o caso brasileiro.** Estudos Feministas, v. 4, n. 2, p. 464, 1996.

LEAL, Sayonara; DE VARGAS, Eduardo Raupp. **Entre associativismo e regimes de engajamento: reflexões acerca do conceito de inovação social para pensar políticas públicas de inovação.** Estudos de Sociologia, v. 19, n. 37, 2015. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/6276/0>.> Acessado em 17 de janeiro de 2016.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MIGUEL, Luiz Felipe. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. São Paulo, nº 59, 2005, p. 542

MILANI, Carlos. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.** RAP, v. 42, n 3, maio-jun/2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>. Acessado em 09 de abril de 2016.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de, et al. **Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político.** Conferências Nacionais, p. 25, 2013.

YOUNG, Marion I. **Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa.** Souza, Jessé (org) Democracia hoje – Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Editora UnB, 2001.

YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias.** Lua Nova, v. 67, p. 139-190. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67.pdf>.> Acessado em 23 de novembro de 2015.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. **Contra a falácia da crise institucional: Conferências nacionais de políticas públicas e o impacto (positivo) sobre o Congresso.** Revista Insight Inteligência, Rio de Janeiro, n. 49, 2010. Disponível em: <<http://www.insightnet.com.br/inteligencia/49>.> Acessado em 17 de abril de 2016.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. **Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional.** Dados, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/20346.pdf>.> Acessado em 23 de novembro de 2015.

POGREBINSCHI, Thamy. **Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1741.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1741.pdf).> Acessado em 22 de fevereiro de 2016.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. **Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional**. Dados, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/20346.pdf>.> Acessado em 22 de fevereiro de 2016.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA, Lucas Ambrozio Lopes da. **Gestão de políticas sociais: desafios contemporâneos de cooperação e coordenação**. Temas de Administração Pública, v. 4, n. 7, 2012. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6183/0>.> Acessado em 20 de março de 2016.

SMITH, Graham. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**. Cambridge University Press, 2009.

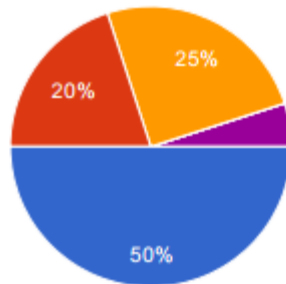
SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo**. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. PIRES, RR C (org.). Brasília: IPEA, 2011.

TEIS, Denize Terezinha; TEIS, Mirtes Aparecida. **A abordagem qualitativa: a leitura no campo de pesquisa**. Biblioteca On-line de Ciências da Comunicação, v. 1, p. 1-8, 2006. Disponível em <http://www.bocc.ubi.pt/pag/teis-denize-abordagem-qualitativa.pdf>. Acessado em 23 de abril de 2016.

## ANEXOS

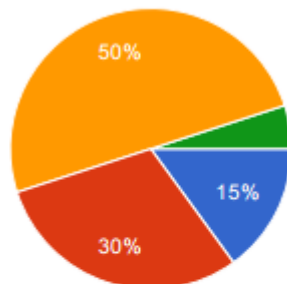
### Anexo A – Resultados dos questionários

#### Cor/raça:

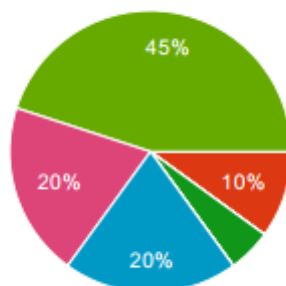


Branca	<b>10</b>	50%
Preta	<b>4</b>	20%
Parda	<b>5</b>	25%
Amarela	<b>0</b>	0%
Indígena	<b>1</b>	5%

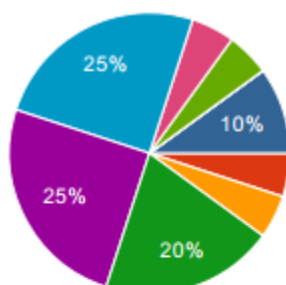
#### Faixa etária



Entre 18 e 30 anos	<b>3</b>	15%
Entre 31 e 40 anos	<b>6</b>	30%
Entre 41 e 60 anos	<b>10</b>	50%
Mais de 60 anos	<b>1</b>	5%

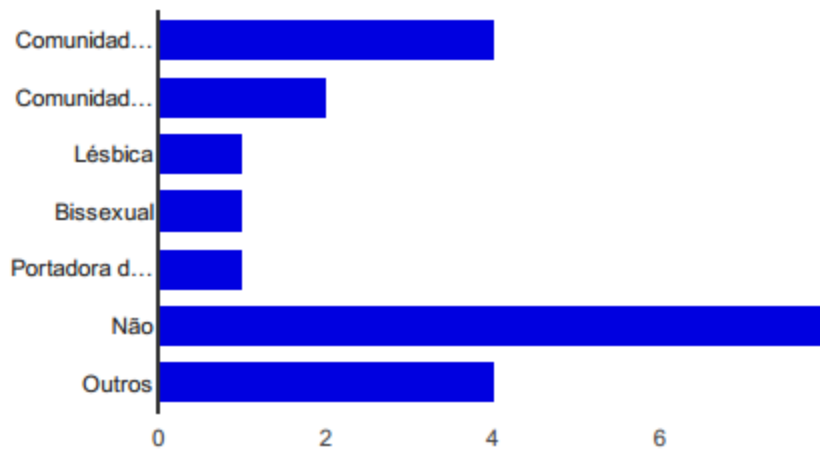
**Escolaridade:**

Ensino fundamental incompleto	0	0%
Ensino fundamental completo	2	10%
Ensino médio incompleto	0	0%
Ensino médio completo	1	5%
Ensino superior incompleto	0	0%
Ensino superior completo	4	20%
Pós-Graduação incompleta	4	20%
Pós-Graduação completa	9	45%
Não frequentei instituições de ensino tradicionais	0	0%

**Renda familiar**

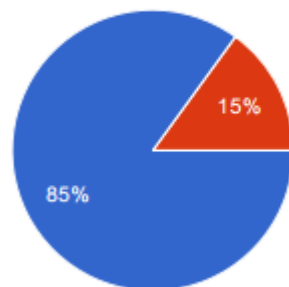
Menos de R\$ 880,00	0	0%
De R\$ 881,00 até R\$ 1.760,00	1	5%
De R\$ 1.761,00 até R\$ 2.640,00	1	5%
De R\$ 2.641,00 até R\$ 4.400,00	4	20%
De R\$ 4.401,00 até R\$ 8.800,00	5	25%
De R\$ 8.801,00 até R\$ 17.600,00	5	25%
Acima de R\$ 17.601,00	1	5%
Sem rendimento	1	5%
Não sei	0	0%
Prefiro não informar	2	10%

### Você se considera pertencente a algum grupo de minorias?



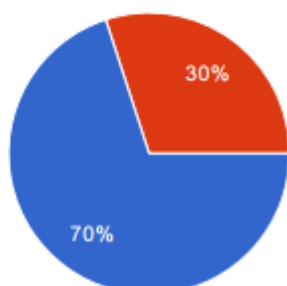
Comunidade social/cultural não tradicional	<b>4</b>	20%
Comunidade religiosa não tradicional	<b>2</b>	10%
Lésbica	<b>1</b>	5%
Bissexual	<b>1</b>	5%
Portadora de Necessidades Especiais	<b>1</b>	5%
Não	<b>8</b>	40%
Outros	<b>4</b>	20%

### Você faz parte de algum movimento social ou instituição que trabalhe direta ou indiretamente com os direitos da mulher?



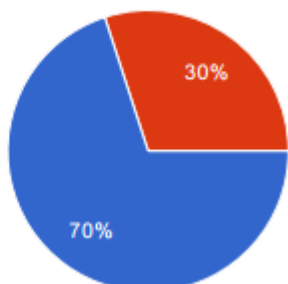
Sim	<b>17</b>	85%
Não	<b>3</b>	15%

**Qual vaga você ocupou durante a 4ª Conferência Distrital de Políticas para as Mulheres?**



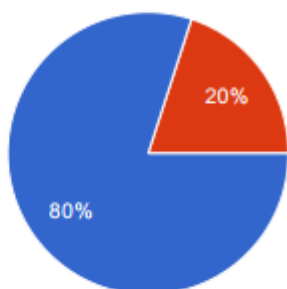
Delegada da sociedade civil	<b>14</b>	70%
Delegada de Governo	<b>6</b>	30%
Observadora	<b>0</b>	0%

**Já participou de outras conferências de políticas para as mulheres antes?**



Sim	<b>14</b>	70%
Não	<b>6</b>	30%

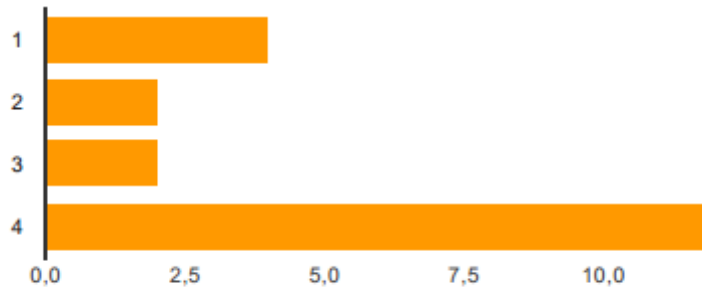
**Você já conhecia outras participantes, de outros lugares que não das conferências regionais e distrital?**



Sim	<b>16</b>	80%
Não	<b>4</b>	20%

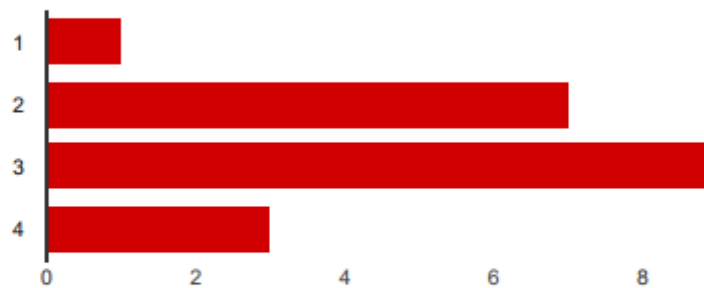


**Nenhum interesse específico [Na sua atuação durante a conferência, qual foi seu principal interesse? (Resposta enumerando com o grau de importância, sendo 1 o mais importante e 4 o menos importante)]**



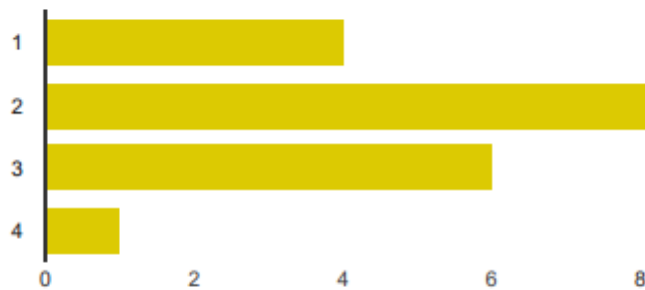
1	4	20%
2	2	10%
3	2	10%
4	12	60%

**Interesses pessoais [Na sua atuação durante a conferência, qual foi seu principal interesse? (Resposta enumerando com o grau de importância, sendo 1 o mais importante e 4 o menos importante)]**



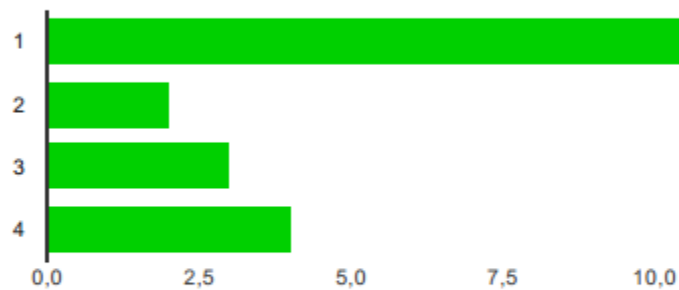
1	1	5%
2	7	35%
3	9	45%
4	3	15%

**Interesses da instituição/organização/movimento o qual faço parte [Na sua atuação durante a conferência, qual foi seu principal interesse? (Responda enumerando com o grau de importância, sendo 1 o mais importante e 4 o menos importante)]**



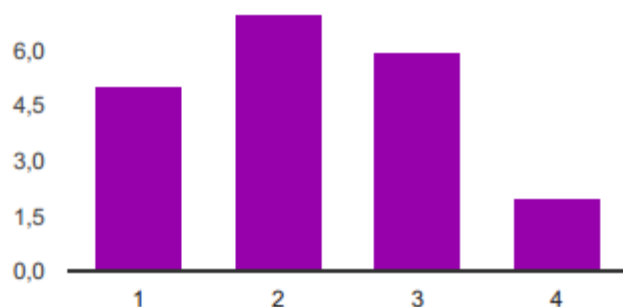
1	4	20%
2	9	45%
3	6	30%
4	1	5%

**Interesses da coletividade/sociedade de forma geral [Na sua atuação durante a conferência, qual foi seu principal interesse? (Responda enumerando com o grau de importância, sendo 1 o mais importante e 4 o menos importante)]**



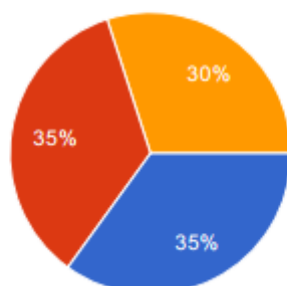
1	11	55%
2	2	10%
3	3	15%
4	4	20%

**Todas as presentes tiveram oportunidades iguais de participar e se exporem com direito à fala durante a conferência?**



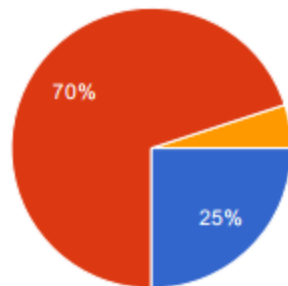
Sempre: 1	<b>5</b>	25%
2	<b>7</b>	35%
3	<b>6</b>	30%
Nunca: 4	<b>2</b>	10%

**O processo da conferência apresentou informações confusas que prejudicaram a compreensão e a participação das delegadas em algum momento?**



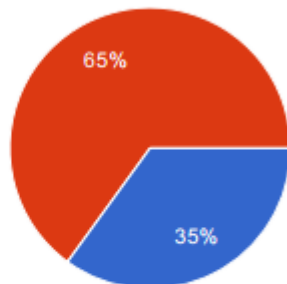
Em vários momentos	<b>7</b>	35%
Em alguns momentos	<b>7</b>	35%
Não, todas as informações sempre foram claras.	<b>6</b>	30%

**O diálogo e a discussão entre as delegadas durante o processo foram suficientes para as deliberações e na conferência?**



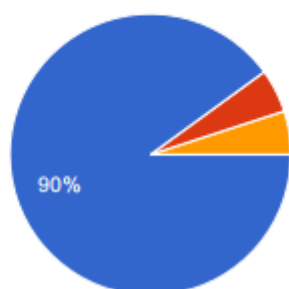
Sim, foi suficiente	<b>5</b>	25%
Não, acredito que precisávamos de mais diálogo entre as delegadas	<b>14</b>	70%
Creio que não houve diálogo entre as delegadas	<b>1</b>	5%

**Durante a conferência, alguém presente foi tratado de forma diferenciada, devido a algum preconceito?**



Sim, ocorreram casos de discriminação com alguma(s) pessoa(s) presente(s).	<b>7</b>	35%
Não, todas(os) foram tratadas(os) igualmente e com respeito.	<b>13</b>	65%

**Você se considera representante das mulheres da sociedade civil ao ocupar o posto de delegada distrital?**



Sim	<b>18</b>	90%
Não	<b>1</b>	5%
Não sei responder	<b>1</b>	5%