



Universidade de Brasília
Curso de Gestão de Políticas Públicas

CAMILA RODRIGUES DE MORAES

**A EFETIVIDADE DAS INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS: O CASO DAS
CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES**

Brasília – DF

2015

CAMILA RODRIGUES DE MORAES

**A EFETIVIDADE DAS INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS: O CASO DAS
CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES**

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

Professora Orientadora: Doutora Christiana Soares de Freitas.

Brasília – DF

2015

CAMILA RODRIGUES DE MORAES

**A EFETIVIDADE DAS INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS: O CASO DAS
CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES**

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

Camila Rodrigues de Moraes

Doutora Christiana Soares de Freitas
Professora-Orientadora

Doutora Magda de Lima Lúcio
Professora-Examinadora

Brasília, 10 de dezembro de 2015

Aos meus pais, Francisco e Kátia e ao meu irmão Daniel

AGRADECIMENTOS

À professora Christiana, pela disposição em me orientar na elaboração desse trabalho, além de ensinar aos seus alunos a necessidade da persistência e otimismo frente ao campo de públicas. A todos os professores que tive no decorrer de minha graduação, assim como aqueles que me acompanharam nas demais etapas do meu ensino. Nada poderia ter realizado sem a base que tive. Ao Pedro que me apoiou e me incentivou com muito carinho na realização da etapa final da minha graduação. Agradeço aos meus pais, Francisco e Kátia, por terem transmitido a mim os valores que carrego e nunca hesitaram em fazer todo tipo sacrifício para que meu irmão e eu tivéssemos as melhores oportunidades ao longo de nossa vida acadêmica, além de, juntamente com meu irmão, sempre terem representado meu porto seguro e fonte incondicional e infinita de amor.

RESUMO

Com o fim da ditadura militar, as demandas sociais estavam acumuladas e a ampliação de ideias de redemocratização e ampliação da participação social culminou na criação de meios legais de participação social na Constituição de 1988. Em um período em que se dizia que a Democracia Representativa estava em crise, foi preciso aproximar Estado e Sociedade. Algumas instâncias foram criadas enquanto outras já existiam e foram somente institucionalizadas, como é o caso das Conferências Nacionais, que ocorrem nos três níveis da Federação. O presente trabalho teve como objetivo verificar a efetividade desse canal de participação. Foi utilizada como objeto de estudo a III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e, por meio de uma pesquisa qualitativa na qual foram analisados seus documentos finais, assim como o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, foi possível constatar que é elevado o nível de inclusão das propostas definidas pela Conferência nos planos de ação do Governo.

Palavras-chave: Democracia Participativa. Conferências Nacionais. Políticas para Mulheres.

Lista de Quadros

Quadro 1 – Total de delegadas referente à cada estado da Federação.....	29
Quadro 2 – Classificação das Resoluções da III CNPM.....	31

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Relação da Contemplação das resoluções do eixo 1.....	37
Gráfico 2 – Relação da Contemplação das resoluções do eixo 2.....	42
Gráfico 3 – Relação da Contemplação das resoluções do eixo 3.....	46
Gráfico 4 – Relação da Contemplação das resoluções do eixo 4.....	48
Gráfico 5 – Relação da Contemplação das resoluções da III CNPM.....	57

SUMÁRIO

Introdução	18
História do Movimento Feminista no Brasil	11
Referencial Teórico.....	17
Democracia	17
Democracia Representativa.....	18
Democracia Participativa	21
Conferência Nacional como Ferramenta da Democracia Participativa.....	23
Metodologia.....	25
III Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres.....	26
As Etapas Municipais/Regionais e Estaduais.....	26
A Etapa Nacional	28
Análise do III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres	30
Autonomia Econômica e Social	33
Autonomia Pessoal das Mulheres	37
Autonomia Cultural.....	42
Autonomia política, institucionalização e financiamento de políticas para as mulheres.	46
Capítulos 9 e 10 do III PNPM.....	48
Gestão e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres	51
Conclusão	59
Bibliografia.....	62

Introdução

No início do século XX, o Brasil era ainda influenciado pelo modelo patrimonialista, não possuindo canais institucionalizados de comunicação com a sociedade. A sociedade civil só começou a se formar a partir do momento em que princípios democráticos começaram a se instalar no seio da população. Pode-se dizer que esse processo de institucionalização da democracia teve início com Getúlio Vargas, em 1930. Porém, segundo Avritzer (2002), o sistema político brasileiro na maior parte do século XX foi bastante instável.

Entre 1930 e 1980, uma série de iniciativas tomadas pelos próprios presidentes teve um caráter antidemocrático, corporativista, autoritário e elitista. Essa falta de linearidade da consolidação da democracia não impediu que daí surgisse a sociedade civil brasileira (TATAGIGA, 2002). Isso porque, com a modernização do Estado, a população passou a ser mais diversificada. Ideais de respeito aos diferentes gêneros, classe social e todo tipo de diversidade começaram a surgir. O caráter das demandas sociais então mudou, a população passou a clamar por diferentes funções e a ter diferentes necessidades (AVRITZER, 2002; SANTOS 1987).

Em 1980, ocorre a ampliação das ideias de redemocratização e de participação social, levando assim a serem institucionalizadas instâncias que promovessem a participação. Algumas delas, como as Conferências Nacionais, que já existiam anteriormente, foram mantidas, outras foram criadas. Essas instâncias são de grande valia para servir ao propósito da ampliação do diálogo entre Estado e Sociedade, principalmente no caso das Conferências, por aproximar os entes federados, tornando as discussões mais horizontais.

As Conferências Nacionais são canais de participação que promovem o diálogo entre Estado e Sociedade. Elas ocorrem nos três níveis da Federação (municipal, estadual e federal), sendo que têm seus objetivos ligados à proposição, formulação, avaliação e agendamento (articulação entre atores e fortalecimento de redes) de políticas públicas (SOUZA, 2013). As Conferências foram criadas há 78 anos, em 1937, no governo de Getúlio Vargas, e cumpriam o disposto na Lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937, em seu artigo 90¹. A primeira Conferência Nacional, que teve como temática a saúde, foi realizada em 1941, a partir do governo Lula, ganharam destaque. Seu número de ocorrências aumentou, assim como o número de participantes além de terem periodicidade definida e de abrangerem novos temas (BRASIL, 2013f).

¹ Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102716>

É importante ressaltar que as Conferências são realizadas para aquelas áreas que, de alguma forma, se encontram organizadas e institucionalizadas. Isso porque é preciso que existam órgãos específicos para determinada área em todos os entes federativos para a realização das etapas municipais, estaduais e federais. Esse fato leva à conclusão de que aqueles grupos que ainda não estão organizados, que não se consideram grupos de direito ou são minorias mal articuladas, têm maior dificuldade em ter suas demandas institucionalizadas e suas Conferências realizadas.

Esse fenômeno ocorreu com negros, índios, idosos, pessoas com deficiência, jovens, crianças e adolescentes, lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (POGREBINSCHI, 2013). Com exceção da I Conferência Nacional de Juventude, que foi realizada em 1997, todos os outros temas citados só foram objetos de Conferência a partir de 2003, no governo Lula. No presente trabalho, será abordado o caso das mulheres, portanto aqui será exposto, brevemente, o histórico das lutas das mulheres e feministas por direitos e por maior reconhecimento social e político no Brasil.

História do Movimento Feminista no Brasil

Segundo Célia Regina Jardim Pinto (2003), o movimento feminista brasileiro teve início ainda no século XIX. Apesar de o movimento ter se iniciado fragmentado - podendo-se, inclusive, classificar esse período como movimentação das feministas, não ainda um movimento - começou de forma bastante audaciosa, pois era contrário a todos os princípios da sociedade paternalista e conservadora, que deixavam as mulheres excluídas do sistema político, tanto como pauta de políticas específicas como atuantes nos processos decisórios. Elas eram, portanto, excluídas dos direitos como cidadãs (PINTO, 2003).

A movimentação feminista passou por diversas fases e vertentes em seu desenvolvimento. Pinto (2003) classifica o período das feministas do começo do século XX em duas vertentes: a vertente “bem comportada” e a outra “mal comportada”. As duas têm como questão central a incorporação da mulher como sujeito de direitos, porém a primeira recebe esse nome por não afrontar o poder, e sim por buscar apoio nele; era composta por mulheres da elite econômica e social. Já a segunda questionou o poder e se expressou por meio de passeatas, enfrentamentos com a Justiça e era composta por mulheres livre-pensadoras que produziam livros e peças teatrais.

A principal vitória desse período ocorreu em 1932, quando o novo Código Eleitoral dá às mulheres o direito de voto; porém, ainda havia algumas ressalvas, pois era dado esse direito

apenas às mulheres casadas e com permissão dos maridos, às viúvas ou às solteiras, mas que tivessem renda própria. Essas ressalvas só foram derrubadas na Constituinte de 1934, mas o voto apenas era obrigatório para homens. O voto foi finalmente ampliado a todas as mulheres e de forma obrigatória na Constituição de 1946, obedecendo ao artigo 131: "os brasileiros maiores de 18 anos que se alistarem na forma da lei"².

No final da primeira metade do século XX, teve início o movimento de mulheres entre as classes média e popular no Brasil (PINTO, 2003). Esse movimento não tinha como objetivo questionar a situação de opressão da mulher no país, como faziam as feministas que queriam mudar os papéis atribuídos às mulheres. O movimento de mulheres queria, a partir da situação de dona de casa, esposa e mãe, intervir no mundo político. Pode-se citar como exemplo de ação desse movimento uma passeata, em 1953, chamada "Panela Vazia", contra a escassez de alimentos que ocorreu devido aos altos preços. As mulheres desse período clamavam também por melhorias em postos de saúde, escolas, creches e outros.

Em alguns momentos específicos da história, essas partes fragmentadas se uniram e ganharam forças para que pudessem, de maneira mais veemente, expor suas demandas, pressionando parlamentares e disseminando seus ideais e propostas para a população, numa tentativa de mudança de clima nacional, transformando o ambiente político para a formação da agenda com a temática feminista. Isso foi possível porque as demandas dos grupos foram ficando cada vez mais próximas, tendo mais pautas em comum com o passar do tempo.

No período da ditadura militar, muitas mulheres e feministas que passaram algum tempo exiladas em países europeus ou nos Estados Unidos voltaram com um ideário renovado. Vivenciaram experiências de maior liberdade social, política e até sexual nesses países que passavam por fortes transformações culturais. Experimentaram direitos não encontrados no Brasil, nem mesmo antes da ditadura. Ao retornarem para o Brasil, deparam-se com um cenário de repressão que delimitou o papel de todos a subjugados do governo. Essas mulheres inspiraram fortemente o movimento feminista a participar do movimento pró-democratização. As feministas estiveram associadas de perto à luta pelo fim da ditadura (PINTO, 2003).

Em 1980 foi realizada a reforma partidária que acabou com o bipartidarismo e trouxe novos rumos para o feminismo. Anteriormente à reforma, o grupo feminista se identificava com o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Após a reforma as feministas se dividiram entre o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido dos Trabalhadores

² Constituição Federal de 1946, Artigo 131.

(PT). Ainda havia aquelas que não se associaram a partido algum, preferindo continuar somente no movimento.

O grupo, que não se identificou com nenhum partido político e preferiu continuar agindo somente através do movimento, justificou essa atitude defendendo que, com a institucionalização do feminismo, as causas perderiam força e autonomia frente aos partidos. Desde o início lutavam por transformações do Estado e agiam por meio do confronto. Mudanças advindas diretamente do Estado, ou em colaboração com ele não faziam parte da ideologia do grupo (PINTO, 2003).

Porém o período vivido pelo Brasil era de redemocratização. O Estado agora tinha uma proposta de institucionalização de demandas acumuladas durante o período do regime militar. Como explica Maria da Glória Gohn (2004), o novo associativismo que se tem depois do período da redemocratização é mais propositivo, operativo e menos reivindicatório. Têm-se mais estratégias que mobilizações.

“O conceito básico que dá fundamento às ações desse novo associativismo é o de ‘participação cidadã’. Na Participação Cidadã, a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade. A participação pretendida não é mais a de grupos excluídos por disfunção do sistema (comunidades) nem a de grupos excluídos pela lógica do sistema (povo marginalizado), e sim a do conjunto de indivíduos e grupos sociais, cuja diversidade de interesses e projetos integra a cidadania e disputa com igual legitimidade espaço e atendimento pelo aparelho estatal” (GOHN, 2004, p. 143).

Portanto, os caminhos que poderiam ser seguidos a partir desse momento seriam: afiliação em algum partido político para que fossem ocupados espaços dentro do Estado, institucionalizando demandas, ou então continuar com a ação limitada à pressão social ao Estado. Com a ocupação dos espaços políticos as demandas entram no Estado, fazendo com que o movimento seja reconhecido no aparato governamental. A institucionalização, então, começou com a criação do Conselho Estadual da Condição Feminina, que tinha caráter consultivo e propositivo e não possuía orçamento próprio. Contudo não bastava que o grupo fosse forte o suficiente para conseguir se permear no Estado, era preciso também ocupar as instâncias decisórias e ser aceito pelo aparato estatal. (PINTO, 2003)

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o CNDM, foi criado em 1985 com orçamento próprio e sua presidente tinha status de ministra. Era composto também por 17 conselheiras que eram indicadas pelo Ministério da Justiça, e foi vinculado a esse para “promover políticas que visassem eliminar a discriminação contra a mulher e assegurar sua participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país³”.

Em seu período mais ativo o CNDM abordou os temas que centralizavam a luta feminista e da mulher brasileira. Passou por temas mais usuais como saúde e creches até os mais polêmicos, como sexualidade e direitos reprodutivos. Sua atuação mais efetiva ocorreu entre 1985 e 1989, pois no governo Collor o conselho perdeu orçamento próprio e as presidentes e conselheiras que assumiram a direção não tinham tradição na luta feminista e acabaram perdendo o espaço conquistado (PINTO, 2003).

Entretanto é inegável a importância que teve para o movimento feminista a participação do CNDM e também do diminuto número, porém nunca antes maior, de deputadas presentes no parlamento à legislatura (apenas 26 de 456) na Constituinte de 88. Segundo Pinto (2003) as deputadas se uniram, apesar das diferentes origens partidárias, e apresentaram um documento com 30 emendas que tratavam dos direitos das mulheres.

Jacqueline Pitanguy, presidente do CNDM de 1985 a 1989, afirma que o Conselho se utilizou de meios de comunicação como estratégia de mobilização nacional. Por meio de outdoors, campanhas em televisão com os slogans “Constituinte Para Valer tem que ter Palavra de Mulher” e “Constituinte para Valer tem que ter Direitos da Mulher”, começou uma articulação entre todos os níveis da federação de órgãos, entidades, conselhos e movimentos de todo o país que estivessem ligados à mulher⁴. O objetivo de toda essa mobilização era coletar o máximo de propostas e reivindicações das mulheres de todo o país.

A partir dessa coleta foi elaborada a Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes. Essa carta é considerada um marco na história do feminismo no Brasil. De forma abrangente trata dos temas mais variados, ligados ao feminismo ou não. Com essa carta e através do lobby (conhecido como Lobby do Batom), as feministas foram convencendo os parlamentares da importância da inclusão do tema na Carta Magna. Devido a tanto esforço os slogans utilizados nas campanhas alcançaram o povo, levando-o a participar ativamente do processo de elaboração da Carta.

³ Fonte: Portal da Secretaria de Políticas para as Mulheres

⁴ Disponível em <http://www.cepia.org.br/>

Outra vitória foi atingida pelo movimento, em forma de mais institucionalização das demandas, porém com maior autonomia. Em 2003 foi criada a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM-PR). A SPM age em três linhas principais de ação: 1- Políticas do Trabalho e da Autonomia Econômica das Mulheres; 2- Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; e 3- Programas e Ações nas áreas de Saúde, Educação, Cultura, Participação Política, Igualdade de Gênero e Diversidade⁵.

A SPM é vinculada diretamente à Presidência da República e articula com os Ministérios a formulação e desenvolvimento de políticas específicas para as mulheres. Com a criação dessa Secretaria, o movimento de mulheres e feministas foi institucionalizado de forma mais veemente, fortalecendo a pauta. Pode-se dizer que as mulheres começaram a se unir e a se organizar para conseguir o que lhes era de direito com bastante antecedência na história da democratização do Brasil. O atraso da institucionalização de suas demandas foi o que prejudicou que políticas específicas para elas fossem formuladas mais cedo.

A partir do momento em que essa institucionalização aconteceu e as demandas estavam acumuladas, ficou clara a necessidade de políticas específicas para as necessidades das mulheres por meio de se buscar sua autonomia e a igualdade de gênero, o canal escolhido para tal foi a Conferência Nacional. Foram realizadas três Conferências: em 2004, 2007 e 2011. A primeira, em 2004, teve como objetivo a formulação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, o PNPM. Às demais edições da Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, a CNPM, coube então, avaliar e repactuar o Plano de acordo com as novas necessidades.

O objetivo da presente pesquisa é verificar a efetividade das Conferências Nacionais através da averiguação da sua capacidade de influenciar a agenda governamental, quando constatada a inserção das demandas resultantes de uma Conferência em seu respectivo Plano de Políticas. Será utilizada como objeto de pesquisa a III CNPM, portanto serão analisados todos os documentos relativos à ela como decreto presidencial de convocação, regimento e regulamento interno, relatório final e anais da etapa nacional. Na etapa nacional são aprovadas resoluções a serem incorporadas no III PNPM, logo ele também servirá como base documental dessa pesquisa.

Por meio de uma pesquisa qualitativa na qual é realizada a análise do conteúdo e do discurso, esses documentos chamados “de primeira mão” por não terem sido ainda

⁵ Fonte: Portal da Secretaria de Políticas para as Mulheres. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/>

organizados de forma a fazer sentido para essa pesquisa, passarão por um tratamento analítico para posterior interpretação (GIL, 2007). A verificação da efetividade da CNPM deverá ficar passível de ser respondida através da análise dos dados que serão observados e organizados (GERHARDT, 2009).

Referencial Teórico

Com a intenção de explicar as principais bases teóricas para o entendimento desta pesquisa, este capítulo vem apresentar e explicar os conceitos que serão utilizados. Por meio de uma revisão bibliográfica será possível também melhor compreender os resultados atingidos.

Democracia

A relação entre liberdade e autoridade é amplamente analisada na obra de John Stuart Mill, *A Liberdade*, de 1859. Essa liberdade não é a do querer e sim a civil e social. Pode-se observar essa relação na Grécia e Roma antigas. A liberdade era encarada como ter proteção contra a tirania dos governantes políticos e dos demais indivíduos da sociedade que representavam algum tipo de ameaça. Como os governantes estavam no poder por meio da conquista ou da hereditariedade, era preciso que as ações fossem autoritárias, violentas e opressivas para legitimação do poder. Conseqüentemente, os interesses do povo e dos governantes eram antagônicos. Havia, entre a população, o sentimento de necessidade desse poder do governante, como destacado por Rousseau.

“Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto senão a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente.”
(ROUSSEAU, 2002)

Esse pensamento era também expressado por John Locke (1690), pensador de política moderna, que afirmava ser preferível abrir mão de uma parcela de liberdade, entregando-a nas mãos de um só soberano para que a paz, a vida, os bens e a segurança fossem garantidas. Porém, o poder dos governantes era ainda algo muito perigoso que seria usado contra a população quando julgado necessário, da mesma forma que seria usado contra um inimigo.

Mill (1991) afirma que patriotas impuseram, então, limites ao poder do governante, estabelecendo até onde sua ação seria tolerada. Em um primeiro momento foram traçados alguns aspectos que seriam considerados as liberdades e direitos políticos, que, se

ultrapassados, justificaria então uma rebelião por parte da população. No segundo momento, foram traçados alguns freios constitucionais estabelecidos pela comunidade ou por quem a representasse.

Com o desenvolvimento de tecnologias e pensamentos, a sociedade se torna plural com seus diferentes ideais, opiniões e vertentes. Indivíduos com interesses comuns se agruparam em diferentes sindicatos, partidos, religiões e ideologias. A autocracia (poder na mão de um só) deixa de atender a essa nova realidade. O homem deixou de querer um governante que tivesse interesses diferentes do seu (Mill, 1991). Dentre todas as formas de governo, a Democracia foi a opção escolhida. A Democracia é entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, sendo caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos (BOBBIO, 1997).

A Democracia veio como consequência de todo esse processo de dinamização da sociedade, pois sua essência constitui elementos que ajudam a evitar fatores indesejáveis (como a tirania) e ainda trazem consigo fatores que atendem às novas demandas sociais: direitos essenciais; liberdade geral; autodeterminação; autonomia moral; desenvolvimento humano; proteção aos interesses sociais essenciais; igualdade política; preza pela paz e prosperidade (DAHL, 2001).

Todavia, a forma com que a democracia é percebida e praticada difere entre correntes e pensamentos. A ideia principal, de que o poder será delegado a apenas algumas pessoas é o fator comum. Porém, a forma com que a população interage com o poder, ou ainda tem alguma parcela de poder, varia. A democracia se expressa por meio da representação, participação e deliberação social. Ou ainda pode ser observada como um mistura dessas categorias.

Democracia Representativa

Dias (2004) afirma que o modelo democrático contemporâneo tem como princípio o exercício da vontade do povo na persecução do bem comum. Diz ainda que o mecanismo responsável pela efetivação desse princípio é o da escolha dos governantes por aqueles considerados cidadãos. Devido aos avanços sociais, humanitários e políticos, hoje todos são considerados cidadãos no Brasil, tendo o direito de escolher seus representantes através

do voto que é obrigatório àqueles entre 18 e 70 anos e facultativo para os maiores de 16 e 70 anos ⁶.

Obedecendo ao regime democrático liberal, no modelo representativo de democracia, o papel do cidadão se define essencialmente na participação nas eleições “sendo o voto a expressão máxima de controle sobre os representantes, profissionais experientes em políticas públicas” (FARIA, 2012, p. 32). Depois do processo eleitoral, a capacidade de legislar fica outorgada aos novos representantes do povo, que serão submetidos a um novo processo eleitoral no intervalo de 4 anos, exceto Senadores da República, cujo mandato é de 8 anos.

Os mandatos são delegados de forma temporária aos eleitos porque, segundo Mill (1991), é uma forma de garantir a impossibilidade de se tornarem riscos de tirania, pois a população poderia simplesmente não reeleger tal pessoa ao poder se assim o desejasse, depois de constatada sua falta de capacidade, seja essa verificada na ação política ou mesmo na falha do diálogo com os cidadãos para reconhecer quais as demandas desses, ou mesmo para prestar contas quanto a gastos e ações.

Portanto, no modelo democrático representativo, o papel do cidadão se exprime em maior grau nas eleições. É delegado o poder para aqueles que são especialistas em políticas públicas e não ao povo, dessa forma ao cidadão cabe apenas lidar com seus interesses individuais, sabendo que seus interesses coletivos estarão sendo cuidados por quem tem a capacidade para tal.

Para Joseph Shumpeter (1961), é importante ressaltar que os indivíduos não conseguem se agrupar de maneira racional e rápida o suficiente para que a vontade do povo possa ser levada para dentro do processo político. O autor, defensor do modelo representativo, reconhece que o governo deve alcançar o bem comum por meio de suas próprias decisões e observações. Os indivíduos têm diferentes concepções do que é o bem comum, logo, o mais justo é deixar aos representantes a decisão de defini-lo. Portanto, “embora não seja exatamente o que ele [o povo] deseja, ainda assim seria um meio-termo justo” (SHUMPETER, 1961, p.305).

É esperado que os representantes tenham a sensibilidade de entender as demandas de seus representados e, através de políticas públicas e ações governamentais, consigam demonstrar a qualidade desse entendimento. Ou seja, para que esse sistema funcione, é preciso que a leitura das demandas dos governados seja correta e que se tenha essa resposta

⁶ Constituição Federal de 1988, Artigo 14, § 1º.

coerente e efetiva. Contudo, devido à falta de meios de diálogo entre esses dois entes, nem sempre é possível que se saiba com clareza quais são as reais demandas.

Uma série de dificuldades se apresenta como empecilhos para uma democracia de qualidade nesse cenário representativo. Alguns autores inclusive defendem que há uma crise da Democracia Representativa (EPSTEIN, 1997; PATEMAN, 1992). Quando uma pessoa toma uma decisão que afeta muitos, pode-se dizer que ela tomou uma decisão coletiva (EPSTEIN, 1997). Porém é praticamente impossível que haja comunicação com cada indivíduo para saber se essa decisão reúne os interesses individuais, principalmente se forem levadas em consideração as proporções continentais do Brasil (DAHL, 2001). Sendo assim, um dos fatores para se justificar a crise na representação é a pouca comunicação entre representantes e população.

O único contato entre representantes e representados na democracia indireta ocorre durante as eleições quando ainda são candidatos e eleitores. Esses possíveis representantes expõem seus ideais e planos de ação sem saberem ao certo se serão possíveis as suas concretizações, pois ainda não conhecem a realidade da viabilidade orçamentária, política e organizacional de onde atuarão no futuro. Além do mais, novas demandas podem surgir depois de realizadas as eleições já que os cenários político, social e econômico são dinâmicos.

A falta de meios de prestação de contas e ações pelos políticos leva à desconfiança do cidadão com o governo. Não há assim um meio de acompanhar suas ações. Todo esse processo leva à grande injustiça social. Só quem terá suas demandas atendidas serão aqueles que conseguirem levá-las aos parlamentares por meio de formas não institucionais. Já aqueles grupos que não são organizados, mas não deixam de ter demandas válidas, não serão atendidos.

Norberto Bobbio, em seu livro “O futuro da democracia”, de 1984, diz que o uso do termo “crise” para descrever a situação da Democracia Representativa é algo que sugere uma iminente catástrofe, porém não é essa a realidade. A democracia é um processo dinâmico e está em constante transformação para se adaptar às novas necessidades e realidade de cada sociedade. Alguns autores, assim como Bobbio, acreditam que a Democracia Representativa apenas precisa de ajustes que envolvam a Democracia Participativa.

Democracia Participativa

A aparente falta de interesse do cidadão por assuntos do Estado pode ser justificada por todas as causas que geram a crise da representação. Porém, se a sociedade exercesse um papel mais presente e efetivo dentro do Estado, se sentiria mais próximo dele por ver seus problemas sendo resolvidos e seu tempo sendo bem empregado. Uma lógica mais democrática estaria sendo utilizada para definir as prioridades de atuação do Governo (TATAGIBA, 2012; WAMPLER, 2011). Para tal é preciso que o cidadão esteja presente junto ao Estado em mais momentos que somente o período eleitoral, envolvendo-se de forma mais direta na gestão da coisa pública e, em particular, na formulação, execução e controle de políticas públicas (SANTOS e POGREBINSCHI, 2011).

Alguns mitos em volta da participação surgiram e trouxeram uma visão pessimista, e por vezes discriminatória, dos possíveis participantes e do processo em si. Moroni (2007, p. 291) resume esses itens em 4, sendo eles: (1) “a participação por si só muda a realidade”; esse item tem um caráter despolitizador da participação por sugerir que as decisões não serão afetadas por decisões políticas; (2) “a sociedade não está preparada para participar”, baseia-se do preceito que só o político detém o saber; (3) “a sociedade não pode compartilhar da governabilidade” supõe-se que a participação deva ser limitada ao voto e; (4) “a sociedade é vista como elemento que dificulta a tomada de decisão”, no sentido de demorar para tomar decisões ou falta de posicionamento crítico frente a propostas do Estado.

Esses mitos na verdade são pretextos criados por aqueles que detêm o poder político e não querem a sua partilha. Para Moroni (2007), a Democracia Participativa, agindo junto a um governo descentralizado, apresenta-se como proposta de universalização da cidadania, no sentido de estender a todos a cobertura de direitos iguais. O autor aponta que, no caso brasileiro, essa universalização seria alcançada através de implementação de políticas reparadoras dos danos causados por séculos de desigualdades, preconceitos e discriminações. A pressão da maioria sobre a minoria precisava, pois, ser amenizada por mecanismos de participação com regras definidas e claras.

Na Constituição Federal de 88 foram estabelecidos então alguns princípios e diretrizes para a participação social e organização da sociedade civil. O artigo 8º aponta que “é livre a associação profissional ou sindical”. O artigo 10º assegura que trabalhadores e empregados participem de colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais são objetos de discussão. Já no artigo 198 é afirmado em seu inciso III que o sistema de saúde tem como

uma de suas diretrizes a participação da comunidade. O artigo 194, dispendo sobre a seguridade social em seu inciso VII:

“Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (BRASIL, 1988).

Em um primeiro momento foi preciso então compreender como se daria a participação social. As demandas pós-ditadura estavam acumuladas e foi preciso que todos aprendessem a participar. A participação desse período, situado de 1975 até a década de 1990, é chamada de “participação como emancipação”, pois é o período que serviu como escola para governo e cidadãos, associado a uma ideia de poder popular que ativa e expressa conflitos visando à transformação social (TEIXEIRA, 2014).

Na Democracia Participativa a participação social deve estar sempre presente nos processos das políticas públicas para que seja encontrada então a “razão pública” (FARIA, 2012). Logo, foi preciso se pensar em formas de conciliar o sistema representativo indireto vigente com o modelo de democracia direta, tão desejado pela sociedade civil. Alguns processos públicos de decisão coletiva se utilizam da democracia deliberativa, que consiste em cidadãos e seus representantes deliberarem sobre os problemas e temas públicos sob condições que produzam uma reflexão racional. Assim os participantes ali presentes se inteiram das demandas de pessoas em situação similar a sua, se sentem motivados para materializar soluções coletivamente e que sejam aceitáveis pela maioria (NAVARRO, 2003).

Para que a participação social na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas ocorra é preciso que haja uma forma de contato entre o cidadão e o Estado. Essa forma deverá ter sua metodologia condizente com os objetivos que se espera alcançar, pensando nas dimensões dentro da federação que seus resultados devem atingir. Cada caso exige um tipo de instrumento diferente. A partir do Decreto nº8243⁷ foi instituída a Política Nacional de Participação Social, a PNPS, com o “objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014).

São definidos pelo Artigo 2º os mecanismos de participação e seus conceitos, sendo alguns deles: (inciso II) os conselhos de políticas públicas, espaço permanente de diálogo

⁷ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm

entre sociedade civil e governo para promover a participação no processo decisório; (inciso III) comissão de políticas públicas, criado de forma temporária para o diálogo entre sociedade civil e governo sobre um objetivo específico e; as Conferências Nacionais definidas como:

“IV - conferência nacional - instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado”. (BRASIL 2014)

São definidos também pelo Decreto os conceitos de outros mecanismos de participação com ouvidoria pública, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública e ambiente virtual de participação social. Além da definição de sociedade civil como sendo “o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações” (BRASIL. 2014). Esse trabalho realizará uma análise de uma Conferência Nacional, portanto ela será melhor definida.

Conferência Nacional como Ferramenta da Democracia Participativa

As Conferências Nacionais são importantes espaços de diálogo entre a sociedade civil e o governo. O objetivo desse espaço é prover diretrizes para a formulação de políticas públicas de âmbito federal. As Conferências são convocadas pelo poder Executivo através de seus ministérios, secretarias e conselhos e são organizadas tematicamente, contando com a participação paritária de representantes da sociedade civil e do governo (SANTOS e POGREBINSCHI, 2011). São realizadas etapas municipais/regionais e estaduais, onde são formuladas as diretrizes a serem levadas para votação na etapa nacional. São eleitos também os delegados que seguem para a etapa final, responsáveis por votarem quais diretrizes irão compor o relatório final (PETINELLI, 2011).

O desenho do evento será definido pelo regimento interno a ser elaborado, na maioria das vezes, pelo Conselho da área referente ao tema da Conferência, com auxílio de sua secretaria ou ministério e deverá ser submetido à aprovação da plenária de cada etapa antes de se iniciarem os processos de debate. Estarão presentes nesse documento

informações orientadores a respeito da definição do objetivo do encontro, eixos temáticos a serem debatidos, etapas e datas de realização, número de atores do governo e da sociedade civil, assim como a função de cada um, dinâmica de deliberação das propostas e orientações para encaminhamento das diretrizes aprovadas em cada etapa (PETINELLI, 2011).

A partir do governo Lula, o número de realizações de Conferências se expandiu. Até 2014 foram realizadas 140 Conferências, sendo que 70% (99 ocorrências) aconteceram entre 2003 e 2014⁸. A importância que vem sendo dada a essas instâncias se deve à capacidade propositiva e de veto, que são, respectivamente, “a capacidade de pautar importantes inovações introduzidas pelo governo federal” e “veto em determinadas políticas do governo” (AVRITZER e SOUZA, 2013, p. 11).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea, em parceria com a Vox Populi, realizou uma pesquisa, em julho de 2011, referente às Conferências Nacionais de 2003 a 2010, com 2.200 respondentes. A pesquisa, relatada por Avritzer (2012a) é referente à uma amostra representativa para todas as regiões do país e espelha a estratificação de renda, escolaridade, sexo e raça existente no país. Segundo essa pesquisa:

“a participante típica é uma mulher em 51,2% dos casos, com quatro anos de escolaridade (26,9%) ou com ensino médio completo em 20,3% dos casos. A sua renda varia entre 1 e 4 salários mínimos (SM) em 52,2% dos casos.” (AVRITZER, 2012a, p.13).

A capacidade inclusiva das Conferências varia de acordo com a sua temática, pois cada uma envolve um grupo da sociedade civil diferente do outro, possui finalidades diferentes, e são organizada por diferentes órgãos. Esses variam em sua relevância e força de ação de acordo com o contexto político e recursos orçamentários (PETINELLI, 2011). Nesse instrumento da Democracia Participativa, as pessoas que ali estão reunidas por um objetivo comum (formular diretrizes que poderão servir de base para elaboração de políticas públicas), podem conhecer as diferentes demandas e histórias pessoais, realizando a construção de consensos e dissensos por meio do compartilhamento de poder entre Estado e Sociedade (MORONI, 2007).

⁸ Fonte: http://issuu.com/secretariageralpr/docs/democraciaparticipativa_web

Metodologia

Pesquisa é o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico e tem como objetivo fundamental descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos (GIL, 2008). Dentre as classificações de pesquisa propostas pelo autor está a pesquisa documental, que consiste na exploração de fontes documentais. Esse tipo de pesquisa pode ser feita através de registros escritos provenientes do governo ou não, podendo esses registros serem observados, por exemplo, na forma de projetos de lei, atas, anais, sentenças judiciais, entre outros. Zanella (2009) chama esses documentos provenientes do governo de “documentos externos”.

O documento, chamado “de primeira mão”, por não ter ainda recebido qualquer tratamento analítico, deve, pois, passar por processos que o qualifique e codifique para que seu conteúdo possa ser interpretado e analisado (GIL, 2008). Após a análise do conteúdo, o documento passa então a ter um significado e um fundamento científico. A resposta para a hipótese ou pergunta levantada em um trabalho deve, então, ficar passível de ser respondida através da análise dos dados levantados (GERHARDT, 2009).

A pesquisa quantitativa utiliza o conhecimento estatístico para coletar e analisar dados, já na pesquisa qualitativa são utilizadas as análises de conteúdo e do discurso (ZANELLA, 2009). No presente trabalho foram utilizados os aspectos da pesquisa qualitativa para atingir os resultados desejados. Isso porque parte da análise de fatos sociais, buscando realizar o diálogo entre eles, e daí é possível constatar qual a relevância política e social do evento (GIL, 2007). Para melhor entender o funcionamento das Conferências Nacionais e verificar sua efetividade, essa dialética foi aplicada nos documentos relativos a III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (III CNPM) e ao III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (III PNPM).

No relatório final da III CNPM, divulgado no site da Secretaria de Políticas para as Mulheres, é possível ter acesso às resoluções aprovadas na etapa nacional da Conferência. Será realizada uma análise do conteúdo do III PNPM, para que seja verificado se as resoluções aprovadas estão presentes nesse. Para tal, serão observadas as categorias e subcategorias já estabelecidas pelo regimento da III CNPM, para que todo esse processo seja realizado de forma organizada e de fácil entendimento. A III CNPM e suas etapas serão explicadas a seguir.

III Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres

Em 15 de março de 2011, a Presidente Dilma Rousseff convoca, por meio de decreto⁹, a III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, sob a coordenação da Secretaria de Políticas para as Mulheres e o Conselho Nacional de Direitos das Mulheres. Objetivou elaborar políticas públicas de cunho igualitário, com a perspectiva de fortalecimento da autonomia econômica, cultural e política da mulher, contribuindo para a erradicação da pobreza. As três etapas da III CNPM obedeceram ao cronograma estabelecido em seu regimento:

“Art. 5º - As três etapas da 3ª CNPM serão realizadas obedecendo ao seguinte cronograma:

I - Etapa Municipal e/ou Regional – de 1º de julho a 31 de agosto de 2011;

II - Etapa Estadual – de 1º de setembro a 31 de outubro de 2011;

III - Etapa Nacional – de 12 a 14 de dezembro de 2011.” (BRASIL, 2011d)

As propostas elaboradas em suas etapas seguiram os princípios orientadores também utilizados pelas Conferências I e II, publicados no texto-base¹⁰ para as Conferências Municipais e/ou Regionais e Estaduais. Sendo eles: (a) igualdade e respeito à diversidade; (b) equidade; (c) autonomia das mulheres; (d) laicidade do Estado; (e) universalidade das políticas; (f) justiça social; (g) transparência dos atos públicos e; (h) participação e controle social.

As Etapas Municipais/Regionais e Estaduais

A elaboração das Políticas Nacionais tem início então nas etapas municipais, ou regionais no caso de municípios próximos que preferiram realizar essa etapa juntos. De acordo com o Artigo 3º do Regimento da III CNPM, o Poder Executivo local ficou

⁹ Disponível em

http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Mulheres_III/decreto_3_conferencia_mulheres.pdf

¹⁰ Disponível em <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/noticias/arquivos/orientacao-para-as-conferencias.pdf>

encarregado de convocar as etapas Municipais/Regionais. As etapas Estaduais foram convocadas pelos Governos Estaduais e do Distrito Federal. Para dar cumprimento ao disposto no Artigo 1º do decreto, desde suas etapas Municipais, o Artigo 6º do regimento estabelece um temário, sendo esse definido em dois incisos:

“I - análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade de gênero, na perspectiva do fortalecimento da autonomia econômica, social, cultural e política das mulheres, e que contribuam para a erradicação da pobreza extrema e exercício pleno da cidadania pelas mulheres brasileiras;

II - definição de prioridades de políticas para o próximo período, tendo como base a avaliação, atualização e aprimoramento das ações e políticas propostas no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, sua execução e impactos.” (BRASIL, 2011d).

No Parágrafo único do Capítulo III, define que todas as discussões que aconteceram na III CNPM, deveriam obrigatoriamente incorporar as questões de classe, gênero, étnico racial, geracional e da livre orientação sexual da sociedade brasileira. No documento orientador para a realização das primeiras etapas¹¹ é especificado que nas etapas Municipais/Regionais e Estaduais deve ser criada uma Comissão Organizadora Municipal composta por membros do Governo e Sociedade Civil, além da relação de propostas, deveriam também ser escolhidas as delegadas, de forma proporcional aos municípios e Estado.

Além de definirem suas plataformas políticas, as Conferências Municipais/Regionais e Estaduais selecionaram as delegadas que seguiriam então para as etapas subsequentes. As delegadas têm que participar das duas primeiras etapas para poder participar da Conferência Nacional, onde não há inscrição de participantes. Realizadas as etapas Estaduais, as políticas aí elaboradas foram enviadas para a Comissão Organizadora da etapa Nacional.

¹¹ Disponível em <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/noticias/arquivos/orientacao-para-as-conferencias.pdf>

A Etapa Nacional

A etapa Nacional foi então convocada pela Presidência da República e pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher (Artigo 11º do Regimento). Foi elaborado um Regulamento Interno¹² para definir as normas de funcionamento da III CNPM. Em seu artigo 9º é definido que a sua programação seria na forma de (a) solenidade de abertura; (b) plenária de abertura; (c) painéis; (d) rodas de conversa; (e) grupos de trabalho; (f) plenária final.

A plenária de abertura, que teve como participantes as delegadas, convidadas (com direito a voz, mas não ao voto) e observadoras (sem direito à voz ou ao voto) e teve por objetivo aprovar o regulamento interno. O temário, já exposto no item 3.2, foi desdobrado em quatro painéis definidos pela Comissão Organizadora Nacional. O temário também foi dividido em nove rodas de conversa, também divididos pela Comissão.

Já os Grupos de Trabalho, definidos pelo Capítulo VIII do regulamento, se constituíram de delegadas, convidadas (com direito a voz, mas não ao voto), observadoras (sem direito à voz ou ao voto) e duas coordenadoras (uma indicada pela Comissão e outra pelo grupo). Foram divididos 24 grupos e foram levadas à Plenária Final as prioridades que foram aprovadas em um número mínimo pré-estabelecido de grupos. Estavam disponíveis para os grupos os relatórios de todas as Conferências Estaduais e do Distrito Federal para eventuais consultas.

Coube à Plenária Final debater e votar as prioridades oriundas dos grupos de trabalho e as moções apresentadas, como estabelecido pelo artigo 22º do regulamento interno. Foram consideradas aprovadas pela Conferência as prioridades que obtiveram aprovação em 70% do total dos grupos de trabalho. Já as prioridades aprovadas no primeiro dia em 8 ou mais grupos e no segundo dia em 3 ou mais grupos foram deliberadas em plenário com a presença de todas as delegadas, convidadas e ouvintes, com as mesmas regras de direito a voz e voto.

A III CNPM, em sua etapa Nacional, teve um total de 3.000 participantes sendo que 2.781 pessoas eram delegadas, 219 eram convidados nacionais e internacionais. O grupo de delegadas era formado da seguinte forma: 40 eram integrantes do CNDM. 435 eram representantes de diferentes Ministérios, Secretarias, Órgãos e instituições do Governo Federal. 2.306 participantes das etapas estaduais, de acordo com a distribuição a seguir: 60% representantes da sociedade civil, 30% representantes dos governos municipais e 10%

¹² Disponível em

http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Mulheres_III/regulamento_3_conferencia_mulheres.pdf

representantes dos governos estaduais. Segue o quadro elaborado pela SPM relativo às unidades da federação e o seu total de delegadas representando-as:

Quadro 1 – Total de delegadas referente a cada estado da Federação

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	TOTAL	SOCIEDADE CIVIL (60%)	GOVERNO MUNI-CIPAL (30%)	GOVERNO ESTADUAL (10%)
ACRE	37	22	11	4
ALAGOAS	58	35	17	6
AMAZONAS	52	31	16	5
AMAPÁ	38	23	11	4
BAHIA	143	86	43	14
CEARÁ	96	58	29	9
DISTRITO FEDERAL	51	31	15	5
ESPÍRITO SANTO	59	35	18	6
GOIÁS	76	45	23	8
MARANHÃO	81	49	24	8
MINAS GERAIS	183	110	55	18
MATO GROSSO DO SUL	51	31	15	5
MATO GROSSO	55	33	17	5
PARÁ	69	41	21	7
PARAÍBA	62	37	19	6
PERNAMBUCO	101	61	30	10
PIAUI	58	35	17	6
PARANÁ	113	68	34	11
RIO DE JANEIRO	154	92	46	16
RIO GRANDE DO NORTE	57	34	17	6
RONDÔNIA	41	25	12	4
RORAIMA	35	21	10	4
RIO GRANDE DO SUL	119	71	36	12
SANTA CATARINA	79	47	24	8
SERGIPE	50	30	15	5
SÃO PAULO	344	206	103	35
TOCANTINS	44	26	13	5
TOTAL UFS	2.306	1.383	691	232

Fonte: Secretaria de Políticas para as Mulheres

Análise do III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, com vigência de 4 anos, foi aprovado em 2004, referendado em 2007 e novamente referendado em 2011. Na introdução do III PNPM é explicado que o seu processo de construção conta com a participação da sociedade civil, movimento de mulheres rurais e urbanas, feministas e organismos estaduais e municipais de políticas para as mulheres (BRASIL, 2013b). Como já exposto, no artigo 2º de seu decreto de convocação, inciso II, é estabelecido que na III CNPM deveria ter ocorrido a avaliação e aprimoramento das ações e políticas que integram o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e definição de prioridades (BRASIL, 2011a). Portanto, como estabelecido no regulamento interno, as plenárias e painéis foram gravados com vista à publicação dos Anais da 3ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres.

Esse é o caráter transversal do PNPM, que só se verifica se suas políticas tiveram como base para elaboração as resoluções da CNPM, conseguindo atingir, como dito, todos os níveis da federação. A partir das resoluções e discussões presentes nos Anais da III CNPM, se tornou possível então que o III PNPM fosse referendado com base. Para a aferição da contemplação das resoluções elaboradas pela III CNPM nas políticas presentes no III PNPM, foi realizada uma análise comparativa entre os documentos.

As 91 resoluções aprovadas pela III CNPM foram então organizadas em 4 eixos temáticos, cada uma fazendo uma correlação com os capítulos abordados pelo II PNPM. Uma pesquisa foi realizada para atestar se os conteúdos dessas resoluções estavam ou não presentes no III PNPM. Para resumir e sintetizar esses dados levantados foi elaborada uma tabela, de forma que o conteúdo fosse exposto de uma forma mais dedutiva e simples (GIL, 2008).

Cada resolução, organizada em seu subtema e tema, foi classificada então de acordo com seu nível de contemplação pelo Plano. As resoluções foram classificadas como “Sim, na íntegra” quando todo o seu conteúdo foi contemplado pelo III PNPM, seja resumida em apenas uma ação ou desdobrada em vários pontos do Plano. Foram classificadas como “Sim, modificada” quando algum fator que a íntegra foi modificado ou não contemplado e, finalmente, foram classificadas como “Não” quando uma resolução não foi contemplada dentro dos planos de ação do Plano.

É importante ressaltar que somente foram consideradas como “Sim, na íntegra” e “Sim, modificada”, aquelas resoluções que estão presentes nas linhas de ação e nas ações, as que são mencionadas no Plano como metas, objetivos gerais ou objetivos específicos, não

foram consideradas. Outro ponto a ser destacado é que foram consideradas como contempladas mesmo aquelas resoluções que na prática não foram, pois essa análise refere-se apenas à relação entre as resoluções do III CNPM e as linhas de ação do III PNPM. Após a tabela, foi feita uma análise explicativa de cada eixo temático apontando alguns aspectos de suas principais resoluções, assim como dos capítulos 9 e 10, que tratam dos temas presentes em todos os eixos temáticos. Em seguida, há também uma análise de algumas resoluções que apresentaram características a serem destacadas.

Quadro 2 – Classificação das Resoluções da III CNPM

III CNPM			III PNPM
Tema/Eixo	Item de Discussão	Resolução	Contemplada
Tema 1/ Eixo: Autonomia Econômica e social	A-Ampliação da participação e permanência das mulheres no mundo do trabalho e mercado formal.	1	Sim, na íntegra
		2	Sim, modificada
		3	Sim, modificada
		4	Não
		5	Sim, na íntegra
		6	Sim, na íntegra
		7	Sim, na íntegra
	B. Inclusão produtiva e empreendedorismo nos meios urbano e rural	8	Sim, na íntegra
		9	Sim, modificada
		10	Sim, modificada
		11	Sim, na íntegra
		12	Sim, modificada
		13	Sim, modificada
		14	Não
		15	Sim, na íntegra
		16	Sim, na íntegra
		17	Sim, na íntegra
		18	Sim, modificada
	C. Compartilhamento de responsabilidades domésticas: cotidiano, uso do tempo e equipamentos públicos	19	Sim, na íntegra
		20	Sim, modificada
		21	Sim, na íntegra
		22	Sim, na íntegra
		23	Sim, na íntegra
		24	Sim, modificada
		25	Não

III CNPM			III PNPM
Tema/Eixo	Item de Discussão	Resolução	Contemplada
Tema 2 - Eixo: Autonomia Pessoal das Mulheres	A. Ampliação e aperfeiçoamento da rede de atendimento às mulheres em situação de violência e implementação da Lei Maria da Penha	26	Sim, modificada
		27	Sim, na íntegra
		28	Sim, na íntegra
		29	Sim, na íntegra
		30	Sim, na íntegra
		31	Não
		32	Sim, na íntegra
		33	Não
		34	Sim, na íntegra
		35	Sim, na íntegra
		36	Não
		37	Sim, modificada
		38	Sim, na íntegra
		39	Sim, na íntegra
	40	Sim, modificada	
	B. Combate ao tráfico e exploração sexual de mulheres e garantia de direitos humanos das mulheres encarceradas	41	Sim, modificada
		42	Sim, modificada
		43	Sim, na íntegra
		44	Sim, modificada
		45	Sim, modificada
		46	Não
	C. Saúde integral das mulheres, sexualidade, direitos sexuais e direitos reprodutivos	47	Sim, na íntegra
		48	Sim, na íntegra
		49	Sim, na íntegra
		50	Não
		51	Sim, na íntegra
		52	Sim, na íntegra
		53	Não
54		Sim, na íntegra	
55		Sim, modificada	
56		Sim, modificada	
57		Não	
58		Não	
Tema 3 - Eixo: Autonomia Cultural	A. Educação e cultura para a igualdade, com fortalecimento da cidadania	59	Sim, na íntegra
		60	Sim, na íntegra
		61	Sim, na íntegra
		62	Sim, na íntegra
		63	Sim, na íntegra
		64	Sim, na íntegra
		65	Sim, modificada
		66	Não
		67	Não

III CNPM			III PNPM		
Tema/Eixo	Item de Discussão	Resolução	Contemplada		
Tema 3 - Eixo: Autonomia Cultural	A. Educação e cultura para a igualdade, com fortalecimento da cidadania	68	Sim, modificada		
		69	Sim, na íntegra		
		70	Sim, na íntegra		
		71	Não		
		72	Não		
	B. Comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias	73	Sim, modificada		
		74	Sim, na íntegra		
		75	Sim, na íntegra		
		76	Sim, na íntegra		
		77	Não		
		78	Não		
		Tema 4- Eixo: Autonomia Política, institucionalização e financiamento de políticas públicas para as mulheres	A. Participação política e fortalecimento das mulheres em espaços de poder e decisão	79	Não
				80	Não
				81	Sim, na íntegra
82	Sim, modificada				
B. Organização e fortalecimento das secretarias de mulheres nos governos e participação popular	83		Não		
	84		Não		
	85		Sim, na íntegra		
	86		Não		
	87		Sim, na íntegra		
	88	Não			
	89	Sim, na íntegra			
	90	Sim, modificada			
	91	Não			

Fonte: Elaboração da Autora

Autonomia Econômica e Social

O Eixo “Autonomia Econômica e social” aborda temas relativos aos capítulos 1, 6 e 7 do III PNPM, intitulados, respectivamente, de “Igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica”, “Desenvolvimento sustentável com igualdade econômica e social” e “Direito à terra com igualdade para as mulheres do campo e da floresta”. Esse eixo aborda questões sobre a capacitação das mulheres, ampliando a participação e permanência delas no ambiente de trabalho, assim como ampliação de meios que possibilitem a divisão justa das tarefas do cotidiano entre homens e mulheres, além das questões específicas das mulheres do campo e da floresta.

Presente nos Anais da III Conferência, o eixo 1 foi subdividido em três subtemas de discussão, sendo eles: (a) ampliação da participação e permanência das mulheres no mundo do trabalho e mercado formal, (b) inclusão produtiva e empreendedorismo nos meios urbano e rural e (c) compartilhamento de responsabilidades domésticas: cotidiano, uso do tempo e equipamentos públicos.

Segundo dados apresentados no capítulo 1 do Plano, a cada 10 homens da população economicamente ativa, sete procuram emprego, e menos de cinco em cada dez mulheres estão na mesma situação. Além de a diferença no pagamento ser relevante, as mulheres recebem 73,8% do rendimento dos homens. Outro fator alarmante é que 17% da população feminina economicamente ativa é formada por empregadas domésticas e a maioria não possui registro em carteira de trabalho¹³. A primeira resolução saída da Conferência aborda a questão das empregadas domésticas, sendo ela:

“1. Garantir e ampliar os direitos das trabalhadoras domésticas, com especial ênfase na equiparação de direitos com as/os demais trabalhadoras/es (PEC 478/10 das trabalhadoras domésticas e Convenção 189 da OIT)” (BRASIL, 2011e, p. 92).

A resolução 1 é abordada na Linha de Ação 1.1 e 1.5 do capítulo 1 do III PNPM. Aborda os seguintes planos de ação: articular no Congresso Nacional para discussão sobre a Convenção 156 da OIT - Igualdade de Oportunidades e Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho (1.1.5); construir diálogo social visando ampliar o nível de formalização do trabalho doméstico remunerado no Brasil (1.5.1.); articular para aprovação da Convenção 189 da Organização Mundial do Trabalho sobre trabalho decente das trabalhadoras domésticas (1.5.2); articular para assegurar às trabalhadoras domésticas os mesmos direitos previstos na CLT aos demais assalariados (1.5.3) e promover alterações administrativas e fiscais visando facilitar o cumprimento dos direitos das trabalhadoras domésticas (1.5.4). Pode-se dizer que a resolução 1 foi então contemplada integralmente pelo Plano.

Em 1º de junho de 2015 foi sancionada pela presidente Dilma Rousseff a PEC das Domésticas¹⁴. Nela foram abordados alguns assuntos pertinentes, como a definição de “empregado doméstico”, a carga horária máxima, a necessidade de se assinar a Carteira de Trabalho, a inclusão do trabalhador no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o

¹³ III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, p.14.

¹⁴ Lei Complementar nº 150 de 1º de junho de 2015

seguro desemprego, entre outros. Já a Convenção 189 “estabelece que trabalhadoras e trabalhadores domésticos tenham os mesmos direitos básicos que outros trabalhadores, direito a jornadas de trabalho razoáveis e a descanso semanal de pelo menos 24 horas consecutivas, à informação clara sobre as condições de emprego, à cobertura básica de seguridade social e ao respeito dos direitos laborais fundamentais”¹⁵. Portanto, a resolução 1 foi contemplada além do Plano.

Quanto à questão da infraestrutura social nas áreas urbanas e rurais também é um ponto bastante discutido na III CNPM. A mulher está historicamente condicionada a ser responsável pelas obrigações domésticas e harmonia do lar. Seu trabalho profissional e seu trabalho doméstico vivem em constante tensão. Esse processo é reproduzido socialmente através dos tempos, o que acarreta em uma dificuldade de inserção no mercado de trabalho, dificultando o acesso à moradia digna, condição fundamental para a inclusão social. A percepção da importância social e econômica de todas as formas de trabalho exercidas pela mulher é fundamental para sua conquista da autonomia econômica. Pensando nisso, foram construídas as seguintes resoluções:

“6. Combater todas as formas de discriminação (gênero, raça, etnia, geração, deficiência, orientação sexual e diversidade regional), fortalecendo os mecanismos de fiscalização e garantindo a aprovação do PL 6653/2009 (Cria mecanismos para garantir a igualdade entre mulheres e homens) e do PLS 136/2011 (Estabelece medidas de proteção à mulher e garantia de iguais oportunidades de acesso, permanência e remuneração nas relações de trabalho no âmbito rural e urbano). Promover relações mais igualitárias no mercado de trabalho, com destaque para o enfrentamento dos assédios sexual e moral, garantindo adequações estruturais necessárias à acessibilidade e, ainda, fomentando a ascensão e permanência em cargos de direção e chefia de todos os níveis e em todas as atividades públicas e privadas, priorizando processos seletivos internos transparentes e democráticos” (BRASIL, 2011e, p. 92).

O conteúdo da resolução é abordado ao longo do capítulo 1, portanto não possui uma linha de ação específica. Está classificada como “Sim, na íntegra”, pois apesar de não serem abordadas explicitamente o PLS 136/2011 e o PL 6653/2009, seus conteúdos são abordados. A situação atual do Projeto de Lei nº 136 de 2011, segundo classificação do site do Senado

¹⁵ Disponível em <http://www.oitbrasil.org.br/content/entra-em-vigor-convencao-sobre-trabalho-domestico-da-oit>

Federal, é “Matéria com a relatoria” desde 18 de março de 2015¹⁶. Já o Projeto de Lei nº 6653 de 2009 encontra-se na mesa diretora da Câmara dos Deputados desde 6 de fevereiro de 2015, pela justificativa de “Indeferido o pedido de desarquivamento”¹⁷. Ainda que essa seja a situação desses Projetos de Lei, a resolução 6 é considerada contemplada na íntegra pois nesse trabalho é aferida a relação entre a III CNPM e o III PNPM.

Se para as mulheres das zonas urbanas é difícil conseguir autonomia e permanência em cargos, mesmo tendo maior acesso a informações e estando mais próximas do poder, para as mulheres das zonas rurais a situação se agrava. Para que políticas públicas cheguem até elas ou que suas demandas cheguem aos tomadores de decisões, muitas barreiras precisam ser ultrapassadas para que mulheres rurais sejam reconhecidas como produtoras e até como cidadãs.

Um ponto que marca a luta das mulheres do campo e da floresta é o acesso à terra. Essa luta engloba também as mulheres quilombolas e indígenas. No momento da demarcação de terras para a devida divisão, muitas mulheres têm ficado de fora desse processo, não sendo reconhecidas como produtoras rurais, ficam sem acesso a importantes políticas públicas. A terra é o elemento chave para as mulheres do campo e da floresta conquistarem sua autonomia econômica. Não obstante, mulheres das zonas rurais vêm ampliando sua capacidade de mobilização, assim como suas bandeiras de luta. A resolução a seguir, foi contemplada na íntegra.

“8. Fortalecer as organizações produtivas de mulheres rurais, pescadoras, ribeirinhas, extrativistas, levando em conta as especificidades das mulheres indígenas, quilombolas e ciganas, garantindo o acesso ao crédito, à assistência e assessoria técnica e socioambiental, bem como o apoio à comercialização, à agroecologia e à agricultura familiar” (BRASIL, 2011e, p. 92).

Outro exemplo é a resolução 16, também contemplada integralmente:

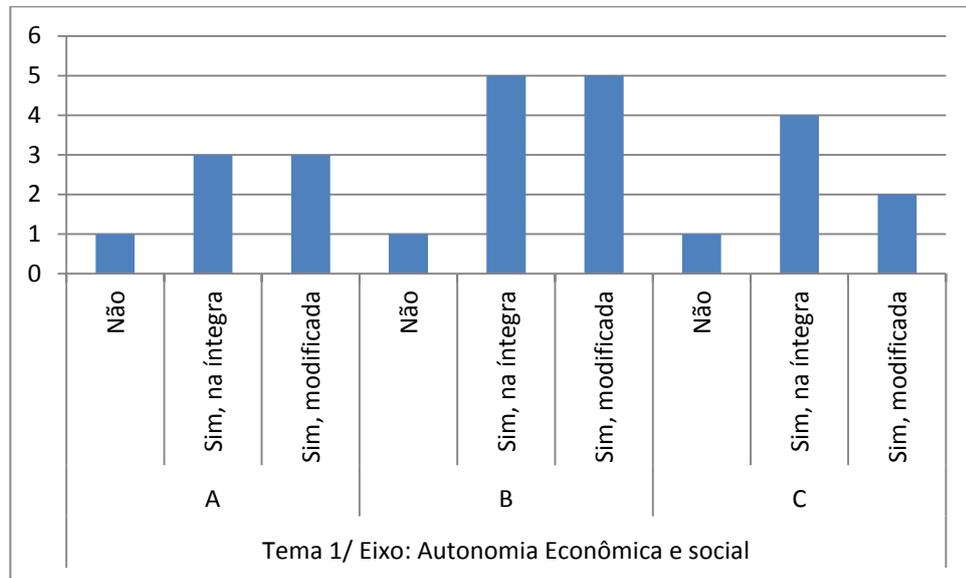
“16. Promover a ampliação da infraestrutura social nos meios urbano e rural, garantindo os direitos das mulheres à habitação e moradias dignas, com acessibilidade, por meio, dentre outras ações, da facilitação de formas de financiamento” (BRASIL, 2011e, p. 93).

¹⁶ Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99668>

¹⁷ Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=464901>

O gráfico abaixo revela a quantidade de resoluções que foram contempladas integralmente ou modificadas, ou ainda que não foram contempladas. Visto que o eixo 1 possui 25 resoluções, 48% foram contempladas integralmente (12 resoluções), 12% não foram contempladas (3 resoluções) e 40% foram contempladas de forma modificada (10 resoluções). Segue o gráfico:

Gráfico 1 – Relação da Contemplação das resoluções do Eixo 1



Fonte: Elaboração da autora

Autonomia Pessoal das Mulheres

O Eixo Temático 2 da III CNPM, intitulado “Autonomia Pessoal das Mulheres”, corresponde aos temas relativos aos capítulos 3 e 4 do III PNPM. O Capítulo 3 tem como título “Saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos” e o Capítulo 4 “Enfrentamento de todas as formas de violência contra as Mulheres”. O Eixo 2 possui três subtemas para melhor abordar todos os assuntos necessários, sendo eles (a) ampliação e aperfeiçoamento da rede de atendimento às mulheres em situação de violência e implementação da Lei Maria da Penha, (b) combate ao tráfico e exploração sexual de mulheres e garantia de direitos humanos das mulheres encarceradas e (c) saúde integral das mulheres, sexualidade, direitos sexuais e direitos reprodutivos

O capítulo 4 do III PNPM aborda a questão da violência contra a mulher, essa violência pode ser física, psicológica, sexual, patrimonial e moral. Essas definições do que se

configura violência estão definidas pelo Artigo 5º da Lei nº 11.340/2006, também conhecida como “Lei Maria da Penha”. Essa lei, que “protege as mulheres contra a violência doméstica e familiar” (BRASIL, 2010, p. 1) foi sancionada em 7 de agosto de 2006. Surge em decorrência de altos índices de morte de mulheres no país e como resultado de um esforço dos movimentos de mulheres¹⁸.

Dentre vários de seus mecanismos estão: “Altera a estrutura judicial e prevê a criação de juizados com competência para julgar os crimes e ações cíveis relacionadas à violência doméstica”; “Proíbe a aplicação de penas pecuniárias (pagamento de multas ou cestas básicas) aos crimes cometidos contra as mulheres, e demais institutos despenalizadores da Lei 9.099/95” e “Incentiva a criação de serviços especializados de atendimento às mulheres, que integram a Rede de Atendimento à Mulher: delegacias especializadas de atendimento à mulher, centros especializados da mulher em situação de violência, defensorias especializadas na defesa da Mulher, promotorias especializadas ou núcleos de gênero do Ministério Público, juizados especializados de violência contra a mulher, serviços de abrigamento e serviços de saúde especializados” (BRASIL, 2010, p.12).

Da III CNPM saíram várias resoluções relativas ao enfrentamento de violência contra a mulher. A resolução 35 se refere à divulgação e à efetivação da Lei Maria da Penha, é contemplada integralmente no Plano através da linha de ação 4.2 e suas ações:

“4.2.1. Divulgar a Lei Maria da Penha, acordos e normas jurídicas nacionais e internacionais de enfrentamento à violência contra as mulheres; 4.2.2. Realizar campanhas, mobilizações e ações educativas sobre a Lei Maria da Penha; 4.2.3. Incorporar a temática do enfrentamento à violência contra as mulheres e a Lei Maria da Penha nos conteúdos programáticos de cursos, concursos públicos, principalmente no processo de formação dos operadores de Direito; 4.2.4. Articular e acompanhar os Poderes Judiciário e Legislativo e ao Ministério Público e Defensoria Pública quanto à execução e aplicabilidade da Lei Maria da Penha” (BRASIL, 2013b, p. 46).

¹⁸ “Configura-se como resposta efetiva do Estado brasileiro às recomendações da Convenção de Belém do Pará (Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher) e da Convenção da ONU sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), das quais o Brasil é signatário. Soma-se a essa luta, o episódio da condenação do Estado Brasileiro pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA que, na análise da denúncia da impunidade do crime praticado contra Maria da Penha Maia Fernandes, determinou expressamente, além do julgamento do agressor, a elaboração de lei específica relativa à violência contra a mulher.”(BRASIL, 2010, p.9)

Outros avanços já foram alcançados nesse quesito. Alguns deles foram vitórias do II PNPM, pois a partir dele houve a consolidação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, assim como a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Seus respectivos Planos e Pactos (Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e o Pacto Nacional de Enfretamento à Violência Contra as Mulheres) foram criados para consolidar e concretizar suas Políticas através de ações e políticas públicas que integram os governos federal, estaduais e municipais (BRASIL, 2011e).

As linhas de ação presentes no capítulo 4 englobam de forma geral algumas das resoluções presentes no eixo 2, subtema A. Portanto há resoluções que foram contempladas integralmente, mesmo não tendo uma ação específica correspondente no III PNPM. Isso porque as resoluções se referem a mecanismos de enfrentamento a todo tipo de violência e de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Tem-se como exemplo a resolução a seguir:

“27. Garantir a execução e implementação das ações do Pacto de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres com permanente controle e monitoramento dos recursos, com diagnósticos e avaliação, garantindo também a participação dos movimentos sociais de mulheres” (BRASIL, 2011e, p. 94).

Não há menção ao Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em nenhuma ação do III PNPM. Porém, dentro do Pacto há a ação “1– Ampliação dos Serviços Especializados de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência e Capilaridade do Atendimento” (BRASIL, 2011c) e no III PNPM há a linha de ação 4.1. “Ampliação e fortalecimento da rede de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência” (BRASIL, 2013b). Essa linha se desdobra em 29 ações que abrangem formas de expandir, fortalecer e criar vários mecanismos para o atendimento à mulher em situação de violência.

O mesmo acontece com o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas. A resolução 41 da III CNPM diz respeito à implementação do Plano relativo ao tráfico de pessoas, do Pacto de enfrentamento à Violência contra a Mulher e do Plano Nacional de Enfrentamento à Exploração Sexual de Meninas e Adolescentes. Já foi esclarecida a situação do enfrentamento à violência contra a mulher. Não há menção no III PNPM à Política relativa à exploração sexual de meninas e adolescentes, o que faz essa resolução ser contemplada de forma modificada. Porém, a linha de ação 4.4. “Enfrentamento à exploração sexual e ao

tráfico de mulheres” é formada por 10 ações que correspondem às diretrizes do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

Houve resoluções não contempladas nesse subtema também, e entre elas está uma que diz respeito ao atendimento a mulheres que vivem em localidades de difícil acesso. Há apenas a resolução 4.3.3 que trata da consolidação do projeto “Siga Bem Mulher”, do Programa Siga Bem Caminhoneiro. Esse projeto foi desenvolvido pela ONG Cepia, em parceria com a SPM, outros órgãos do governo federal e a Petrobrás e tem como objetivo levar para aos caminhoneiros que participam do “Siga Bem Caminhoneiro” informações sobre a violência contra a mulher, assim como os meios de enfrentamento¹⁹, porém não passa do campo das informações. Segue a resolução

“31. Implantar atendimento com acessibilidade e localização adequada para possibilitar o acesso às mulheres em situação de violência em zonas rurais e locais de difícil acesso, respeitando as características regionais, com especial ênfase nas mulheres indígenas” (BRASIL, 2011e, p.95).

No Eixo temático 2 é abordada também a questão da saúde da mulher. Na Constituição Federal (1988), seu artigo 196 aponta que:

“Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988, Art. 196).

As mulheres constituem um elevado número de usuárias do Sistema Único de Saúde brasileiro. Por muito tempo a saúde da mulher se restringia a cuidados com seu sistema reprodutivo e a questões ligadas à maternidade. Com o passar dos anos o movimento feminista foi ganhando forças nesse quesito também, foram então atribuídos à saúde da mulher os direitos reprodutivos e direitos sexuais. Em 2004, foi consolidado então a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM). A resolução 47 que diz respeito à Política, foi contemplada em sua íntegra pela linha de ação 3.1:

¹⁹ Disponível em <http://www.cepia.org.br/>

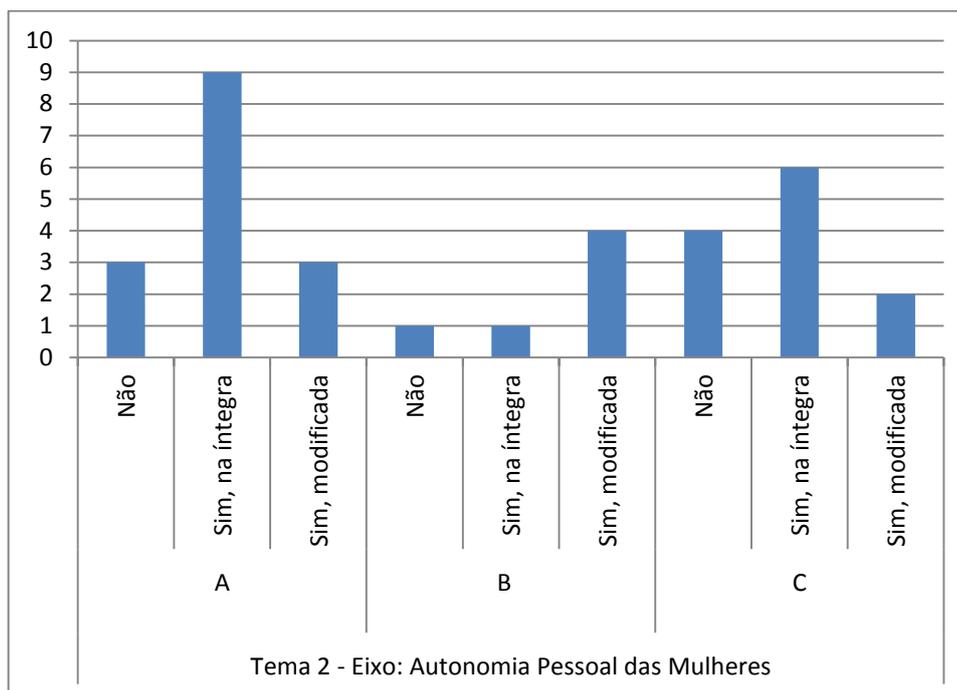
“47. Fortalecer e implementar a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, considerando as mulheres em sua diversidade, com atenção às mulheres no climatério e idosas, e às queixas ginecológicas de jovens e adolescentes; quanto às mulheres negras, atenção especialmente em relação à anemia falciforme promovendo a integração com a Política Nacional de Atenção à Saúde da População Negra” (BRASIL, 2011e, p. 98).

A população negra é historicamente prejudicada pelo preconceito que o estigmatizou por décadas. O sexismo também trás consigo sérias consequências vistas hoje impregnadas na sociedade. A atenção especial com a população negra é uma forma de tentar trazer equilíbrio a essas desigualdades, ainda mais no que diz respeito a doenças mais comuns em pessoas negras e no passado não foram tratadas adequadamente. No que se refere à atenção relativa à anemia falciforme a III CNPM traz algumas resoluções que lhe dizem respeito. Além da resolução 47, há também a 48, contemplada de forma integral pela resolução 3.2.4:

“48. Promover a atenção integral à saúde das mulheres negras, melhorando o registro de dados, capacitando profissionais de saúde, implantando o Programa de Anemia Falciforme (PAF/MS), e, ainda, dando ênfase às especificidades das mulheres em idade fértil e no ciclo gravídico-puerperal” (BRASIL, 2011e, p. 98).

Abaixo é apresentado o gráfico contendo as informações da quantidade de resoluções contempladas integralmente, contempladas de forma modificada e as não contempladas. Sabendo-se que o Eixo Temático 2 é constituído de 33 resoluções, tem-se que 48,48% da resoluções foram contempladas integralmente (16 resoluções), 27,27% foram contempladas de forma modificada e 25% não foram contempladas. Segue o gráfico:

Gráfico 2 – Relação da Contemplação das resoluções do Eixo 2



Fonte: Elaboração da autora

Autonomia Cultural

O Eixo temático 3 da III CNPM, intitulado “Autonomia Cultural”, aborda resoluções com temáticas relativas aos capítulos 2 e 8 presentes no III PNPM. O Eixo foi desdobrado em dois subtemas: (a) educação e cultura para a igualdade, com fortalecimento da cidadania; e (b) comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias. O Capítulo 2 tem por título “Educação para Igualdade e Cidadania” e aborda questões pertinentes à educação da mulher, questionando o porque dela não seguir carreira profissional em cargos historicamente ocupados por homens. Para que ocorra essa mudança é preciso mudar a forma de se pensar a educação e a forma como preconceitos e ideias são reproduzidas através dos tempos. O Capítulo 8 “Cultura, esporte, comunicação e mídia” questiona também a não ocupação de alguns espaços por mulheres e levanta a influência que a mídia pode exercer para que esse processo se perpetue ou não.

Com a evolução do pensamento e das lutas feministas através dos anos, a noção de cidadania para as mulheres expandiu-se. Surgiu então a necessidade de se pensar em formas de incluir esse novo grupo nos meios educacionais. A autonomia econômica e social só se torna viável através da educação. A autonomia econômica porque é preciso estudo para adquirir qualificação para o mercado de trabalho, já a autonomia social será conquistada

através da perpetuação de princípios de igualdade social, que também podem ser adquiridos através da educação. A resolução a seguir foi formulada nesse sentido:

“59. Estimular a produção e difusão de conhecimentos sobre gênero, raça/etnia, contemplando as mulheres em sua diversidade, em todos os níveis e modalidades de ensino, em especial por meio do apoio à criação e ampliação de núcleos de estudos e currículos que contemplem essas temáticas nas instituições de ensino” (BRASIL, 2011e, p. 100).

A difusão de costumes sociais por meio do material didático acaba por reproduzir comportamentos, preconceitos e pensamentos. A resolução 59, que foi contemplada integralmente pelo Plano, sugere formas de eliminar conteúdos sexistas das escolas e incluir temáticas de igualdade de gênero e racial. Outra forma de se fazer entender a importância de valorizar a questão da diversidade nas escolas e na sociedade através da educação é expressa através da resolução, também contemplada em sua íntegra, a seguir:

“63. Incorporar as questões de gênero, raça/etnia, orientação sexual e identidade de gênero, geracional e das pessoas com deficiência nos currículos das instituições em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, com ênfase na implementação da Lei 10.639 /03, que torna obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira, e da Lei 11.645 /08, que inclui no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena” (BRASIL, 2011e, p. 100).

Todavia nem todas as resoluções dessa seção foram contempladas, a exemplo da número 71. Talvez com a intenção de valorizar o profissional para que ele se sinta mais motivado a cumprir as novas metas que farão parte de seu dia a dia, ou simplesmente para valorizar o profissional da educação, foi elaborada essa resolução. Porém, apesar de já ter sido aprovada em 16 de junho 2008, não foi ainda implementada em toda a Federação:

“71. Promover a valorização das/os profissionais da educação por meio da elevação salarial, garantindo a formação continuada em todos os níveis e modalidades de ensino e a criação/cumprimento dos planos de carreira nos níveis federal, estadual, distrital e municipal, com a imediata implementação

do Piso Salarial Nacional das/os profissionais do magistério da educação pública (Lei 11.738/2008)” (BRASIL, 2011e, p. 101).

No que diz respeito à seção de Cultura, Comunicação e Mídia, sua importância é justificada pela capacidade que o ser humano tem de criar símbolos, crenças, idiomas e costumes através da Cultura. Os meios de comunicação midiáticos são fortes instrumentos de se transmitir toda essa cultura, visto que em muitas casas brasileiras há televisores ou rádios. Logo, os meios de comunicação têm grande potencial para divulgar ideais preconceituosos ou que incentivem o respeito aos diferentes gêneros, raças/etnias, orientações sexuais, religiões, identidades de gênero e todo tipo de diversidade. Da III CNPM saíram resoluções que primam por uma comunicação que valorize esses aspectos e que garanta acesso a esse serviço.

“73. Estimular e garantir nos meios de comunicação e na grande mídia a produção e difusão de campanhas e conteúdos não-discriminatórios e não-estereotipados das mulheres, valorizando as dimensões de raça/etnia, orientação sexual e geração, identidade de gênero e cultural, mulheres em situação prisional, além de impedir que o poder público, nas diversas esferas, financie conteúdos discriminatórios e que firam de qualquer modo os direitos das mulheres” (BRASIL, 2011e, p. 101).

Essa resolução foi contemplada na linha de ação “Orientar as ações publicitárias e as publicações do governo federal visando garantir o respeito à igualdade de gênero, raça, etnia, e o combate à discriminação e estereótipo. (8.1.3)”, porém classificada como “modificada”, pois no plano no lugar dos termos “estimular” e “garantir” há o termo “orientar”, mais para frente nessa resolução está “visa garantir”. Porém, no Artigo 5º, inciso IX da Constituição de 88 assegura que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;”. Portanto não se pode garantir que certas opiniões não serão transmitidas, porém elas podem ser coibidas. A linha de ação 8.1.2. foi um pouco além das resoluções formuladas da III CNPM e diz:

“8.1.2. Realizar campanhas de denúncia e combate à discriminação e aos estereótipos das imagens veiculadas sobre as mulheres na mídia, considerando as mulheres em sua diversidade” (BRASIL, 2013b, p. 77).

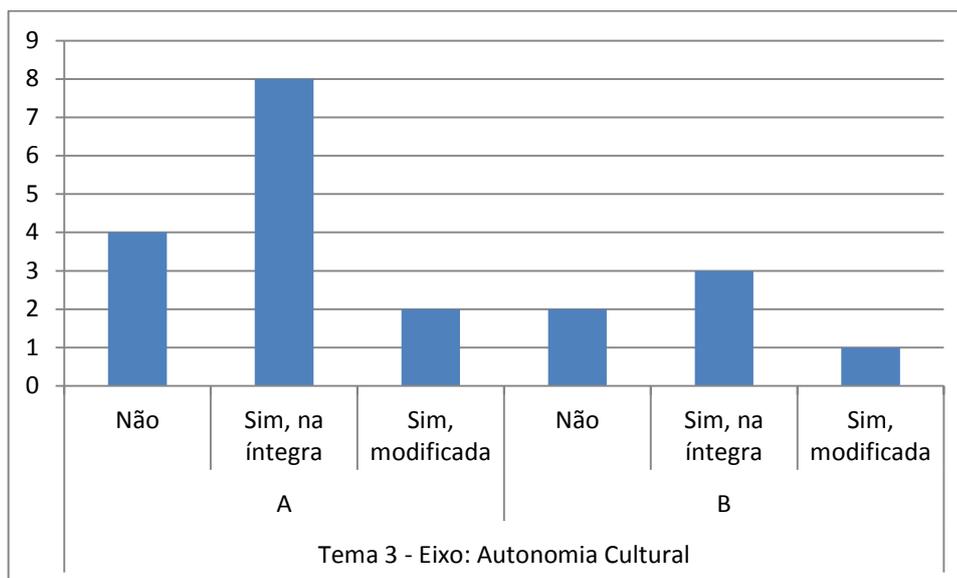
A outra dimensão abordada pelo capítulo 8 do III PNPM, mas não pela III CNPM, refere-se ao esporte. Na Constituição Federal, seu Art. 217 defende o fomento de práticas desportivas formais e não formais como direito de cada um, e aponta em seu parágrafo 3º que é dever do Estado fomentar práticas desportivas como direito de cada um²⁰. Portanto o esporte deve fazer parte da vida de todos como qualquer outro direito social de forma igualitária, sem perpetuar preconceitos quanto a mulheres em certas modalidades e prestando especial atenção em como incluir todas as classes sociais. Para tal foram criadas a linha de ação 8.9 “Estímulo à participação profissional das mulheres nos esportes” e 8.7:

“8.7. Estímulo às práticas esportivas pelas mulheres e ampliação de sua participação nos programas e projetos públicos voltados para o esporte e o lazer, articulando a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas e as dimensões raciais, étnicas, de origem, de classe social, de idade, de orientação sexual, de identidade de gênero e de mulheres com deficiência” (BRASIL, 2013b, p.80).

O gráfico abaixo traz informações relativas ao número de resoluções referentes ao eixo 3 que foram contempladas integralmente, modificadas ou que não foram contempladas. Visto que esse eixo temático é formado por 20 resoluções tem-se que 55% foram contempladas integralmente (11 resoluções), 15% foram contempladas de forma modificada (3 resoluções) e 30% não foram contempladas (6 resoluções). Segue o gráfico:

²⁰ Constituição Federal de 1988

Gráfico 3 – Relação da Contemplação das resoluções do Eixo 3



Fonte: Elaboração da autora

Autonomia política, institucionalização e financiamento de políticas para as mulheres.

O Eixo Temático 4 da III CNPM, intitulado “Autonomia política, institucionalização e financiamento de políticas para as mulheres engloba as resoluções pertinentes ao Capítulo 5 do II PNPM “Fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão”. Esse Eixo foi desdobrado em dois subtemas, A- Participação política e fortalecimento das mulheres em espaços de poder e decisão e B - Organização e fortalecimento das secretarias de mulheres nos governos e participação popular.

O papel social da mulher, até não muito tempo atrás, se resumia basicamente ao mundo privado, vida doméstica e aos cuidados com a família. De acordo com os moldes patriarcais em que as sociedades contemporâneas se fundaram, era esse o papel a ser exercido pelas mulheres. Essa situação teve como consequência a invisibilidade de suas ações, de suas demandas e até delas mesmas. Para que tal cenário mudasse, não seria suficiente que homens no poder defendessem os direitos das mulheres, o ideal é que elas próprias pudessem também assumir o papel de tomadoras de decisões sobre suas próprias vidas, de acordo com suas reais demandas, afinal as mulheres representam maioria da população brasileira (50,62%)²¹. Com

²¹ Disponível em <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Dados de 2015.

esse intuito foram formuladas resoluções que garantissem a presença das mulheres nos espaços de poder, como a resolução 82:

“82. Propor medidas no sentido da paridade entre mulheres e homens, contemplando a diversidade das mulheres, nos cargos comissionados e de decisão e poder da administração pública direta e indireta, nas três esferas de governo” (BRASIL, 2011e, p.103).

Essa resolução foi contemplada de forma modificada pela linha de ação 5.4.3 do III PNPM por não se comprometer em aplicar suas medidas em todas as esferas do governo. É fundamental que haja mecanismos que possibilitem que a mulher ascenda à esfera pública, denunciando as desigualdades e violência vividas, se tornando então um sujeito político que construirá sua própria história (BRASIL, 2013b). Para que a políticas públicas com temáticas feministas, enfrentamento de todo tipo de violência e discriminação e a igualdade entre homens e mulheres sejam alcançadas, é preciso da colaboração do Estado e da institucionalização de mecanismos e práticas.

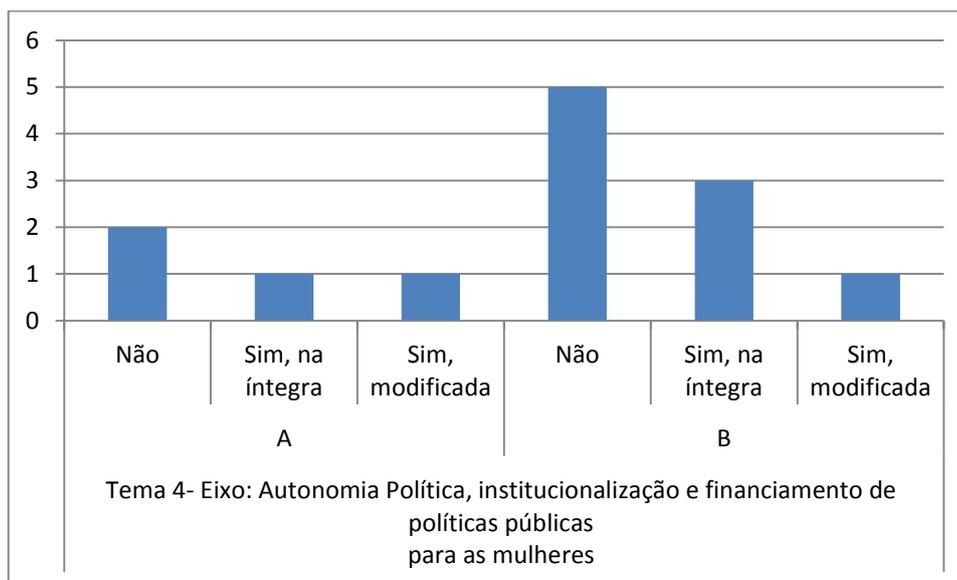
A participação do Estado se dá por meio da criação de instâncias e mecanismos para colaborar com a causa feminista. Esses mecanismos podem se expressar por meio de um comitê de avaliação das políticas implementadas, políticas públicas específicas voltadas para as diferentes realidades vivenciadas por mulheres, ouvidorias e fortalecimento da Secretaria de Políticas das Mulheres nos municípios. O subtema B é formado de resoluções que contribuem para o fortalecimento institucional do feminismo e suas causas. A exemplo da resolução, que foi contemplada de forma modificada pelo III PNPM nas resoluções 5.3.1 e 5.5.1, por não mencionar criação das Secretarias, e sim de Conselhos e organismos executivos de políticas para as mulheres.

“83. Criar, fortalecer e ampliar as Secretarias de Políticas para as Mulheres nos estados, municípios e distrito federal, com estrutura, recursos humanos e orçamento próprios, para implementação e ampliação de políticas para as mulheres e de enfrentamento a todas as formas de discriminação e violência contra as mulheres” (BRASIL, 2011e, p.103).

Para esse eixo temático também foi elaborado um gráfico que expressa a quantidade de resoluções contempladas integralmente, contempladas de forma modificada e as não

contempladas. Visto que o Eixo 4, “Autonomia política, institucionalização e financiamento de políticas para as mulheres” é formado por 13 resoluções, observa-se que 30,76% foram contempladas integralmente (4 resoluções), 15,38% foram contempladas de forma modificada (2 resoluções) e 54% não foram contempladas (7 resoluções). Segue o gráfico:

Gráfico 4 – Relação da Contemplação das resoluções do Eixo 4



Fonte: Elaboração da autora

Capítulos 9 e 10 do III PNPM

Todas as dimensões do Capítulo 9 do III PNPM - “Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia” – e do Capítulo 10 - “Igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência” – foram incorporadas nas discussões de todos os grupos de trabalho da III CNPM. Ou seja, em todos os Eixos temáticos há resoluções referentes a esses dois capítulos. Essa metodologia abordada somente com essas duas temáticas é justificada pela grande importância que têm. Toda forma de preconceito precisa ser combatida em todos os âmbitos da sociedade, como escolas, meios de comunicação, instâncias governamentais e privadas e dentro do lar.

Alguns grupos estão mais sujeitos à discriminação que outros. A exemplo das mulheres negras que lidam com o sexismo devido a padrões históricos que dizem qual é o papel da mulher, lidam também com o racismo que, devido aos costumes escravocratas de um passado não tão distante no Brasil, traz a ideia de inferioridade pela simples quantidade de melanina que se carrega na pele. Se essa mulher for lésbica, bissexual ou transgênera terá que

lidar também com preconceitos de uma sociedade heteronormativa, que condena o livre exercício dos direitos sexuais e expressão individual.

O preconceito, de uma forma geral, causa um grande impacto na vida das pessoas que se encaixam nas categorias diversas não tradicionalmente aceitas. A agregação dessas categorias em um indivíduo lhe acarreta grande prejuízo. Esse indivíduo sofrerá durante sua vida formas de violência e exclusão social e até política, pois ainda faltam mecanismos para que essa situação seja extinguida. É nesse intento que entra o papel do Estado. Papel esse fundamental para que o preconceito contra qualquer forma de diversidade seja combatido em esferas institucionais, educacionais e domésticas para que esses impactos e prejuízos sejam cada vez menores.

Portanto, os princípios de igualdade, liberdade de expressão e respeito às diversidades são os fundamentos das linhas de ação encontradas no Capítulo 9 e são a base de elaboração do III PNPM de forma geral. Com base nisso foi elaborada a linha de ação 9.3 que se define na implementação do Plano Nacional de Políticas para a população LGBT e do Plano Nacional de Promoção de Igualdade (BRASIL, 2013b). Porém sua ação se define como:

“9.3.1. Estimular a implementação de grupos de trabalho no âmbito do governo federal para a articulação, monitoramento e avaliação de ações de enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia em programas estratégicos” (BRASIL, 2013b, p. 87).

As ações presentes nesse capítulo não condizem com a importância já explicitada que têm. São linhas de ação que apresentam boas ideias e iniciativas, porém suas ações são básicas e inexpressivas frente a grande luta que é o enfrentamento ao preconceito. É possível constatar esse padrão também na linha de ação 9.4, na qual é proposto o fortalecimento de políticas voltadas para as mulheres negras, lésbicas, bissexuais e transexuais (BRASIL, 2013b). Todavia, suas ações se resumem a realizações que aprofundem a reflexão sobre o tema. Segue as ações:

“9.4.1. Apoiar a realização de encontros, seminário e espaços para debates e discussão programática do enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia e promoção da igualdade de gênero, raça, etnia e orientação sexual e identidade de gênero; 9.4.2. Realizar ações que visem aprofundar a reflexão sobre a forma de atuação pública das mulheres negras, lésbicas, bissexuais e

transexuais no Brasil; 9.4.3. Apoiar a realização de Seminários Nacionais de Lésbicas e Bissexuais; 9.4.4. Realizar Encontros e Seminários para articular a agenda de enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia e outras formas de discriminação e preconceito” (BRASIL, 2013b, p.88).

Já o Capítulo 10 aborda questões referentes às desigualdades geracionais e pessoas com deficiência. Essa questão vem se tornando cada dia mais importante porque o Brasil vivencia um envelhecimento de sua população. Segundo dados do IBGE, no ano 2000, quando a população total brasileira se resumia à 173.448.346 milhões de pessoas, apenas 4,45% eram mulheres acima de 60 anos de idade, aproximadamente 7 milhões de mulheres. No ano em que o III PNPM foi realizado, 2011, a população brasileira consistia em 197.397.018 milhões de pessoas. A população acima de 60 anos passou para 5,77; o que representa, aproximadamente, 11 milhões de mulheres²².

Esse grupo populacional, que segundo o IBGE tende a aumentar nos próximos anos, vivenciou um período da história do país em que as lutas feministas estavam apenas se iniciando. Ainda não havia na sociedade a noção da importância das questões de igualdade entre sexos e, dentro das esferas de governo, a situação não era diferente. Portanto, essas mulheres não tiveram oportunidades justas de desenvolvimento intelectual, não eram capacitadas para conseguirem autonomia de seus pais e depois de seus esposos. Por viverem relegadas à invisibilidade do trabalho doméstico, não possuem renda justa na velhice.

Para que essa situação não se repita com as mulheres jovens de hoje, esse aumento deve influenciar a forma do Estado elaborar e implementar políticas públicas. Quando se agrega a deficiência física à condição de ser mulher, são somados os preconceitos e seus impactos são refletidos na exclusão social, na falta de oportunidade e privação de direitos básicos. Ações específicas, pensando na acessibilidade das mulheres portadoras de deficiência, foram criadas para desenvolver a autonomia e capacitação profissional das mulheres, como foi constatado no Eixo Temático 1 “Autonomia Econômica e Social”. Já a linha de ação 10.3 indica a incorporação das especificidades das mulheres jovens, idosas e com deficiência nas políticas públicas direcionadas às mulheres (BRASIL, 2013b). Suas ações seriam:

²² Disponível em <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>

“10.3.1. Estimular a implementação de grupos de trabalho no âmbito do governo federal para a articulação, monitoramento e avaliação de ações para mulheres jovens, idosas e com deficiência; 10.3.2. Estimular a organização nacional e internacional de mulheres jovens, considerando as dimensões étnicas e raciais; 10.3.3. Realizar e apoiar Jornada de Formação de Mulheres Jovens; 10.3.4. Incentivar a criação de um Fórum permanente de mulheres idosas junto ao Conselho Nacional dos Direitos do Idoso; 10.3.5. Realizar ações de capacitação para mulheres idosas sobre seus direitos; 10.3.6. Estimular a organização nacional e internacional de mulheres idosas” (BRASIL, 2013b, p.94).

A maioria das ações segue o modelo das ações da Linha 10.3, não abordando diretamente o tema “deficiência”; quando o termo aparece é em anexo a alguma outra ação, de forma superficial. Durante todo o plano, o termo “deficiência” aparece em metas, em linhas de ação e nos textos explicativos referentes a alguns capítulos, porém a única ação do plano voltada diretamente para os direitos referentes às pessoas com deficiência é a ação 10.2.2: “Garantir o direito à participação de mulheres jovens com deficiência intelectual e transtornos mentais em projetos, programas e políticas de governo” (BRASIL, 2013b, p. 94).

Gestão e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

A inclusão desse último Capítulo do III PNPM é justificada pela grande importância que é a fase da implementação e monitoramento das ações. As ações são de cunho transversal e nacionais, ou seja, vários órgãos e ministérios se envolvem na formulação e implementação das ações do III PNPM e essas ações devem alcançar todos os níveis da Federação. Nesse sentido a SPM realiza o papel centralizador de gestão e monitoramento das ações do PNPM, cabendo à sociedade civil o papel do controle social das políticas acordadas (BRASIL, 2013b).

Para realizar essa tarefa foi criado em 8 de março de 2005, através do decreto nº 5.390, o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, com a função de acompanhar e avaliar periodicamente o cumprimento das ações definidas no PNPM, alterado pelo Decreto nº 7.959 de 13 de março de 2013²³. É formado por três membros do Conselho Nacional de Direitos das

²³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7959.htm#art4

Mulheres, sendo preferencialmente representantes da sociedade civil e outros 32 membros representantes dos órgãos e entidades especificados no decreto. Segundo o Artigo 5º do Decreto, compete ao Comitê:

- “I - estabelecer a metodologia de monitoramento do PNPM;
- II - apoiar, incentivar e subsidiar tecnicamente a implementação do PNPM nos Estados, Municípios e Distrito Federal;
- III - acompanhar e avaliar as atividades de implementação do PNPM;
- IV - promover a difusão do PNPM junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais;
- V - efetuar ajustes de objetivos, linhas de ação, ações e metas do PNPM;
- VI - elaborar relatório anual de acompanhamento das ações do PNPM;
- VII - encaminhar o relatório anual ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e à Câmara de Política Social, do Conselho de Governo, para análise dos resultados do PNPM.
- VIII - revisar o PNPM, segundo as diretrizes emanadas das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres.” (BRASIL, 2013a).

Algumas resoluções aprovadas na III CNPM são voltadas para questões abordadas nesse capítulo do III PNPM, como a resolução 87 que foi contemplada em sua íntegra pela linha de ação 3. Essa linha se desdobra em 12 ações relacionadas a fomento de estudos e levantamento de dados das questões de gênero. Segue a resolução:

“87. Produção, organização e disseminação de dados, estudos e pesquisas, nos três níveis de governo, que tratem das temáticas de igualdade entre mulheres e homens, raça/etnia, violência contra as mulheres, orientação sexual, geração, pessoas com deficiência e direitos humanos, a fim de subsidiar a formulação e implementação e avaliação de políticas públicas” (BRASIL, 2011e, p.98).

Considerações gerais

Alguns padrões de rejeição que interferem na contemplação das resoluções foram observados durante a análise. Várias resoluções contempladas de forma modificada pelo Plano teriam sido consideradas se não fosse por uma questão em comum: a necessidade de ampliação orçamentária e questões ligadas a financiamento de forma geral. Esse fenômeno ocorreu, por exemplo, com a resolução 26:

“26. Consolidação e fortalecimento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres com a plena implementação e repactuação em todos os estados do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, garantindo a ampliação orçamentária para sua execução” (BRASIL, 2011e, p. 95)

Ocorreu também com a resolução 90:

“90. Criar conselhos municipais e estaduais – onde não existam – e garantir para todos os conselhos, inclusive o Conselho Nacional de Direitos da Mulher, orçamento próprio, assegurando programas de formação continuada para as conselheiras e infraestrutura necessária para seu funcionamento” (BRASIL, 2011e, p.104).

Outras não foram contempladas por se resumirem a questões de financiamento ou garantias de crédito. No lugar dos termos “financiar”, “garantir crédito” e “orçamento próprio”, aparece no plano “apoiar”, “incentivar” e algumas vezes “estimular”, como é o caso da resolução a seguir:

“88. Garantir a vinculação de recursos federais para o repasse aos estados e municípios que tiverem criado os organismos executivos de políticas para as mulheres, além de fomentar o debate sobre a criação de um sistema de política para as mulheres e um fundo de caráter federativo para o financiamento da política” (BRASIL, 2011e, p.104).

A resposta a essa resolução, por exemplo, é a linha de ação 5.5, que se desdobra em ações que estimulam organismos de promoção de políticas para as mulheres:

“5.5. Estímulo à criação e fortalecimento de órgãos e organismos públicos de políticas para as mulheres nos estados, Distrito Federal e municípios” (BRASIL, 2013b, p.57).

Outro fator a se observar é que algumas resoluções são abordadas no texto de introdução de capítulo, nas metas ou nos objetivos e não aparecem nas linhas de ação. Foram consideradas como “não contempladas” por não haver um plano de ação específico para elas, ou como “modificada” por parte delas estar presente em forma de ação e outra parte não. É o caso da resolução 44, em que cada item que a compõe é contemplado no Plano, menos o incentivo de empreendimentos da economia solidária:

“44. Inserir as mulheres em situação de prisão em atividades de capacitação profissional, incentivando a organização de empreendimentos da economia solidária, implantar programas de alfabetização e educação continuada, como forma de reabilitação e ressocialização, assim como garantir possibilidade de geração de trabalho e renda às jovens que cumprem medidas sócioeducativas” (BRASIL, 2011e, p. 97).

A situação ocorre também com a questão do aborto, observando que questões políticas também interferem na contemplação de resoluções. Apesar de ser uma demanda clara e expressa no III CNPM, a questão da legalização do aborto não é tratada pelo Plano. A palavra é utilizada uma única vez em todo o plano e foi para fazer referência à Conferência Mundial sobre Mulheres (Beijing,1995) que apontou para a eliminação de leis e medidas punitivas contra as mulheres que tenham se submetido a abortos ilegais (BRASIL, 2013b). A questão é levantada na resolução 37 da III CNPM, contemplada de forma modificada justamente pela questão do aborto:

“37. Garantir o acesso à saúde para as mulheres em situação de violência, com implantação de serviços específicos para atendimento às vítimas de violência e suas famílias, inclusive para aquelas em situação de encarceramento, de acordo com a Norma Técnica do Ministério da Saúde, por meio de equipes de referência multiprofissionais, assegurando atendimento humanizado e resolutivo com atenção em: atendimento psicoterapêutico para a vítima de violência, oferta de medicamentos para contracepção de emergência e para

profilaxia de AIDS e outras DSTs, aborto legal, atendimento médico especializado quando necessário, acesso a cirurgias reparadoras e atendimentos em reabilitação e outras terapias integrativas e complementares” (BRASIL, 2011e, p 96).

A resolução a seguir foi classificada como modificada por não terem sido contempladas a questão da analgesia e, novamente, do aborto:

“56. Assegurar assistência qualificada e humanizada à gravidez, ao aborto, ao parto e ao puerpério, a fim de reduzir a morbimortalidade materna, especialmente de mulheres negras, indígenas, rurais, ribeirinhas, ciganas, quilombolas, do campo e da floresta. Garantir o cumprimento das boas práticas baseadas em evidências científicas, recomendadas pelo Ministério da Saúde e pela Organização Mundial da Saúde. Assegurar o direito à analgesia e outras práticas de alívio da dor, quando necessário, e requalificar a rede de serviços públicos para o atendimento, capacitando e legitimando a atuação das parteiras tradicionais” (BRASIL, 2011e, p 99).

Na resolução 58 a questão é abordada de forma direta e clara, e não foi contemplada pelo III PNPM:

“58. Revisão da legislação punitiva do aborto no Brasil, assegurando a descriminalização e legalização do aborto e o atendimento humanizado na Rede de Saúde Pública do SUS, para que seja garantida a autonomia da mulher e que nenhuma mulher seja punida, maltratada ou humilhada por ter feito um aborto e não corra risco de morrer” (BRASIL, 2011e, p 99).

A situação do aborto está à beira de seguir na direção contrária à requerida pela sociedade civil. O Projeto de Lei Nº 5.069, de 2013, de autoria do Deputado Federal Eduardo Cunha, tipifica como crime o induzimento, a instigação ou auxílio ao aborto. Ou seja, poderá ser considerado crime a ação de instigar alguém ao aborto, assim como aquele(a) que realizar o aborto poderá ser detido(a) de seis meses a dois anos. Caso essa pessoa seja um profissional de saúde, a pena se estende de um a três anos.

Ficará ainda proibida a venda de qualquer substância abortiva. No caso de estupro, onde hoje o aborto é considerado legal, a mulher precisaria se submeter ao exame de corpo de

delito junto à autoridade policial, caso seja constatado que realmente houve estupro e daí gerou uma gravidez, o profissional de saúde pode optar por administrar ou não alguma medicação abortiva na gestante. Esse PL foi aprovado em 22 de outubro de 2015 pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados e está pronta para pauta no Plenário do Senado²⁴. Outro caso de uma resolução que tomou o sentido contrário do desejado pela sociedade civil é a citada a seguir:

“84. Efetivar a transformação da Secretaria de Políticas para as Mulheres em Ministério de Políticas para as Mulheres, com aumento da dotação orçamentária própria e ampliação da sua estrutura e equipe de trabalho” (BRASIL, 2011e, p.103).

Em seu discurso de abertura da III CNPM, a Presidente Dilma Rousseff afirma seu compromisso inabalável em aprofundar as políticas de igualdade de gênero e nega os rumores que aconteciam à época que a SPM seria extinta ou unida a outro Ministério, afirmando que a Secretaria era fundamental como instrumento de seu governo (BRASIL, 2011c). Porém, não obstante a isso, frente a uma crise econômica, em 2 de Outubro de 2015, foi anunciado pela Presidente uma reforma ministerial na qual a SPM foi fundida à Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e à Secretaria de Direitos Humanos (SDM). As três instâncias, com status de ministério, são chefiadas por Nilma Lino Gomes, antiga Ministra da SEPPIR.

A sociedade civil não deixou de expressar sua opinião quanto ao ocorrido por meio de notas. A Central Única dos Trabalhadores (CUT) afirma que “a incorporação das secretarias diminui a capacidade do Estado de colaborar na luta pela igualdade”²⁵. Para as Margaridas em Marcha, movimento das mulheres rurais, “está explícito que mais do que uma crise econômica, vivemos uma crise política, onde vemos retroagir as forças da esquerda brasileira.”²⁶. Para a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), organização política feminista, antirracista e não partidária, “a fusão dessas Secretarias em um único ministério

²⁴ Disponível em <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?tipoproposicao=PL+-Projeto+de+Lei&data=09%2F11%2F2015&page=false&numero=5069&ano=2013&btnPesquisar.x=0&btnPesquisar.y=0&btnPesquisar=OK>

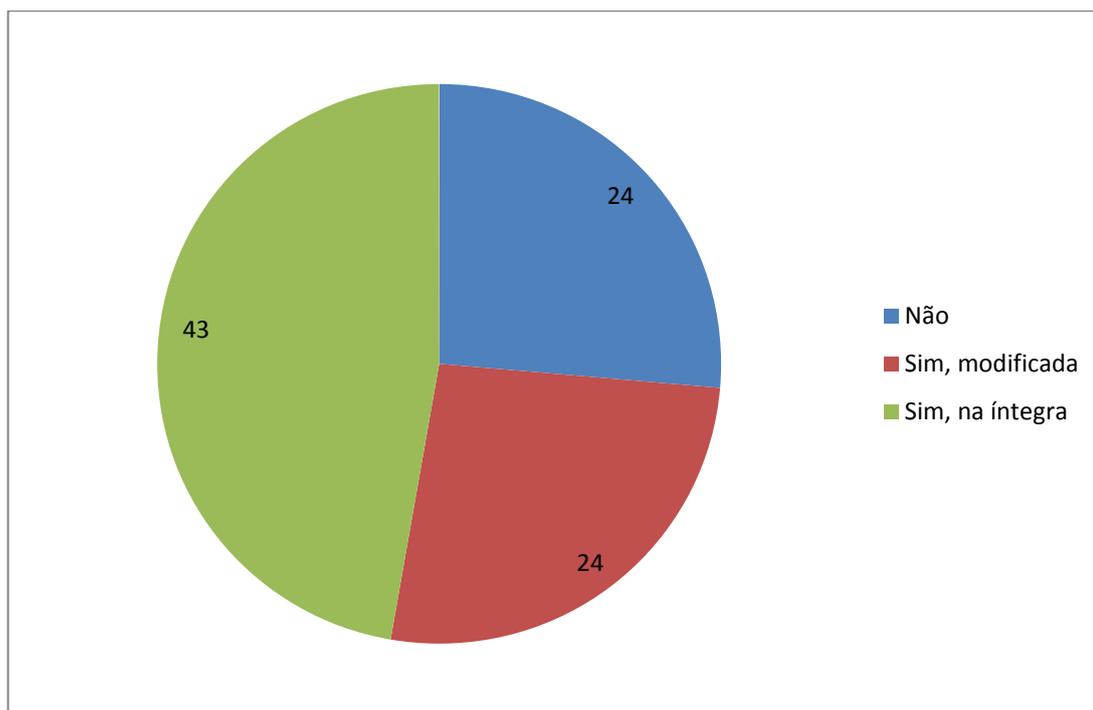
²⁵ Disponível em <http://agenciapatriciagalvao.org.br/mulheres-de-olho-2/nota-da-cut-sobre-a-fusao-da-spm-seppir-snj-e-sdh/>

²⁶ Disponível em <http://www.sof.org.br/2015/09/29/margaridas-em-marcha-contr-o-fim-da-spm-carta-a-presidenta-dilma-rousseff/>

representa, material e simbolicamente, um retrocesso histórico para os movimentos de mulheres brasileira”²⁷. Já a campanha “#PermaneceSPM”, realizada anteriormente à fusão, rejeita a justificativa da redução de gastos para o fim da secretaria, cujo orçamento seria pequeno diante de outras pastas. A secretária da Mulher do Recife, Elizabeth Godinho critica “É impensável se propor a fazer um corte de gastos escolhendo os ministérios de menor orçamento. É racionalizar estruturas pequenas que não têm impacto nesse volume de gastos e nossa luta não poder ser, jamais, moeda de troca”²⁸. Apesar disso, a fusão permanece.

O III PNPM, de uma forma geral, contemplou muitas questões aprovadas pela III CNPM. Das 91 resoluções, 43 foram contempladas integralmente, 24 foram contempladas de forma modificada e 24 não foram contempladas. Abaixo segue o gráfico da relação de ocorrência de cada classificação:

Gráfico 5 – Relação da Contemplação das resoluções da III CNPM



Fonte: Elaboração da autora

²⁷ Disponível em <http://articulacaodemulheres.org.br/2015/09/28/nota-da-articulacao-de-mulheres-brasileiras-amb-sobre-os-rumos-da-reforma-ministerial-e-possivel-rebaixamento-da-secretaria-de-politicas-para-as-mulheres-seppir-e-sdh/>

²⁸ Disponível em http://ccr.org.br/noticia-detalle.asp?cod=16421#.Vj_e1_IVikp

Contudo, muito do que foi estabelecido como resolução da III CNPM foi contemplado como meta, objetivo geral ou objetivo específico, sem que tenham sido elaboradas linhas de ação e/ou ações específicas para essas questões. Portanto seria interessante uma futura pesquisa em que fossem investigados os motivos para que tal fato ocorra. Outro ponto a ser estudado é se há implementação das ações estabelecidas pelo III PNPM; afinal, seria interessante saber se a pessoa que participou de todo o processo decisório está de alguma forma sentindo mudanças no seu dia a dia e tendo suas demandas atendidas.

Conclusão

O objetivo geral desse trabalho foi verificar se as Conferências Nacionais, ferramentas da Democracia Participativa, têm a capacidade de influenciar as decisões do Estado e dos órgãos relativos às suas respectivas temáticas a formular políticas públicas com base nas diretrizes aprovadas na etapa nacional. Foi verificado se as demandas das mulheres foram incorporadas na agenda de políticas e prioridades de ação e atenção do governo. É possível concluir, pelo gráfico apresentado ao final da última sessão, que essa influência acontece em elevado grau, visto que 48% das resoluções foram aprovadas integralmente, 26% aprovadas de forma modificada e 26% não entraram no III PNPM.

Porém é preciso lembrar que esse caso em particular aqui analisado se trata de uma Conferência organizada por uma Secretaria com orçamento próprio, status de ministério, possui movimento popular bem articulado e que teve em seu decreto de convocação a definição do objetivo, que é a elaboração de diretrizes para o PNPM, além do que, essas diretrizes, em sua maioria, envolvem a cooperação de outros órgãos. Essas características facilitam sua efetividade, pois a SPM tem forte poder de expressão e autonomia dentro do Estado, além de um Comitê Interministerial, que faz o diálogo de sua temática. A transversalidade expressa no III PNPM permite abordar problemas multidimensionais e intersetorias de forma combinada, promovendo o enfrentamento do problema por inteiro (SPM, 2013). Talvez esse não seja o caso de todas as Conferências, o que poderia dificultar que o grau de inserção de diretrizes nos planos de governo fosse tão alto como o caso aqui estudado.

A pesquisa que faz o levantamento do perfil dos participantes das Conferências de uma forma geral, apresentado no capítulo 2, indica que a maioria é mulher. Não foram encontrados os dados do perfil do participante da III CNPM, porém é sabido que as mulheres têm alto nível de participação e interesse de estar presentes nesse canal; logo, se forem obedecidos na III CNPM os padrões gerais dessa pesquisa, o fator inclusivo ainda é baixo, visto que a renda dessa mulher participante varia entre 1 e 4 salários mínimos para 52,2% delas (AVRITZER, 2012a).

Apesar do alto nível de inclusão das diretrizes aprovadas no III CNPM, algumas não foram incorporadas no Plano Nacional, mesmo sendo demandas claras das mulheres. O conteúdo dessas diretrizes é exposto não só pela Conferência, mas também por meio de marchas e campanhas em redes sociais, assim como é observado no caso do aborto, e do

posicionamento de vários grupos frente à fusão das Secretarias. Há, então, espaço para dúvidas no que se refere ao papel das Conferências e aos critérios utilizados para que uma diretriz seja incluída ou excluída.

As Conferências foram criadas para que as políticas públicas fossem formuladas de acordo com as reais demandas da população, com o intuito de expandir a democracia, aproximando Estado e cidadão. Mas há ainda a falta de definição do poder desses espaços. É preciso que haja maior esclarecimento quanto ao seu poder de decisão, deliberação e proposição. Segundo Avritzer (2012a), essas lacunas de definições são provocadas pelo fato de ainda não haver uma forma de gestão que se articule claramente com as decisões das Conferências Nacionais.

Supondo que as diretrizes aprovadas em um tema qualquer deveriam obrigatoriamente estar presentes em seu respectivo plano nacional, é bem provável que a população se sentisse mais compelida a participar. Ao mesmo tempo, no caso de não haver essa obrigatoriedade, se as decisões forem apenas consultivas e a Conferência se encaixar no caso de uma temática sem tanta força no Estado, poderá ser observado um esvaziamento desses espaços. Isso porque, segundo Wampler (2011), o apoio da sociedade civil às instituições de participação depende do quanto elas acreditam que aqueles espaços funcionam ou serão esvaziados. Não adianta apenas que esses espaços existam, é preciso que sejam espaços que gerem resultados sentidos pela população. Essa tem seu tempo livre limitado e preferirá ficar em casa a participar de processos que não geram o resultado prometido.

Um ponto levantado no início desse trabalho é a crise da representação defendida por alguns autores. É importante ressaltar que essas Instâncias Participativas não acabam de forma alguma com a representatividade, a Democracia Participativa não exclui a Democracia Representativa. Por meio dessas Instâncias, o Estado partilha algum poder com o cidadão e os representantes passam a ter uma fonte de informações reais e de qualidade para formularem políticas condizentes com as verdadeiras demandas de seus representados. A Democracia Participativa fortalece os representantes e as instituições governamentais (SANTOS e POGREBINSCHI, 2011), ou seja, esse novo sistema une os aspectos mais fortes de cada representação.

Alguns autores, como Bobbio (1997) e Rousseau (1762), apontam que a Democracia Participativa é algo impensável e inviável de ser praticada em países que tenham extensas regiões territoriais, visto que seria impossível que houvesse justiça nesse processo, já que nem todos os cidadãos seriam ouvidos. Porém, as Conferências surgiram com seu desenho de etapas municipais/regionais e estaduais. Suas etapas municipais são abertas e qualquer

indivíduo pode levar para lá suas demandas e falar de seus problemas pessoais que podem se tornar uma diretriz aprovada na etapa nacional e serem implementadas por instâncias governamentais. As Conferências provaram que é possível transformar demandas locais e individuais em soluções nacionais, concretizando o processo de participação em um país de dimensões continentais como o Brasil (POGREBISCHI, 2013).

Os canais de participação existentes nos dias de hoje no Brasil são frutos da árdua luta dos movimentos sociais, que experimentaram um período de total privação de direitos. A partir de muito esforço, pouco a pouco os espaços públicos foram sendo conquistados, direitos foram adquiridos e grupos que mesmo antes do período ditatorial eram excluídos passaram a ter, hoje, seus próprios ministérios. Portanto é preciso que a luta por conquista de direitos e de prestações de contas do governo nunca cesse e a história tão recente de autoritarismo nunca seja esquecida, pois, assim como lembrado por Jacqueline Pitanguy²⁹, ao comentar a vitória do CNDM na conquista direitos constitucionais para as mulheres: os direitos são conquistados e estão sujeitos a avanços, mas também a retrocessos.

²⁹ Disponível em <http://www.cepia.org.br/>

Bibliografia

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais:** ampliando e redefinindo os padrões de participação no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2012

AVRITZER, Leonardo. **Modelos de deliberação democrática:** uma análise do orçamento participativo no Brasil. *In:* SANTOS, Boa Ventura de Sousa (Org). **Democratizar a democracia:** os caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

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

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia:** uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei Maria da Penha: Lei no 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Dispõe sobre mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF, 2010

BRASIL. Diário Oficial da União. **Decreto nº 7.959 de 13 de março de 2013.** Dispões sobre o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, para o período de 2013 e 2015, altera o Decreto nº 5.3890 de 8 de março de 2005, e dá outras Providências. Brasília, DF, 2013a

BRASIL. Diário Oficial. **Decreto de 15 de março de 2011.** Convoca a III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília, DF, 2011a

BRASIL. Diário Oficial. **Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília, DF, 2014

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.** Brasília, DF, 2013b

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Orientação para realização das Conferências Municipais e/ou Regionais e Estaduais de Políticas para as Mulheres.** Brasília, DF, 2011b

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres.** Brasília, DF, 2011c

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Regimento 3ª Conferência Nacional de Políticas Para as Mulheres.** Brasília, DF, 2011d

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. **Anais da 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: autonomia e igualdade para as mulheres.** Brasília, DF, 2011e

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Democracia Participativa: Nova relação do estado com a sociedade 2003-2010.** Brasília, DF, 2011f

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

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** Porto Alegre: Artmed, 2007.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia.** Brasília, Universidade de Brasília, 2011

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das Leis?** Brasília: Câmara dos Deputados, 2012

GERHARDT, Tatiana Engel. **A Construção da Pesquisa.** In: SILVEIRA, Denise T; Córdova, Fernanda, P. (Orgs). **Método de Pesquisa.** Porto Alegre: URRGS, p. 43-64, 2009

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 2008

GOHN, Maria da Glória. **Sociedade Civil no Brasil: Movimentos sociais e ONGs.** Bogotá: Nómadas, 2004

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil.** Petrópolis: Vozes, 1690

MILL, John Stuart. **A Liberdade.** Petrópolis: Vozes, 1991

MORONI, José Antônio. **O direito à participação no governo Lula.** *In:* Revista: saúde e debate. Rio de Janeiro: CEBES, vol. 29, 2007

NAVARRO, Zander. **O orçamento participativo de Porto Alegre (1989-2002).** *In:* NAVARRO, Zander; AVRITZER, Leonardo (Orgs). **A inovação democrática no Brasil.** Editora Cortez, 2003

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

PETINELLI, Viviane. **As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010).** Campinas: Opinião Pública, vol. 17, 2011

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

POGREBINSCHI, Thamy. **Conferências Nacionais e Políticas Públicas para Grupos Minoritários.** *In:* AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades.** Brasília: Ipea, p. 243-278, 2013

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social.** São Paulo: Ridendo Castigat Mores, 2002

SANTOS, F.; POGREBINSCHI, T. **Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional.** Rio de Janeiro, vol. 54, 2011

SANTOS, G. **Crise e Castigo**. Rio de Janeiro: Vértice, 1987

SHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores, democratização políticas públicas Brasil**. *In*: DAGNINO, Evelina (Org). **Sociedade civil e espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002

TEIXEIRA, Ana Cláudia. **Da participação como “transformação social” para a participação como “escuta”**. São Paulo: 38^a ANPOCS, 2014

WAMPLER, Brian. **Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas?** *In*: PIRES, Roberto Rocha (Org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Santa Catarina: CAPES, 2009.