



Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciência Política - IPOL
Curso de Graduação em Ciência Política

FERNANDA TORRES DA SILVA

CONFERÊNCIA E PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES: NOVOS
MECANISMOS DE ENFRENTAMENTO ÀS DESIGUALDADES DE GÊNERO NO BRASIL

Brasília
2015



Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciência Política - IPOL
Curso de Graduação em Ciência Política

FERNANDA TORRES DA SILVA

CONFERÊNCIA E PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES: NOVOS
MECANISMOS DE ENFRENTAMENTO ÀS DESIGUALDADES DE GÊNERO NO BRASIL

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política, pela Universidade de Brasília ó UnB.

Orientadora: Prof.^aDra. Debora Cristina Rezende de Almeida

Brasília
2015

Sumário

1. Introdução	4
2. Novas Formas de Representação	6
2.1 Representação e os Novos Espaços de Participação.....	9
2.2 Conferências Nacionais: Inclusão de Minorias e efetividade do processo	13
3. Inclusão de Minorias nas Instituições Participativas	17
3.1 Capacidade Inclusiva das Conferências Nacionais.....	22
4. Representação e Efetividade das Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres	28
4.1 Planos Nacionais de Política para Mulheres.....	36
4.2 Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres e sua Efetividade.....	46
5. Conclusão	50
6. Referências	55

Introdução

No Brasil pós ditadura militar o esforço empreendido pela sociedade civil para a garantia de mecanismos que proporcionassem maior participação foi de extrema relevância para a nova configuração que se deu no país com a Constituição de 1988. A Assembleia Constituinte contou com a presença ativa da sociedade civil e no seu texto final pode-se perceber a institucionalização de vários mecanismos de participação social, como referendo, iniciativa popular e plebiscito.

Além desses mecanismos, diversas outras formas de participação foram sendo criadas, reestruturadas e/ou ampliadas, como as conferências, os conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo. A partir da ascensão do Partido dos Trabalhadores ao Governo Federal, com a eleição do ex-presidente Lula, essas formas de participação tiveram um impulso, aumentando em número e áreas temáticas. Durante seu Governo, Lula afirmou diversas vezes a importância de se estabelecer uma forte relação entre Estado e Sociedade. Nesse sentido, um dos principais mecanismos de diálogo entre governo e sociedade civil, incentivados no seu governo, foram as Conferências Nacionais de Políticas Públicas. Apesar das conferências não serem um mecanismo novo, levando em consideração que a primeira aconteceu em 1941 durante o governo Vargas, foi a partir do governo Lula que elas aconteceram com mais frequência e com inovação em diversas áreas, especialmente temas voltados para minorias, como as conferências LGBT, conferência para mulheres, conferência para promoção da igualdade racial, etc.

Junto com o crescimento dessas novas instituições participativas é possível observar a presença de uma nova forma de representação da sociedade civil, uma representação diferente da representação tradicional associada ao voto e às eleições. Diversos são os estudos que buscam demonstrar a legitimidade dessa nova forma de representação. Entretanto, além dessa discussão, o foco dessa pesquisa é entender quem são esses novos representantes e, a partir daí, analisar se sua atuação influencia a agenda do governo. Procurei nesse trabalho analisar através das Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres (CNPM), buscando compreender o perfil das delegadas da CNPM em contraste com o perfil da maioria da população brasileira e que tipos de resultados esse mecanismo trouxe. Para essa última parte (resultados), fiz uma análise das resoluções advindas da III CNPM e do Plano Nacional de Política para Mulheres 2013-2015 (PNPM) para

verificar se as resoluções da III CNPM estão de alguma forma refletidas no PNPM. Depois disso, fiz uma análise para identificar a implementação das ações do capítulo 9 "Enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia" do PNPM. Devido ao limite de tempo e recursos não foi possível analisar a implementação total do plano, a escolha desse capítulo teve como base a importância desse tema nos debates da II e III CNPM.

Para a realização dessa pesquisa adotei duas hipóteses para direcionar a discussão: 1) a realização das conferências nacionais favorece a inclusão de grupos sub-representados no processo de criação de novas políticas públicas; 2) As Conferências Nacionais tendem a aumentar a responsividade do Poder Executivo frente às demandas de grupos minoritários, já que tais demandas podem ser negligenciadas nos processos tradicionais de representação (POGREBINSCH, 2012). Sendo assim, a implementação do que é deliberado nas Conferências é primordial para a efetividade desses espaços.

No primeiro capítulo faço uma revisão de literatura no intuito de entender melhor o conceito tradicional de representação e sua nova forma que ganha espaço com a criação das instituições participativas. Além disso, disserto sobre a efetividade das conferências nacionais levando em consideração o debate de alguns autores sobre o que se pode esperar desses mecanismos. A classificação proposta por Souza(2012) foi de grande utilidade ao sugerir quatro possíveis resultados para as conferências, a saber, agendamento, proposição, avaliação e fortalecimento da participação. No capítulo dois aprofundo o debate sobre a capacidade das conferências nacionais de incluir minorias, especificamente as mulheres, nos processos de decisão. Por fim, no último capítulo é feita a análise do perfil das delegadas da I CNPM; da efetividade das Conferências Nacionais, segundo os critérios propostos por Souza; da construção do Plano Nacional de Políticas Públicas e da implementação do capítulo 9 do plano "Enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia". Para avaliar a implementação das ações sugeridas no capítulo 9 realizei duas entrevistas semiestruturadas com gestoras da Secretaria de Política para as Mulheres que trabalham com o monitoramento do Plano. Além disso, utilizei o site "PPA Mais Brasil" para verificar os resultados das ações do capítulo 9 que têm relação com os objetivos, metas ou iniciativas do PPA. Os resultados são fornecidos por órgãos do Executivo.

2. Novas formas de Representação

O conceito de representação vem passando por muitas mudanças. Formas de representação diferentes da representação eleitoral tradicional, associada aos princípios de delegação, igualdade matemática e monopólio territorial, têm ganhado espaço dentro das Instituições Participativas destinadas à deliberação de políticas públicas. Cidadãos especialistas em determinados temas, membros de movimentos sociais, entre outros, são considerados representantes da Sociedade Civil, mesmo que não tenham sido eleitos. Esse tipo de representação se justificaria, pois, esses atores, por estarem mais próximos da sociedade, representariam suas demandas de forma mais acurada que os parlamentares. (LIMA, 2014)

A principal forma de representação nas democracias modernas foi a estudada por Hobbes e Pitkin. Por meio de uma análise etimológica da palavra Representação, Pitkin reconstrói o sentido do termo propondo que seja utilizado para se referir a pessoas representando outras pessoas. Em seu texto *Representation*, ela afirma que o desenvolvimento do conceito moderno de Representação e Instituições Representativas teve início na idade medieval, no entanto, somente no século XIX, durante a guerra civil inglesa, firmou-se o conceito de representação através de um agente, a ideia de agir por outros, ligando as instituições à democracia e às questões de Direito. Durante este século aconteceram grandes reformas favorecendo o crescimento e aperfeiçoamento das instituições representativas, tais como, extensão do sufrágio universal, subordinação das assembleias hereditárias às eleitas e o governo foi tornando-se mais responsável perante os corpos representativos. (PITKIN, 1969, p. 08-11)

A utilização da palavra *representare* foi se modificando junto com uma série de mudanças no parlamento inglês, como 1) a ideia de que todos os homens estão presentes no Parlamento; 2) de que o governante simboliza ou encarna o país como um todo e, 3) a ideia de que toda a nação está de alguma forma, encarnada no seu governante. Tendo como base essas mudanças, Adam Smith publica *De Republica Anglorum*, nesse livro ele utiliza o termo representação, porém sem analisar o termo a partir de uma perspectiva política. Isso só irá ocorrer quando Hobbes publica sua obra *O Leviatã*. (Silva, 2011, p.13)

Thomas Hobbes define a natureza e o sentido da representação como um acordo contratual que atribui aos representantes poder para agir livremente em nome de quem tem o direito de agir. O ponto central dessa teoria é que deve existir uma autorização nítida entre representante e representado para que sejam legítimas as decisões tomadas pelos representantes no Governo. Alguns teóricos o criticam afirmando que a sua definição de representação não é completa por não atribuir responsabilidade aos representantes. (PITKIN, 1969, p.12-14).

Na obra *O Leviatã*, Hobbes define a representação em termos dos aspectos formais da agência legal, especialmente em termos de autorização: um representante é alguém que recebe autoridade para agir por outro, que fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a sua própria. A representação pode ser limitada, sendo autorizadas apenas algumas ações específicas sob restrições específicas, ou pode ser ilimitada. O último tipo dá lugar à soberania (PITKIN, 2006, p.28).

Segundo Pitkin, os defensores da teoria de representação defendiam ser esta a única forma moderna da democracia. As possíveis falhas da democracia representativa eram atribuídas à organização dos partidos políticos, ao sistema eleitoral utilizado ou à falta do sufrágio universal. Porém, na medida em que o debate sobre representação vai se modernizando outros questionamentos surgem, como a questão da *accountability* e de como selecionar os melhores representantes. Segundo Pitkin, a teoria da representação é satisfatória quando o problema é assegurar que os interesses das pessoas sejam bem cuidados, entretanto, se a maior preocupação é proporcionar que todos os cidadãos tenham a possibilidade de participar diretamente nas decisões políticas a teoria tradicional de representação encontra limites. (PITKIN, 1969, p.12)

Em sua origem, a teoria de representação era limitada à discussão sobre soberania. Em um segundo momento o objeto de estudo dessa teoria foi o revezamento dos representantes no poder. No republicanismo europeu esse revezamento se dava, em princípio, por meio de sorteio, porém o conceito de eleições foi ganhando cada vez mais espaço na teoria republicana. Manin no livro *The principles of representative government* também faz esta tese de substituição gradativa do sorteio pelas eleições. Nesse sentido, a preocupação não era simplesmente o revezamento das pessoas no poder e sim a legitimidade que a autorização dada por meio das eleições traria. (AVRITZER, 2007, p.447)

A eleição é o mecanismo que pretende tornar os representantes mais responsivos às demandas dos representados, pois a reeleição está ligada à satisfação dos eleitores com as atitudes

dos representantes, é, portanto, o momento onde o cidadão realiza a *accountability*, destituindo aqueles representantes que não agiram de maneira satisfatória dos cargos de poder.(LAVALLE, 2006, p.55). Segundo Hanna Pitkin, o representante deve visar ao interesse dos representados de maneira pelo menos potencialmente responsiva aos seus anseios.(Pitkin,1967, p213).

O principal modelo de Representação nas democracias modernas supõe uma receita para um governo representativo: um poder legislativo que seria a casa da representação, políticos eleitos, eleitores, eleições e partidos políticos. Essa fórmula deixa claro quem é o representante, qual é o mecanismo que o legitima, quais formas de controle ele está submetido e, mesmo que de forma não tão clara, quais pautas e bandeiras ele representa. (LAVALLE, 2006, p. 58). Segundo Lavalle, é complicado afirmar que essa receita torne o governo definitivamente representativo, pois:

1- Em princípio as eleições garantem que a vontade da maioria seja implementada, porém alguns autores (Marquês de Condorcet (1785), Arrow (1951)) atentam para a dificuldade em se definir a vontade geral por meio da agregação de votos.

2- Considerando que na Representação política a responsabilidade seja substituída pela responsividade, o controle exercido, por meio do voto, sobre as decisões dos políticos eleitos é bastante fraco e nulo sobre a burocracia responsável por implementar essas decisões.

3- O conteúdo que os políticos disponibilizam em suas campanhas eleitorais e seus programas políticos estão mais relacionados ao que o eleitor quer ouvir à compromissos sérios com ações políticas que pretender seguir.

Outra questão que se deve pensar é quem estaria representado no Congresso Nacional, instituição que teoricamente representa o povo brasileiro. O fato é que, por exemplo a presença feminina no Congresso Nacional gira em torno de 10%, sendo que elas são pouco mais da metade da população. Os negros são 50,7% da população brasileira, de acordo com o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e no Legislativo a sua presença é menor que 10%. Uma das consequências mais imediatas da sub-representação de determinados grupos no Legislativo é que suas demandas têm uma grande dificuldade em até mesmo entrar na agenda de governo.

2.1 Representação e os Novos espaços de Participação

A questão eleitoral nas democracias modernas é um ponto de grande relevância na Teoria da Representação, porém, é incapaz de dar conta da totalidade das relações de representação entre os atores sociais e o Estado. Concentrar o debate sobre representação apenas em temas como eleição, autorização e *accountability* não é satisfatório

(í) devido a transformações na política doméstica e internacional. Cada vez mais atores internacionais, transnacionais e não-governamentais desempenham um papel importante na implementação de políticas públicas a favor dos cidadãos. Neste sentido, eles agem como representantes. Esses atores -falam porø -agem porø e -defendem posições em nome deø indivíduos no interior do Estado nacional. (Urbinati,2006)

Novos espaços de participação foram surgindo em diversos países, inclusive no Brasil. Esses espaços além de analisados sobre a perspectiva da teoria de participação também devem ser analisados sobre a ótica da Representação, pois, no caso do Brasil, é certo que a participação social e as instituições participativas aumentaram nos últimos anos e junto com elas surgem novos formatos de representação. (AVRITZER, 2007, p.443)

As conferências e o conjunto de IPs em funcionamento na democracia brasileira transformam a representação política, pelo menos em três aspectos. Em primeiro lugar, são nestes espaços que há uma alteração significativa na concepção de representação, pois o foco não está no número de vezes que o cidadão participa, mas na maneira como participam e em nome de que e de quem participam... Em segundo lugar, e como decorrência do primeiro aspecto, as IPs tentam escapar da lógica competitiva pluralista ou da dinâmica da representação estatal liberal, propondo uma experiência com a pluralidade que leve em conta outras formas de manifestação da sociedade, que não apenas por meio da política agregativa do voto ou da lógica competitiva de interesses de grupos. Em terceiro lugar, colocam de forma inédita Estado e sociedade partilhando o poder decisório em áreas que historicamente estiveram sob a tutela do Estado.(ALMEIDA, 2012, p.21)

Os representantes da sociedade civil não são representantes segundo o conceito de Hobbes e Pitkin, pois não são autorizados pela maioria da população. Eles agem então como um *advocate*, segundo Urbinati, agindo no intuito de "influenciar determinado tema e sendo influenciado pelo debate público democrático". (LIMA, 2014, p.23). Seja por sua expertise ou paixão em determinado assunto, esses representantes se mobilizam para darem voz a esses assuntos, interagindo com os governantes, pois estes têm a possibilidade de tomar decisões. Esses representantes da sociedade civil também agem nos fóruns deliberativos.

Segundo Avritzer, nesses fóruns (ex: conselho e orçamento participativo brasileiro) o Estado cede um espaço de decisão para a sociedade civil, buscando uma forma mais ampla de participação em determinadas pautas. Mesmo que deliberação e participação não sejam

sinônimas, quando se aumenta a participação os atores envolvidos trazem para esses fóruns razões que ainda não foram contempladas por decisões governamentais. Os fóruns proporcionam a representação de interesses minoritários e a justificção de determinadas decisões em favor de determinado grupo. Nesses espaços, maiorias, minorias e grupos distintos podem argumentar sobre determinado tema e todos devem ser tratados como iguais. (Avritzer, 2000, p. 43)

O aumento dos mecanismos de participação social no Brasil mostra a importância da representação social da sociedade civil, porém, deve se pensar como o representado exerce controle sobre esses representantes. Além disso, se as IP's não forem abertas "à pluralidade de demandas, afinidades e perspectivas" pode gerar a reprodução do elitismo político que ocorre em instituições como o Congresso Nacional (ALMEIDA, 2014, p.109).

O crescimento de mecanismos de participação pode ser relacionado ao fim da ditadura militar. O esforço empreendido pela sociedade civil para a garantia de mecanismos que proporcionassem maior participação foi de extrema relevância para a nova configuração que se deu no país com a Constituição de 1988. A Assembleia Constituinte contou com a presença ativa da sociedade civil e no seu texto final pode-se perceber a institucionalização de vários mecanismos de democracia semidireta, como referendo, iniciativa popular, plebiscito entre outros. (Silva, 2008).

Os novos formatos de participação vão desde espaços onde o cidadão exerce influência direta, como plebiscitos e referendos, até formas de participação indireta por meio da representação, como no caso das Instituições Participativas (IP's). Uma das características das IP's é que elas funcionam por meio da participação e da representação (ALMEIDA, 2014). Porém, a representação nessas instituições difere do modelo tradicional de representação por dois motivos:

Em primeiro lugar, não há o requisito explícito da autorização, tal como elaborado por Hobbes e, posteriormente, desenvolvido por Hanna Pitkin. Em segundo lugar, não há estrutura de monopólio territorial na representação realizada por atores da sociedade civil, assim como não há o suposto de uma igualdade matemática entre os indivíduos que dão origem à representação. (AVRITZER, 2007, p.444)

As IP's podem ter um formato mais aberto "em termos de inclusão de todos os cidadãos", nesse caso o Governo trabalha como um facilitador para o processo de deliberação. Podem ter um formato de compartilhamento de poder entre governo e sociedade civil, nesse caso os participantes, geralmente, são membros de uma organização da sociedade civil e são eleitos ou indicados pela organização para representá-la. Por último, as IP's podem ter formato de

ratificação, seus participantes podem aprovar ou rejeitar as propostas do Estado. (AVRITZER, 2009 apud ALMEIDA, 2014).

Nos casos das Conferências de Políticas Públicas, Conselhos e Comitês de Bacia Hidrográfica, os representantes não foram eleitos diretamente por todas as pessoas que possam ser afetadas por determinada política, entretanto, eles são responsáveis por propor mudanças e fiscalizar as políticas. Segundo Avritzer, na ausência de autorização eleitoral, a legitimação da representação da sociedade civil ocorre por meio da afinidade temática e da experiência. Isso significa que organizações da sociedade civil que trabalham durante algum tempo com determinadas pautas tendem a se tornar representantes da Sociedade Civil em espaços de deliberação com o Governo. "A diferença entre a representação por afinidade e a eleitoral é que a primeira se legitima em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente" (AVRITZER, 2007, p. 458).

O crescimento da agenda de estudos sobre representação da sociedade civil no Brasil que procura desvendar os sentidos da sua legitimidade democrática é notório. Mas é importante que os estudos sobre representação da sociedade civil não foquem apenas em provar a legitimidade desse tipo de representação. Meu objetivo aqui é pensar também de que maneira esses atores são incluídos nas instituições formais e de que maneira sua atuação as afeta, demonstrando assim a capacidade que esses atores possuem de serem "*accountables* e responsivos ao público que dizem representar". No caso das IP's, o processo de legitimação deve levar em consideração as organizações e movimentos sociais que integram tais instituições, a esfera estatal e os cidadãos impactados pela política. (Almeida, 2014)

Nas IP's destinadas à formulação de políticas públicas, os atores ali presentes recebem autorização para deliberarem em nome das pessoas que serão afetadas por determinadas políticas. Nesse sentido, esses atores trabalham para "para induzir o controle público dos representantes, por meio da pressão nas demais agências de controle, e para assumir um papel mais ativo na deliberação sobre políticas que afetarão indivíduos não participantes." (ALMEIDA, 2014, p.108). Estudar quem são os atores que participam da IP's e quem eles representam tem então importância fundamental no debate sobre a Legitimidade desses espaços, para que neles não se reproduza a desigualdade existente nos espaços tradicionais de representação.

Em IP's como as Conferências Nacionais de Políticas Públicas ocorre uma junção entre representação e participação. Segundo Lavalle, a participação envolve a presença do cidadão de

forma direta. Já a representação é considerada um processo posterior à participação onde determinados grupos ou associações ficam encarregados de representarem grupos ou pautas. (LAVALLE, 2006, p, 81). Segundo Almeida,

Mais que instituições participativas nos termos definidos por Avritzer (2009), as conferências são instituições representativas no sentido de gerarem dinâmicas de representação da sociedade civil e de comporem de forma mais complexa a estrutura de representação política no âmbito do Estado e de seus poderes, abrindo novos espaços de influência da sociedade civil para além das formas mediadas por meio do voto e dos partidos políticos. (ALMEIDA, 2012, p.19)

Uma vez que essas IPø ganham espaço no Brasil, outra questão que devemos estudar é de que forma elas influenciam e quais são seus limites nas decisões dos governantes e na formulação de políticas públicas. Além disso, deve-se investigar se a participação de grupos sub-representados nos novos espaços de participação estimula a formulação de políticas públicas em conformidade com as demandas desses grupos.

Alguns estudos (Avritzer, 2012; Petinelli, 2011; Pogrebinschi e Santos, 2011) mostram que uma parte significativa dos participantes das conferências acreditam que as deliberações que ocorrem nesses espaços são de alguma forma incorporada pelos governantes. Além disso, Petinelli (2011) e Pogrebinschi e Santos (2011) afirmam que as diretrizes das conferências influenciam as decisões do Legislativo e do Executivo. Porém, essa efetividade varia de acordo com o tema da Conferência (PETINELLI, 2013). Nesse trabalho irei avaliar a efetividade das recomendações da Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres em conjunto com o Plano Nacional de Política para as mulheres, construído a partir das resoluções das Conferências. Devido ao limite de tempo e à importância do tema para o enfrentamento da desigualdade de gênero e raça, irei trabalhar apenas com o eixo "Enfrentamento ao racismo, sexismo e Lesbofobia".

2.2 Conferências Nacionais: Inclusão de Minorias e Efetividade do Processo

O desenho das Conferências Nacionais de Políticas Públicas parece favorecer a inclusão de diversos grupos da sociedade civil. Em geral, elas possuem etapas Municipais, Estaduais e

Nacional, mais recentemente foram instituídas as etapas livres e virtuais. Nas etapas Municipais qualquer cidadão que se interessar poderá participar das deliberações e propor temas, a partir daí são escolhidos delegados para a etapa Estadual e na estadual para a Nacional. Esses representantes levam para a Etapa Nacional demandas advindas dos municípios que de outra forma talvez não chegassem a ter a atenção do Governo Federal. Todo esse processo envolve milhares de pessoas e uma mobilização por parte do Poder Executivo, instância que geralmente convoca as conferências, entretanto, deve se analisar a efetividade desses espaços e os possíveis bloqueios que possam existir para a efetividade¹ desse processo.

As Conferências Nacionais podem ser consideradas como um dos mecanismos para o exercício da participação no sistema político brasileiro. Elas ganharam maior centralidade após o Governo Lula se tornando uma das principais formas de atores políticos distintos vocalizarem o interesse de diversos segmentos da sociedade na deliberação de políticas públicas. Comomencionado anteriormente, além do seu caráter participativo, as Conferências são espaços em que uma nova forma de representação, diferente da representação que ocorre nas instituições formais de representação, se desenvolve.

Sobre as expectativas quanto aos resultados das Conferências, não existe um consenso entre os autores. Para alguns, elas são uma maneira de cumprir as diretrizes da Constituição Federal de 1988 que garante o direito da sociedade civil à participação². Elas, também podem ser vistas como uma oportunidade de se planejar políticas públicas de forma coletiva, podendo trazer perspectivas diferentes para o processo chegando até a influenciar a agenda legislativa. Outro benefício seria a ampliação do diálogo entre a sociedade civil e o governo, proporcionada pelas Conferências, alterando assim a dinâmica existente entre esses dois grupos. Considerando-se que

¹ Efetividade nesse texto é entendida como a capacidade de influência, controle e decisão sobre as políticas públicas em pauta (CUNHA, 2007).

². Segundo a Carta Constitucional de 1988, em seu Artigo 194, parágrafo único, inciso VII, sobre a seguridade social, é assegurado o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. O Artigo 198, sobre a gestão da saúde, afirma que As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...), sendo que uma destas diretrizes é o inciso III, que assegura a participação da comunidade. Já no Artigo 204, inciso II, referente à assistência social, é assegurada a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. No Artigo 206, sobre a educação, o inciso VI discorre sobre a gestão democrática do ensino público, na forma de lei. O Artigo 227, parágrafo 1º, do capítulo da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso, afirma que o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não-governamentais. (Pires et al., 2011, p. 348).

durante as conferências diferentes atores com diferentes perspectivas debatem sobre determinado tema, as conferências podem servir como um espaço de mediação de conflitos entre esses grupos. Além disso, elas podem ser vistas como um espaço de aprendizado tanto nos temas alvos de cada conferência quanto em articulação social e política. Por fim, elas podem ser consideradas como um espaço de exercício de poder político ã seja pela conexão com processos de formulação de política, seja pelo próprio potencial mobilizatório. (SOUZA et al., 2012. p.34).

São diversos os motivos para a realização das Conferências, eles estão expostos, na maioria dos casos, nos atos normativos que as convocam; compreendê-los pode ser um passo a mais para o estudo sobre a efetividade desses mecanismos. Segundo o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólís), os objetivos das conferências são: 1) Definir princípios e diretrizes das políticas setoriais, nesse sentido os atores que participam do processo devem traçar um plano estratégico para cada setor em questão; 2) Avaliar os programas que já estão em funcionamento propondo maneiras de aprimora-los; 3) Dar voz e voto aos diversos grupos da sociedade que pensam o tema em questão; 4) Discutir e deliberar sobre os conselhos no que se refere à composição, formas de participação, proposição da natureza e de novas atribuições; 5) Avaliar e propor novos mecanismos de participação social para a efetivação das diretrizes do plano orçamentário. (SOUZA, 2012. p.57)

Souza realizou um estudo, a meu ver, bastante esclarecedor sobre os objetivos das conferências. Sua pesquisa analisou os objetivos que constavam nos atos normativos das conferências realizadas entre o ano de 2003 e 2010. Os objetivos que estavam presentes em todas as conferências foram: proposição e avaliação de programas, fortalecimento da participação, análise de situações e construção de agenda. O autor resume sua pesquisa ã que vieram as conferências nacionais ã no seguinte gráfico:

FIGURA 1
Síntese de objetivos das conferências



Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração do autor.

Esses dados mostram que mesmo que o principal objetivo das conferências seja a proposição de diretrizes para a formulação de políticas públicas, não se pode deixar de analisar seus outros potenciais, especialmente os mencionados pelo autor. Deve-se levar em consideração que nem todas as conferências possuem as quatro características mencionadas pelo autor. Na verdade, segundo sua pesquisa apenas oito conferências declaram objetivos relacionados à proposição, agendamento, avaliação e fortalecimento da participação. Porém, mesmo que determinada conferência tenha o objetivo centrado no agendamento, por exemplo, ela também realiza deliberações de caráter propositivo, mostrando que existe uma interlocução entre as diferentes categorias avaliadas pelo autor.

Tendo em vista os principais objetivos das conferências, quais seriam os principais determinantes para se alcançar esses resultados? A literatura referente à efetividade das instituições participativas destaca: 1) desenho institucional da conferência; 2) contexto político;

3) organização da sociedade civil; 4) natureza da política. (Petinelli, 2012, p. 208); 5) maneira como a participação se organiza; 6) maneira como o Estado se relaciona com a participação; 7) forma como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação. (Avritzer, 2008). 8) dependência da vontade política; 9) andamento das questões nos órgãos governamentais; 10- dos diferentes contextos para a implementação das decisões (Almeida, 2014, p. 112).

Sobre os potenciais das Conferências Nacionais, nesse trabalho será dada atenção às possibilidades de se incluir grupos sociais minoritários, sub-representados nos Poderes Executivo e Legislativo. Quando incluídos, esses grupos têm nas instituições participativas a oportunidade de vocalizar suas demandas. Espera-se que a maior participação de grupos minoritários nos processos das conferências aumente as chances desses grupos terem suas demandas representadas no Poder Legislativo e Executivo. (Pogrebinschi, 2012)

Ao permitir que mulheres vocalizem as demandas de mulheres, que índios expressem as preferências de índios, ou que negros defendam os interesses de negros, as conferências nacionais propiciam que uma representação mais justa seja obtida por meio de uma presença que muitas vezes parece não caber nos partidos políticos ou em cotas nos parlamentos... Ao permitir que mulheres, índios ou negros afirmem a sua identidade como grupos, por meio do compartilhamento de experiências, perspectivas e valores que transcendem divisões de classe ou cisões ideológicas, as conferências nacionais redefinem o sentido e a prática da igualdade política. (POGREBINSCH, 2012, p.9)

As Conferências Nacionais são de grande importância para a construção de políticas públicas específicas para questões de grande complexidade para a sociedade, como o racismo e o sexismo. Além disso, a presença de segmentos da sociedade historicamente excluídos do processo de decisão tem a possibilidade de promover uma inovação na forma de se fazer políticas públicas.

3- Inclusão de Minorias nas Instituições Participativas

No primeiro capítulo dissertei sobre as novas formas de representação em Instituições Participativas e sua possível capacidade de inclusão das minorias nesses espaços de interlocução entre governo e sociedade civil. Falamos também da incapacidade das instituições representativas tradicionais, como o Congresso, darem conta da pluralidade da sociedade brasileira. Essas IP's surgem estão levantando a bandeira de serem espaços que proporcionam a inclusão participativa, como é o caso das Conferências Nacionais.

Em locais como o Brasil, país enorme com milhões de habitantes e uma democracia recente, a inclusão deveria ser tema central nos debates políticos. A questão é que diversos grupos, por exemplo, negros, indígenas, mulheres e quilombolas, não se sentem representados nos espaços de decisão do Governo. Segundo Young (2006), isso ocorre porque em sociedades complexas quem detém o poder canaliza a influência que a sociedade civil pode ter.

Com o intuito de tornar a Democracia Representativa mais inclusiva, diversos países têm adotado medidas que proporcionem maior representação de minorias. O Brasil, por exemplo, adotou, em 1997, a lei de cotas de gênero, Lei n. 9.504, que reservava 30% das candidaturas de cada partido para as mulheres. Em 2009, ela foi substituída pela lei n. 12.034, que obrigava os partidos a cumprirem a cota de 30% para mulheres. Mesmo assim, segundo a publicação *As Mulheres nas Eleições de 2014*, da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), nas eleições de 2010, as mulheres representavam 22,7% de candidatas a deputadas estaduais, 22% a deputadas federais e 13% a senadoras. Em 2014, essa cota não foi atingida na maioria dos estados, tampouco na União.

A tabela a seguir mostra o número de mulheres eleitas, segundo a raça, para a Câmara e Senado nas eleições de 2014.

**Número de deputadas e
senadoras eleitas em 2014 por raça/cor**

	Raça/cor							
	Branca		Preta		Parda		Total	
	NA	%	NA	%	NA	%	NA	%
Deputadas	41	80,39	3	5,88	7	13,72	51	100
Senadoras	4	80	0	0	1	20	5	100

Fonte: TSE. Acessado em 27/10/2014

Nota: NA: número absoluto

Pode-se observar um pequeno aumento no número de mulheres eleitas para o Congresso Nacional nas últimas eleições. Foram eleitas 51 deputadas federais, em 2014, e 45, em 2010. Já para o Senado Federal foram eleitas 5 senadoras, em 2014, e 37, em 2010. Se olharmos para a questão racial a situação fica bastante pior, apenas 10 deputadas federais e 1 senadora são consideradas preta ou parda. As mulheres continuam sub-representadas no Congresso Nacional, além disso, deve se analisar se as mulheres que estão no poder estão levando pautas essenciais para o movimento feminista, como a descriminalização do aborto, além de apoiar e reforçar as diretrizes contidas nos Planos Nacionais de Políticas para Mulheres(PNPM).

Nos Estados Unidos existe o debate de propostas de distritos eleitorais com maioria afro-americana ou hispânica e processos de votação diferenciados que possam aumentar a chance dessas minorias serem eleitas.(YOUNG, 2006, p.141) Na Índia, cerca de 47,6% dos eleitores são mulheres e nas eleições de 2013 apenas 7% dos candidatos eram mulheres. No país já existe um projeto de lei de cota feminina que se aprovado iria garantir um terço das vagas na câmara baixa do parlamento e dos órgãos legislativos estaduais.(JENA, 2013). A proposta de legislação da Índia difere da legislação de cotas brasileiras, pois a militância feminista na Índia pretende reservas de vagas no Legislativo e não apenas dentro das candidaturas de cada partido, o que, na minha opinião, faz bastante sentido já que ter mais mulheres candidatas não garante que elas sejam eleitas. No Brasil também existem propostas de legislação que garantam reservas de cadeiras no Congresso Nacional para Mulheres, como a PEC 182/07, do Senado, que foi votada e rejeitada pelo plenário da Câmara no dia 16/06/2015. Esses dados mostram a incapacidade desse modelo tradicional de representação em incluir as mulheres no processo de decisão. O que nos leva a pensar em novas formas de incluir esse grupo e suas pautas nas deliberações e decisões do

governo. Esse seria um dos objetivos da criação de Conferências Nacionais específicas para minorias.

Legislações que garantam maior presença de minorias no parlamento, como delimitação de distritos eleitorais especiais, representação proporcional, cotas em listas partidárias e cadeiras parlamentares reservadas, são exemplos de medidas que favorecem a inclusão desses grupos. Além dessas medidas, movimentos sociais se organizam em busca de representação em outros espaços de deliberação de políticas públicas, como conselhos e comissões. (YOUNG, 2006, p.170).

Existem diversas críticas à representação específica de grupos sociais. Segundo Young:

Alguns afirmam que os indivíduos devem contar diretamente com as instituições políticas, sem a mediação de grupos, e que a agregação de votos individuais em distritos eleitorais para eleger representantes é a única forma de implementar tal individualismo político. Outros consideram a representação de grupos suspeita de uma essencialização enviesada e equivocada (Idem, p.171).

Porém, autores que são a favor da representação específica de minorias afirmam que está extremamente equivocada a ideia de que atributos físicos ou de pertencimento em si mesmo podem justificar a representação de uma pessoa por outra. O que ocorre é que minorias vivenciam situações específicas que só quem pertence a esses grupos pode compreender. Apesar das críticas a esse argumento, Young afirma que as instituições de representação de uma maneira ou outra agrupam os indivíduos de acordo com seus critérios (Idem, p 172). As diferentes bancadas dentro do Congresso Nacional são um exemplo de como os representantes se agrupam, seja pelo critério religioso, por interesses econômicos, por pautas sociais, etc.

A pluralidade dentro do Governo é um objetivo a se perseguir com bastante afinco, pois o Governo sempre foi dominado por uma elite masculina e branca, que conseguiu de certa forma monopolizar a agenda e as decisões políticas. Os grupos que estiveram historicamente à margem desse processo tendem a se afastar dos processos políticos. Nesse sentido, sua representação pode: estimular maior participação e ativismo político; revelar a parcialidade das decisões políticas que outrora eram vistas como neutras e universais; trazer para a deliberação perspectivas diferentes sobre as causas e soluções dos problemas vivenciados por estes grupos e das relações sociais, pois se poucos grupos tem a capacidade de influenciar nos debates os atores políticos ficam mais vulneráveis a tomar decisões que perpetuam injustiças sociais (Idem,174).

O compromisso com a igualdade política exige que instituições democráticas criem medidas que favoreçam a inclusão de grupos sub-representados nessas instituições. Além de legislações específicas, já mencionadas nesse capítulo, como as cotas dentro dos partidos, Young oferece outras soluções para o problema da representação de minorias, por exemplo, nomeação para cargos, formação de eleitorados por segmentos socioeconômicos e profissionais, sorteios, fortalecimento de deliberação participativa de partidos político, entre outros (YOUNG, 2006).

Os mecanismos para inclusão de minorias nos espaços formais de representação são de essencial importância. Porém, também devemos pensar em noções mais amplas de inclusão política, como os diferentes tipos de instituições participativas existentes atualmente. Essas instituições são arranjos que podem possibilitar a participação direta do cidadão, por exemplo, o Orçamento Participativo e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas. Com a redemocratização do Brasil e a Constituição de 1988 foram surgindo diversas instituições e práticas participativas. Surge então a necessidade de se estudar o desempenho dessas IP e sua capacidade de incluir minorias nos processos políticos.

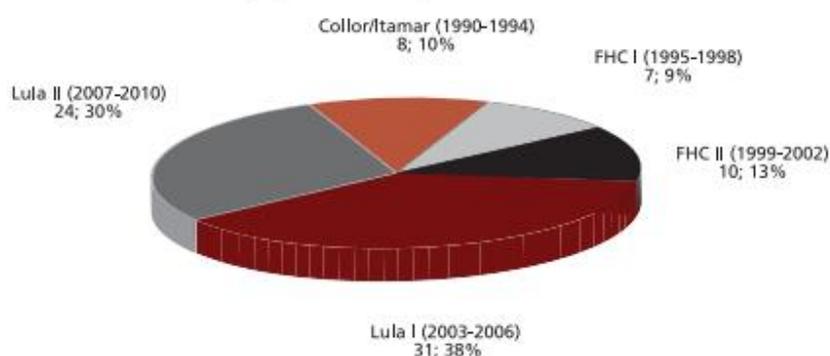
Durante a década de 1990 houve uma proliferação de espaços participativos no Brasil, em especial nos municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Um dos motivos seriam as reformas neoliberais praticadas pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, que visavam diminuir o papel do Estado como prestador de serviços e produtor de bens para a sociedade. Nesse sentido, foi-se criando uma nova estrutura de relação entre Estado e sociedade civil, as funções que não eram exclusivas do Governo Federal poderiam ser repassadas para o governo estadual, municipal e para a sociedade civil. A sociedade civil, municípios e estados foram então assumindo algumas funções que eram do Governo Federal, o que gerou uma multiplicação dos arranjos participativos. (SILVA, 2010, p, 35)

Esses novos arranjos, como as conferências nacionais, o orçamento participativo e os conselhos gestores, são espaços que transcendem os momentos eleitorais e proporcionam alternativas de inclusão dos interesses dos grupos organizados no cotidiano da esfera política, fomentando, ao mesmo tempo, a organização política destes grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade (LOPEZ E PIRES, 2010, p.565)

O maior crescimento das IPØs foi presenciado a partir do Governo Lula. Durante seu governo houve um grande aumento no número de Conferências e sua abrangência temática, reformulação e criação de novos conselhos, criação de mesas de diálogo, etc. Os gráficos a seguir demonstram o significativo aumento nonúmero de Conferências Nacionais e instituição de novos conselhos nacionais durante o Governo Lula.

Gráfico 1

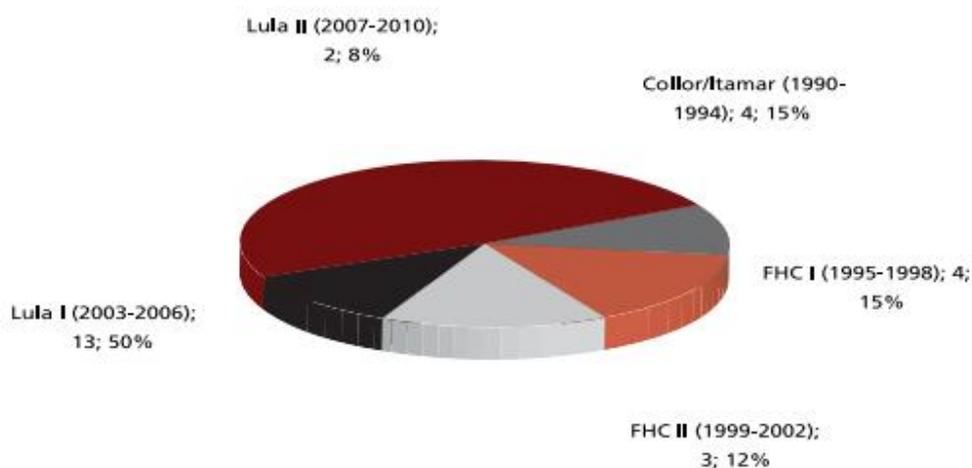
Conferências nacionais: distribuição por mandato presidencial (1990-2010)



Fonte: Pogrebinschi e Santos (2010).

Gráfico 2

Conselhos nacionais instituídos: distribuição por mandato presidencial



Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.

No caso das Conferências Nacionais, não foi apenas o número de Conferências que aumentou durante o Governo Lula, também houve um aumento expressivo nos temas das Conferências. Sendo assim as Conferências passaram a ser muito mais plurais dando espaço à incorporação de temas relativos a minorias. Podemos considerar então que as Conferências Nacionais são um instrumento importante para a vocalização e fortalecimento da representação política desses grupos.

No caso dos Conselhos Nacionais a situação se repete, durante o Governo Lula foram criados 15 Conselhos Nacionais contra 7 criados nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e 4 no governo Collor/Itamar. O objetivo dos conselhos é incorporar a sociedade civil nas decisões políticas, sendo assim os conselhos são outro espaço propenso à inclusão de minorias não representadas nas Instituições Formais.

Analisando esses dois gráficos podemos verificar a importância que o ex-presidente Lula deu para a criação de novos espaços de participação social e para a incorporação de minorias que sem esses espaços estavam historicamente excluídas dos processos de decisão política (LOPEZ e PIREZ, 2010). A próxima sessão será destinada à análise da capacidade de Inclusão das Conferências Nacionais.

3.1 Capacidade Inclusiva das Conferências Nacionais

As Conferências Nacionais de Políticas públicas não são recentes no Brasil. A primeira Conferência aconteceu no ano de 1941, durante o Governo Vargas, com o tema Saúde. Essa primeira conferência teve objetivo de contribuir com o Governo na produção de informações especializadas no tema. Participaram dessa conferência membros do Governo Federal, estadual e municipal, assim como especialistas na área. Como mencionado anteriormente, foi a partir do Governo Lula que houve uma expansão na quantidade e nos temas. Elas são reconhecidas por sua capacidade incluir minorias, como negros e mulheres. (CUNHA, 2012, p. 17)

No período entre 2003 a 2014, foram realizadas cerca de 100 Conferências Nacionais que trataram de 43 temas distintos. Sendo que foram 74 nos dois mandatos Lula (AVRIZTER, 2012,

p. 9) e 26 no primeiro mandato da Dilma(Secretaria-Geral da Presidência da República). No Governo Lula tivemos inovação em 29 temas, conforme tabela a seguir retirada da Base de dados da pesquisa "Ampliação da participação na gestão pública: um estudo sobre Conferências Nacionais realizadas entre 2003 e 2011"

Temas Inovadores nas Conferências Nacionais. Período 2003 - 2010		
Nome	Ano	Órgão responsável
Conferência da Cultura	2005	Ministério da Cultura
Conferência da Juventude	2008	Corresponsabilidade
Conferência da Promoção da Igualdade Racial	2005	Corresponsabilidade
Conferência das Cidades	2003	Ministério das Cidades
Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior	2008	Ministério das Relações Exteriores
Conferência de Aprendizagem Profissional	2008	Corresponsabilidade
Conferência de Aqüicultura e Pesca	2003	Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca
Conferência de Arranjos Produtivos Locais	2004	Corresponsabilidade
Conferência de Comunicação	2009	Ministério das Comunicações
Conferência de Defesa Civil e Assistência Humanitária	2010	Ministério da Integração Nacional
Conferência de Economia Solidária	2006	Corresponsabilidade
Conferência de Educação	2010	Ministério da Educação
Conferência de Educação Básica	2008	Ministério da Educação
Conferência de Educação Escolar Indígena	2009	Ministério da Educação
Conferência de Educação Profissional e Tecnológica	2006	Ministério da Educação

Conferência de Medicamentos e Assistência Farmacêutica	2003	Ministério da Saúde
Conferência de Políticas para Mulheres	2004	Corresponsabilidade
Conferência de Recursos Humanos da Administração Pública Federal	2009	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Conferência de Saúde Ambiental	2009	Corresponsabilidade
Conferência de Segurança Pública	2009	Ministério da Justiça
Conferência do Desenvolvimento Rural Sustentável	2008	Corresponsabilidade
Conferência do Esporte	2004	Ministério do Esporte
Conferência do Meio Ambiente	2003	Ministério do Meio Ambiente
Conferência dos Direitos da Pessoa com Deficiência	2006	Corresponsabilidade
Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa	2006	Corresponsabilidade
Conferência dos Povos Indígenas	2006	Fundação Nacional do Índio
Conferência Infante-Juvenil pelo Meio Ambiente	2003	Corresponsabilidade
Conferência LGBT	2008	Secretaria Especial de Direitos Humanos

No primeiro mandato da Dilma foram realizadas 26 Conferências, com inovação nas seguintes áreas:³

Temas inovadores nas Conferências Nacionais. Período 2011-2014		
Nome	Ano	Órgão Responsável
Conferência Nacional de Assistência Técnica e extensão Rural	2012	Ministério do Desenvolvimento Agrário

³Dados retirados da página da Secretaria-Geral da presidência da república. Disponível em <<http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias/conferencias-2011-2014.pdf>>

Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social	2012	Controladoria Geral da União
Conferência Nacional do Emprego e Trabalho Decente	2012	Ministério do Trabalho e Emprego
Conferência Nacional Sobre Migrações e Refúgio	2014	Ministério da Justiça / TEM / Ministério das Relações Exteriores

O aumento significativo das Conferências Nacionais no Governo Lula mostra que essa forma de participação ganhou maior centralidade política demonstrando sua importância como instância de diálogo entre governo e sociedade civil em temas antes pouco explorados. Esses fatos mostram que existe uma política participativa no nível federal, especialmente no Governo Lula, e a intenção do Executivo, responsável por convocar as conferências, em fomentar a inclusão de minorias nos debates políticos. Isso pode ser demonstrado com a realização, pela primeira vez, de diversas conferências que correspondem a grupos social e culturalmente excluídos da política brasileira, a saber Conferência da Promoção da Igualdade Racial, Conferência de Política para Mulheres, Conferência de Direito da Pessoa Idosa, Conferência LGBT, Conferência de direitos da criança e do adolescente, Conferência Nacional dos Povos Indígenas, Conferência Nacional da Juventude, Conferência Nacional de Direito da Pessoa com Deficiência e Conferência Nacional. (Pogrebinski, 2012, p. 17). Esses grupos passaram a ter suas políticas públicas deliberadas em espaços de paridade entre eles e o Governo.

Deve-se ressaltar que diversos temas são tratados dentro de uma conferência, por exemplo, dentro da Conferência Nacional de Política para Mulheres são tratados temas relacionados às mulheres negras, às mulheres jovens e às mulheres índias, entre outras. A Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial não inclui apenas a pauta dos movimentos negros, nela também são incluídas questões de grupos ciganos, de religiões de matriz africana, índios, juventude negra etc. (Idem, p. 14)

Segundo Pogrebinski (2012), isso demonstra que:

- i) as políticas de minorias tendem a ser transversais em seu conteúdo; ii) as conferências nacionais de minorias constituem espaço de deliberação de políticas específicas para determinados grupos minoritários definidos pelas suas singularidades, mas também de políticas setoriais inclusivas de caráter

inerentemente transversal; e iii) os grupos sociais e culturais minoritários participam e se fazem representar não apenas nas conferências nacionais destinadas à deliberação de políticas que lhes são específicas, mas também em outras que tratam prioritariamente de políticas destinadas a outras minorias sociais e culturais.

Não são apenas as Conferências Nacionais destinadas a minorias que deliberam questões referentes a esses grupos. Na conferência Nacional de Educação, por exemplo, foi bastante deliberado maneiras de garantir maior acesso de índios e negros nas universidades. Nas conferências da Saúde, desde 1992, deliberam-se maneiras de revisão do currículo dos profissionais de saúde visando uma adequação às características étnico-culturais de diversos grupos, especialmente dos indígenas. A inclusão de temas relativos às minorias em Conferências que deliberam temas universais pode ser explicada por dois argumentos: 1) Mostra que os movimentos sociais que encabeçam a defesa desses temas estão cada vez mais fortalecidos, ampliando sua participação em diferentes espaços; 2) A experiência que esses grupos vêm ganhando nas suas conferências nacionais permite que eles utilizem outros espaços participativos para vocalizarem suas demandas e aumentar seu leque de influência (Idem, p.16).

É certo que um dos principais objetivos da participação desses grupos em espaços de participação é poder participar da deliberação de políticas públicas destinadas a eles e vocalizar demandas que podem não estar no radar governamental. As diretrizes que são aprovadas nas conferências nacionais, segundo Pogrebinschi, podem ser: 1) diretrizes de inclusão em políticas setoriais; 2) diretrizes de ampliação de políticas específicas; 3) diretrizes de políticas gerais; 4) diretrizes administrativas (de competência do executivo); 5) diretrizes legislativas (requerem manifestação do Congresso Nacional) (Idem, p. 17).

Depois de realizada a conferência, na maioria dos casos, são produzidos relatórios finais contendo as diretrizes que foram deliberadas e votadas durante todo o processo da Conferência. A partir dessas diretrizes e em conjunto com órgãos do Executivo e sociedade civil, as diretrizes podem virar um Plano Nacional de Políticas Públicas.

Até o ano de 2015 foram realizadas três Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres. A partir das deliberações nessas Conferências foram criados dois Planos Nacionais de Políticas Públicas. O primeiro foi criado após a primeira conferência e fazia parte do compromisso assumido pelo ex-presidente Lula para o enfrentamento das desigualdades de

gênero e raça no país. O Segundo Plano foi criado após a segunda Conferência e revisado na terceira, todo esse processo aconteceu durante o governo da primeira presidente mulher no Brasil. A construção do II PNPM foi um esforço conjunto entre movimento de mulheres rurais e urbanas, sociedade civil, feministas e organismos estaduais e municipais de políticas para as mulheres, por meio das Conferências de Mulheres municipais, estaduais e nacional e da Secretaria Nacional de Política para as mulheres.

O próximo capítulo será destinado à análise das Conferências Nacionais de Política para Mulheres e em seguida do PNPM. Vale ressaltar que a criação do PNPM já é um resultado efetivo da Conferência, pois, segundo a SPM, todas as propostas são enviadas aos órgãos competentes, que as levam em conta para a formulação de suas políticas públicas. O PNPM é mais um instrumento na luta das mulheres pela igualdade de gênero, reivindicações históricas do movimento feminista ganham mais força e concretude mobilizando diversos setores na luta por equidade. (II Plano Nacional de Política para Mulheres).

4- Representação e Efetividade das Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres

As Conferências Nacionais têm um caráter participativo e representativo, provando ser possível a junção de participação e representação. Como afirmam Pogrebinski e Samuels (2014), representação e participação não são mecanismos antagônicos, uma vez que as conferências são convocadas por meio de decretos de instituições representativas e por seu mecanismo de funcionamento se transformam elas mesmas em instâncias representativas.

As Conferências Nacionais de Política para Mulheres (CNPM) se encaixam nas novas formas de representação mencionadas no capítulo 1. Os representantes (delegados) escolhidos para participar da etapa nacional não são escolhidos por voto da maioria da população. Existe uma votação interna durante a realização das etapas estaduais e seus participantes votam para escolherem os delegados da etapa nacional. Esses delegados ficam autorizados a deliberarem sobre determinado tema aprovando resoluções que podem servir de subsídio para a formulação de políticas públicas. Nessa seção analiso o perfil dos participantes da CNPM, pois é necessário entender quem participa desse processo, se existe de fato a inclusão de minorias ou se a Conferência Nacional reproduz o elitismo presente nas instituições formais de representação. Ademais, o trabalho avalia a efetividade da CNPM, pois por mais que novos atores sejam introduzidos nas deliberações sobre políticas públicas, por meio das CNs, se essas deliberações não geram ações por parte do governo o processo não está sendo eficiente.

Segundo o regimento interno da CNPM⁴, as conferências acontecem em três etapas: municipal e/ou regional, convocada pelo Poder Executivo local; estadual, convocadas pelos governos dos Estados e do Distrito Federal; e nacional convocada por decreto presidencial. Etapas temáticas também podem ser realizadas em diferentes formatos com objetivo de contribuir para o debate nas outras etapas. Nas etapas municipais qualquer cidadão poderá participar das discussões, trazendo propostas que serão debatidas na etapa estadual e nacional. Durante a etapa

⁴ Para cada edição da CNPM um regimento interno é aprovado. Porém, esse ponto está presente nos regimentos das três conferências realizadas até o ano de 2015.

estadual são escolhidos delegados para a etapa nacional, esses delegados necessariamente deverão ter participado da etapa municipal. Após a realização da etapa estadual um relatório, contendo as deliberações dessa etapa, deve ser enviado para a Comissão Organizadora da CNPM que irá sistematizar as propostas e estas serão debatidas na etapa nacional.

Para a etapa nacional da CNPM participam convidados, delegados dos estados e do Governo Federal. Seguindo a proporção⁵: I) Serão delegadas natas as 40 (quarenta) integrantes titulares do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; II) 435 delegadas/os dos diferentes órgãos do Governo Federal indicadas/ os para este fim; e III) 2.306 (dois mil, trezentas e seis) delegadas/os eleitas/os dentre as/os participantes nas Conferências Estaduais, obedecendo a seguinte composição: 60% (sessenta por cento) de representantes da sociedade civil, totalizando 1.383; 30% (trinta por cento) de representantes dos governos municipais, totalizando 691; 10% (dez por cento) de representantes dos governos estaduais, totalizando 232(REGIMENTO DA III CNPM).

Como mencionado anteriormente existe um processo histórico de exclusão das mulheres nos espaços de poder. Realizar conferências para elas pode possibilitar maior inclusão desse grupo nas decisões políticas. Porém as diferenças entre as mulheres, como classe social, raça e identificação sexual gera diferenças no conteúdo a ser deliberado. É necessário então que a CNPM seja a mais plural possível possibilitando a representação de trabalhadoras rurais e urbanas, lésbicas, negras, empresarias, etc.

A 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM) aconteceu no ano de 2004, gestão do ex-presidente Lula, e contou com a presença 1.787 delegadas. A Conferência Nacional foi precedida por conferências estaduais e municipais. Ao todo mais de 120 mil mulheres participaram do processo em aproximadamente 2000 municípios brasileiros (ANAIS DA I CNPM). Um dos resultados da Conferência foi o I Plano Nacional de Políticas para Mulheres.

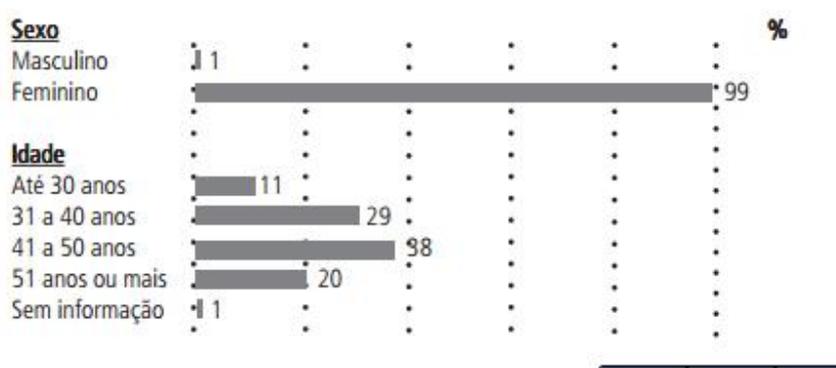
Nessa Conferência foi encomendado pela SPM uma pesquisa com as delegadas que participaram da etapa nacional. Como resultado a SPM divulgou uma publicação⁶ sobre o perfil das participantes da I CNPM. Essa pesquisa serviu como subsídio para avaliarmos quem está representando a pluralidade das mulheres no Brasil.

⁵ A composição dos participantes para a etapa nacional não muda de forma relevante de uma Conferência para a outra.

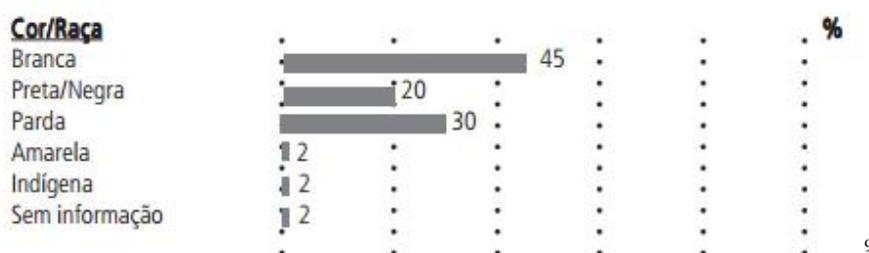
⁶(IBAM/SPM,2005).

Quanto à participação de homens e mulheres, o gráfico⁷ a seguir mostra a discrepância entre esses dois grupos durante a I CNPM. Isso pode ser um problema nas deliberações, na medida em que o conceito de gênero está ligado às relações sociais desiguais de poder entre homens e mulheres que são o resultado de uma construção social do papel do homem e da mulher a partir das diferenças sexuais (SANTANA e BENEVENTO, 2013). A presença de um número maior de homens poderia, no mínimo, servir para a conscientização e sensibilização deles para políticas que busquem diminuir e acabar com as desigualdades de gênero no Brasil.

Figura 1. Distribuição das pessoas que responderam ao questionário por características sócio demográficas



Quanto à questão racial⁸, as mulheres brancas representam 45% das delegadas presentes na CNPM, as pardas 30% e as delegadas negras representaram 20% das delegadas, ou seja, menos da metade da quantidade de delegadas brancas. Delegadas indígenas ou que se declararam amarelas representam o restante da distribuição.



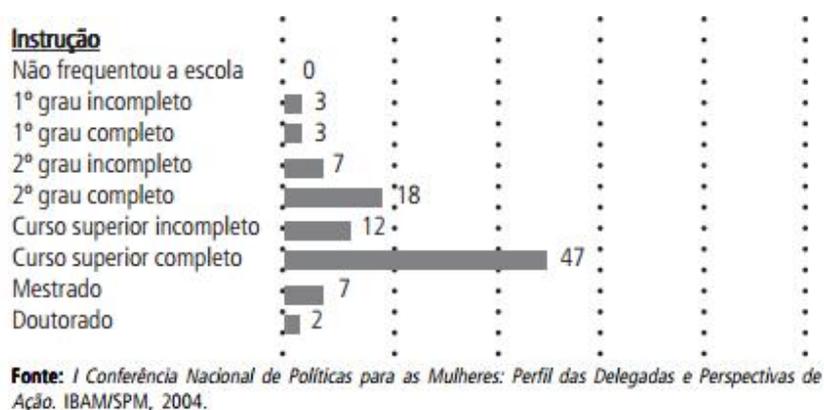
Sobre o nível de escolaridade, a pesquisa constatou que o nível de escolaridade das delegadas é bastante elevado. As que possuem nível superior completo representam 47% do total,

⁷ Os gráficos dessa seção foram retirados da publicação Perfil das Delegadas e Perspectivas de Atuação (2005)

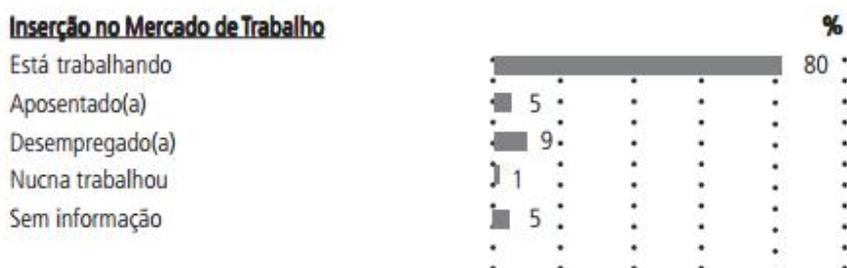
⁸ A pesquisa se baseou na autodeclaração étnico-racial

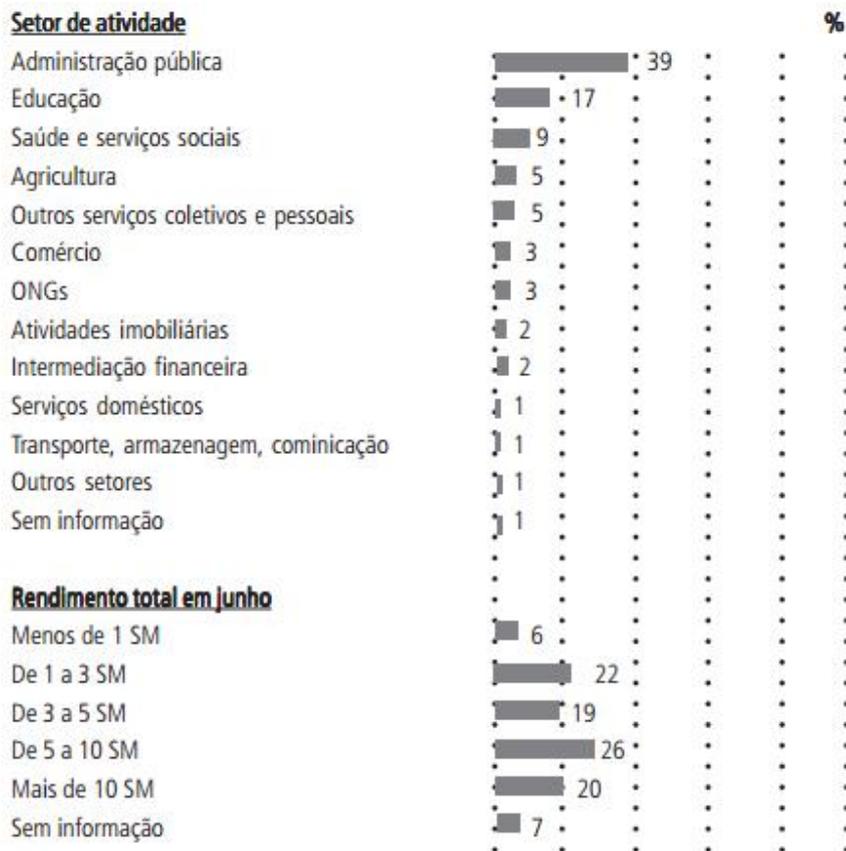
⁹ Fonte: I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: Perfil das Delegadas e Perspectivas de Ação. IBAM/SPM, 2005.

apenas 6% possuem somente o primeiro ou segundo grau, superadas pelas delegadas que possuem mestrado ou doutorados, estas representam 16% do total. Em 2004, ano que a pesquisa foi realizada, no Brasil apenas 29% das mulheres de 20 anos ou mais estavam cursando o ensino superior e 26% das mulheres de 20 anos ou mais tinham mais de 11 anos de estudos (Censo 2010).



A respeito da inserção no mercado de trabalho, a pesquisa mostrou que 80% das delegadas estavam inseridas no mercado de trabalho. Do total de delegadas 52% eram funcionárias públicas. Sobre o rendimento apenas 6% declararam receber menos de 1 salário mínimo, o valor médio do salário mensal das participantes foi R\$ 1819,83. O salário médio mensal da trabalhadora brasileira era de R\$ 488,34, segundo o censo de 2000. Isso demonstra que o perfil das delegadas não corresponde ao perfil da maioria das mulheres brasileiras. O resultado da pesquisa mostrou que as mulheres com maior escolaridade e maior renda são maioria na CNPM, enquanto a mulher pobre, com pouca ou nenhuma escolaridade, trabalhadora rural, doméstica, em resumo o grupo de mulheres em situação de exclusão social continuaram à parte do processo político.





Fonte: I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: Perfil das Delegadas e Perspectivas de Ação. IBAM/SPM, 2004.

Em resumo, a pesquisa apresentou o seguinte perfil das delegadas: as mulheres representaram 99% dos participantes; 38% dos participantes tinham entre 41 e 50 anos; brancos representavam 45% dos presentes; católicos 62%; com nível superior completo 47%; com rendimento médio, em junho de 2004, de mil oitocentos e dezoito reais e oitenta e três centavos; que vivem em união estável 49%; que estão trabalhando 80%; na administração pública 52%; residentes no Sudeste 35%; participam de movimentos sociais 55%. (IBAM/SPM, 2004). Esses dados demonstram que apesar do processo para a realização da conferência ter uma característica bastante democrática, uma vez que qualquer cidadão pode participar das etapas que se iniciam nos municípios, a tendência é que sejam eleitos para as etapas posteriores pessoas com experiência e envolvimento na área, o que se relaciona com o argumento de Avritzer (2007) sobre a legitimidade baseada na afinidade temática. Além disso, as instituições participativas acabam exigindo maior grau de recursos dos participantes, como tempo, renda, envolvimento prévio com atividades associativas e maior grau de escolaridade (VAZ, 2013, p.65). A participação

de mulheres com maior recurso e escolaridade, como aconteceu na I CNPM, não é um fator limitador para a inserção da pluralidade nos processos decisórios da conferência, mesmo porque 55% das delegadas faziam parte de movimentos sociais que defendem pautas relacionadas aos diversos grupos de mulheres. Sendo assim, para avaliar a inclusão nas conferências é preciso ir além do perfil socioeconômico, procurando entender o quanto elas incluem perspectivas plurais relativas a determinada temática (ALMEIDA, 2012). A representação aqui não é estritamente descritiva, mas pode se dar pela defesa de discursos ou pela afinidade construída na prática participativa destas mulheres. Portanto, mesmo que alguns grupos não estejam presentes, isso não impede que suas pautas sejam representadas. Por exemplo, segundo os dados da pesquisa sobre o perfil das delegadas da I CNPM, o número de delegadas que não frequentou a escola era zero, entretanto, nas resoluções desta conferência existem diretrizes específicas que tratam da alfabetização da mulher, como a resolução 189 *Identificar e atuar com ações afirmativas nas condições sociais que impedem segmentos de mulheres de se alfabetizarem, reformulando e implementando os programas educacionais de jovens e adultos, adequando-os às necessidades das mulheres.*

II Conferência Nacional de Políticas para Mulheres

A II CNPM foi convocada por Decreto Presidencial de 17 de janeiro de 2007 e seu Regimento Interno publicado pela Portaria nº 01 da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), de 26 de janeiro de 2007. Ela aconteceu em agosto de 2007 e todo o processo (etapas municipais, estaduais e nacional) contou com a presença de aproximadamente 195 mil mulheres. A etapa Nacional contou com cerca de três mil delegadas representantes de diversas entidades da sociedade civil¹⁰ e do Governo¹¹. A tabela a seguir, retirada do *site* da SPM, é um

¹⁰Articulação de Mulheres Brasileiras; Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais; Articulação de Ongs de Mulheres Negras Brasileiras; Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica; Central Única dos Trabalhadores; Confederação Geral dos Trabalhadores; Confederação das Mulheres do Brasil; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura.; Conselho Nacional das Mulheres Indígenas; Federação das Associações de Mulheres de Negócios e Profissionais do Brasil; Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas; Força Sindical; Fórum de Mulheres do Mercosul; Marcha Mundial das Mulheres; Movimento Articulação de Mulheres da Amazônia; Liga Brasileira de Lésbicas; Ordem dos Advogados do Brasil; Rede Nacional Fem. de Saúde, Direitos Sexuais e Dir. Reprodutivos; União Brasileira de Mulheres; Mulheres com Notório conhecimento das questões de Gênero;

balanço das conferências ocorridas antes da etapa nacional. 1.141 municípios participaram das etapas regionais da conferência e todas as capitais tiveram etapa estadual. O grande número de participantes e de municípios que participaram de todo o processo da Conferência pode ser explicado por essa área se tratar de um tema em que a sociedade civil tem grande tradição de organização setorial (AVTRITZER, 2009) e pelo empenho da SPM e do CNPM em abranger o maior número de pessoas possível.

BALANÇO

CONFERÊNCIAS REALIZADAS: 600
PÚBLICO ESTIMADO: 195.000

CONFERÊNCIAS	REALIZADAS	TOTAL
Regionais		
Municípios sedes	126	126
Municípios participantes	1.141	1.141
Total	1.267	1.267
Capitais	26	26
Não capitais	420	420
Estaduais	26	26
Distrital	1	1
Governamental	1	1

Conselho Nacional
dos Direitos da Mulher

Secretaria Especial de
Políticas para as Mulheres



Nas II CNPM não existiu a preocupação em traçar um perfil das delegadas que participaram da conferência. Sendo assim, não é possível uma análise sobre a questão de

¹¹ Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República; Marisa Letícia Lula da Silva, Primeira-dama da República; Nilcéa Freire, Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Dilma Roussef, Ministra da Casa Civil; Marina Silva, Ministra do Meio Ambiente; Marta Suplicy, Ministra do Turismo; Matilde Ribeiro, Ministra da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial; Márcia Bassit, Ministra interina da Saúde; Luis Duci, Ministro da Secretaria Geral da Presidência da República; Fernando Haddad, Ministro da Educação; Orlando Silva, Ministro dos Esportes; Altemir Gragolim, Ministro da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Carmen Lúcia Antunes Rocha, Ministra do Supremo Tribunal Federal; Ana Falú, Representante do Sistema das Nações Unidas; Cândida Celeste da Silva, Ministra da Família e da Mulher de Angola; Maria José Argaña, Ministra da Mulher do Paraguai; Laura Albornoz, Ministra do Serviço Nacional da Mulher do Chile; Maria Fernanda Ramos Coelho, Presidenta da Caixa Econômica Federal; Antônio Waldez Góes, Governador do Estado do Amapá; Marília Góes, Delegada da Delegacia Especial de Atendimento à Mulher de Macapá; Carmem Helena Ferreira Foro, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; Lúcia Stumpf, Presidenta da União Nacional dos Estudantes; Jaqueline Pitanguy, ex-Presidenta do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

representação nessa conferência, como foi feita na I CNPM. A falta de informações sobre o perfil das delegadas impede que se discuta a questão de inclusão da pluralidade feminina nessa conferência. As únicas informações disponíveis sobre as delegadas são as presentes em um dos Boletins¹² publicado pela SPM, segundo o qual a diversidade escancarava-se a olhos vistos, pulverizada em 2.559 delegadas. Entre elas, havia 32 indígenas, 13 deficientes (seis cadeirantes, cinco deficientes visuais e duas auditivas), um travesti. (II CNPM EMPAUTA). Esse foi um dos problemas na realização da pesquisa. Depois de coletar e analisar todos os documentos publicados referentes à II CNPM, percebi a falta de informações sobre os participantes da II e II CNPM, enviei um e-mail para a Secretaria de Política para as Mulheres e para o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres e fui informada que esses dados não foram coletados durante a II CNPM e apesar de terem feito uma pesquisa na III CNPM esses dados só poderiam ser divulgados no lançamento da IV CNPM.

III Conferência Nacional de Políticas para Mulheres

Em 2011 aconteceu a 3ª CNPM, a primeira da gestão da Presidente Dilma, que contou com a presença de 200 mil participantes em todas as etapas e 2.125 delegadas na etapa Nacional. A conferência foi convocada por meio de decreto que especificou seu objetivo *“discutir e elaborar propostas de políticas que contemplem a construção da igualdade de gênero para o fortalecimento econômico, social, cultural e político das mulheres e para a erradicação da pobreza extrema.”* O tema da conferência foi *“análise da realidade nacional social, econômica, política, cultural e dos desafios para a construção da igualdade de gênero; e avaliação e aprimoramento das ações e políticas que integram o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e definição de prioridades”* (DOCUMENTO BASE DA III CNPM).

A coordenação para a realização da III CNPM ficou a cargo da SPM e do CNDM e pelo Fórum de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres. Os delegados que participaram da etapa nacional foram eleitos na etapa estadual e obrigatoriamente participaram da etapa municipal/regional.

¹² Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/1boletim-cnpm-11.pdf>

Estavam presentes na abertura da III CNPM diversas autoridades brasileiras¹³, entre elas a presidente do Brasil, Dilma Rousseff. Em seu discurso, a presidente afirmou a importância de se ter mulheres na direção principal do governo, mencionou a importância de se ter um momento onde representantes das mulheres do Brasil se reúnam na luta por conquistas de direitos. A presidente se comprometeu em aprofundar as políticas de combate à desigualdade de gênero, a manter a Secretaria de Políticas para as Mulheres afirmando que não iria fechá-la ou juntá-la com outro ministério, pois ela seria essencial para a defesa dos direitos da mulher e afirmou que a Secretaria é instrumento fundamental para o seu governo. A presidente também afirmou a importância dos debates na III CNPM para o aprimoramento do PNPM.

Sobre o perfil das delegadas, apesar de insistentemente ter tentado conseguir os dados com a SPM e o CNDM, eles afirmaram não ser possível a disponibilização desses dados antes da IV CNPM, em 2016. O que me impossibilitou de analisar se o perfil das delegadas se manteve. A não disponibilização e em alguns casos a inexistência de documentação sobre esse processo impede que essa pesquisa se aprofunde mais e demonstra a falta de engajamento do governo em tornar o processo o mais transparente possível produzindo documentações que possibilitem ao cidadão comum buscar informações e até mesmo se envolver ainda mais nos processos.

4.1 Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres

As CNPMs são um importante passo em um processo gigantesco que pretende diminuir e acabar com as desigualdades de gênero no Brasil. Em primeiro lugar, com as realizações das conferências o Estado Brasileiro reconhece as desigualdades de gênero no país e ao mesmo

¹³ Gleisi Hoffmann, Ministra de Estado Chefe da Casa Civil Iriny Lopes, então Presidenta do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher/CNDM; então Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres/SPM/PR Tereza Campello, Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS Miriam Belchior, Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão/MPOG Luiza Bairros, Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial/Seppir/PR José Eduardo Cardozo, Ministro de Estado da Justiça/MJ Alexandre Padilha, Ministro de Estado da Saúde/MS Afonso Florence, Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário/MDA Gilberto Carvalho, Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República/SG/PR Luís Inácio Adams, Advogado-Geral da União/AGU Nilcéa Freire, Ex-Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres/SPM/PR Emília Fernandes, Secretária Executiva do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul/CODESUL; Ex-Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres/SPM/PR Janete Pietá, Coordenadora da Bancada Feminina na Câmara Federal; Deputada Federal PT-SP Rose de Freitas, Vice-Presidente da Câmara dos Deputados; Deputada Federal PMDB-ES Rosana Ramos, então Secretária Adjunta da Secretaria de Políticas para as Mulheres/SPM/PR

tempo decide buscar soluções conjuntas com a sociedade civil. Sendo assim, as CNPMs são o *locus* onde essa interação Estado-sociedade civil ocorre.

O enfrentamento das desigualdades de gênero foi uma pauta de relevância durante o governo Lula. No ano de 2003 ele criou a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. A Secretaria foi criada por meio de medida provisória e tem como objetivo principal *promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente*. Além disso, cabe à Secretaria assessorar a presidência da República na formulação, coordenação e execução de políticas para as mulheres (SPM, 2015). Ademais, durante o governo Lula se buscou uma aproximação com a sociedade civil por meio do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (MAGRINI, 2012).

Uma das linhas do governo para o combate às desigualdades de gênero foi a realização da Conferência Nacional de Política para Mulheres. Coube à SPM e ao CNDM a coordenação e organização das Conferências. Além disso, foram criados três Planos Nacionais de Políticas para Mulheres. Levando-se em consideração toda a mobilização, orçamento empreendido e que as conferências se tornaram um dos principais mecanismos de diálogo entre o Governo e sociedade civil é necessário avaliarmos a efetividade dessas conferências no sentido de influenciarem a agenda de governo. Porém, para que se possa avaliar se as conferências estão trazendo resultados é necessária uma avaliação das finalidades a que se propõem e dos resultados obtidos a partir dessas finalidades. Para isso, irei partir da classificação dos objetivos específicos das Conferências nacionais proposta por Souza (2012). Como mencionado no capítulo 1, de acordo com essa classificação, as conferências podem ter caráter de agendamento, proposição, fortalecimento da participação e avaliação.

A ICNPM foi convocada por meio do decreto de 18 de dezembro de 2003. Consta nesse decreto o tema da conferência *Política para as mulheres: um desafio para a igualdade numa perspectiva de gênero*, o temário *1) Análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade; 2) Avaliação das ações e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres nas três instâncias de governo (Municipal, estadual e Federal) frente aos compromissos internacionais: acordos, tratados e convenções; 3) Proposição de princípios e diretrizes da política nacional para as mulheres numa perspectiva de gênero, apontando as prioridades para os próximos anos.* (BRASIL, DECRETO DE 18 DE

DEZEMBRO DE 2003). Seguindo a classificação proposta por Souza, essa conferência teve por objetivo proposição e avaliação. Nesse sentido, os delegados e convidados da ICNPM se reuniram para avaliarem o cenário em que a mulher brasileira está inserida, diagnosticando os principais problemas na intenção de propor as diretrizes fundamentais para a construção do Plano Nacional de Política para Mulheres (PNPM). Todo esse debate teve como subsídio o documento base para a CNPM produzido pela SPM a partir dos relatórios que vieram das etapas estaduais e do Distrito Federal.

Para a definição das diretrizes que serviriam de base para as ações, metas objetivos e prioridades do I PNPM, a ICNPM propôs cinco eixos temáticos de discussão: Enfrentamento à pobreza e geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e a terra; superação da violência contra a mulher e prevenção, assistência e enfrentamento; promoção do bem estar e qualidade de vida para a mulher e saúde, moradia, infraestrutura, equipamentos sociais e recursos naturais; efetivação dos direitos da mulher e civis, políticos, sexuais e reprodutivos; desenvolvimento de política de educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento para igualdade.

Após votação interna nos grupos de trabalho instituídos para deliberarem sobre os temas, ocorreu a plenária final que deliberou sobre as diretrizes que não tiveram mais de 70% de aprovação nos GTs. Por fim, durante a I CNPM foram aprovadas 239 diretrizes. Após a conferência coube à SPM a sistematização dessas resoluções e a criação do PNPM.

Quando analisamos os eixos e as resoluções aprovadas na CNPM, podemos perceber que nesses espaços houve uma representação das demandas que o movimento feminista têm pontuado e problematizado por muito tempo, como enfrentamento à violência contra a mulher, incentivo à produção de conhecimento para a igualdade de gênero, reconhecimento das desigualdades associadas à raça, etnia, geração e orientação sexual, maior fomento à participação e representação de mulheres indígenas, negras, lésbicas, idosas, deficientes, jovens, ciganas e profissionais do sexo. Podemos concluir que a I CNPM foi bem-sucedida no objetivo de proporcionar visibilidade no nível nacional das questões mais caras para o movimento feminista. Sobre o aspecto de proposição a ICNPM teve papel importante para a construção do PNPM, esse incorporou grande parte das resoluções da CNPM.

A II CNPM foi realizada em 2007 e teve como principal objetivo analisar e repactuar os princípios e diretrizes da ICNPM, além de avaliar a implementação do I PNPM. O temário da conferência foi: análise da realidade brasileira: social, política e econômica, cultural e os desafios para a construção da igualdade na perspectiva da implementação do PNPM; avaliação das ações e políticas propostas no PNPM, sua execução e impacto; participação das mulheres nos espaços de poder. Quanto às categorias utilizadas até agora para definir os objetivos das conferências temos que o objetivo da II CNPM foi Participação e Análise.

Na mesa de abertura estavam presentes: Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República; Marisa Letícia Lula da Silva, Primeira-dama da República; Nilcéa Freire, Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Dilma Rousseff, Ministra da Casa Civil; Marina Silva, Ministra do Meio Ambiente; Marta Suplicy, Ministra do Turismo; Matilde Ribeiro, Ministra da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial; Márcia Bassit, Ministra interina da Saúde; Luis Duci, Ministro da Secretaria Geral da Presidência da República; Fernando Haddad, Ministro da Educação; Orlando Silva, Ministro dos Esportes; Altemir Gragolim, Ministro da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Carmen Lúcia Antunes Rocha, Ministra do Supremo Tribunal Federal; Ana Falú, Representante do Sistema das Nações Unidas; Cândida Celeste da Silva, Ministra da Família e da Mulher de Angola; Maria José Argaña, Ministra da Mulher do Paraguai; Laura Alborno, Ministra do Serviço Nacional da Mulher do Chile; Maria Fernanda Ramos Coelho, Presidenta da Caixa Econômica Federal; Antônio Waldez Góes, Governador do Estado do Amapá; Marília Góes, Delegada da Delegacia Especial de Atendimento à Mulher de Macapá; Carmem Helena Ferreira Foro, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; Lúcia Stumpf, Presidenta da União Nacional dos Estudantes; Jaqueline Pitanguy, ex-Presidenta do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. A presença dessas autoridades demonstra a importância desse processo para o governo à época, além de demonstrar a intersetorialidade das questões que foram debatidas nas conferências. Em seu discurso, na abertura da II CNPM o ex-presidente Lula reafirmou seu compromisso com a igualdade de gênero e raça, afirmou que o PNPM deve ser visto como um plano de governo onde todos os ministérios devem contribuir direta e indiretamente para sua implementação, lançou o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e se comprometeu a dar atenção especial as políticas direcionadas à mulher negra.

Durante a II CNPM as delegadas foram divididas em 20 grupos de trabalho(G.T).Nesses grupos foram discutidos os *Avanços e obstáculos para a institucionalização da Política Nacional para as mulheres e a implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, consolidados dos Relatórios Estaduais*.(ANAIS DA II CNPM). Ademais, foram discutidos a revisão ou manutenção dos eixos do PNPM indicando os cinco eixos que seriam prioridades. A participação da mulher nos espaços de poder foi outra questão debatida nos GTs. As propostas que obtiveram mais de 70% de aprovação em cada G.T foram referendadas na Plenária final, as que tiveram mais de 30% foram discutidas, aprovadas ou rejeitadas na plenária final. Importante destacar que um dos principais debates ocorridos na II CNPM foi o enfrentamento ao racismo, à lesbofobia, à homofobia e à discriminação intergeracional. Essas questões estavam presentes em todas as áreas definidas como estratégicas pela Conferência. Por fim, a partir dos debates o tema conquistou um capítulo na PNPM *Enfrentamento ao racismo, sexismo e lebofobia*.

Ao final da II CNPM as delegadas presentes apontaram as seguintes insuficiências e obstáculos para a implementação do plano: os mecanismos institucionais para controle das políticas públicas para as mulheres; o número de conselhos de mulheres é bastante reduzido; a questão de gênero não é vista como uma prioridade na elaboração do orçamento e planejamento do governo, sendo assim muito pouco dinheiro é direcionado para ações dessa temática; em grande parte dos conselhos municipais, estaduais e no CNDM falta autonomia política e o orçamento destinado a eles, quando existe orçamento, é muito pouco; inexistência de programas para formação de conselheiras gestores e atores sociais especialistas no combate à discriminação de gênero, raça, etnia e orientação sexual; em grande parte dos governos municipais e estaduais inexistem um órgão para gerenciar políticas públicas para mulheres, isso dificulta ações transversais das políticas para mulheres; o PNPM não é divulgado de maneira apropriada, gerando uma falta de conhecimento dele tanto na sociedade civil quanto no governo; pouca vontade política nas três esferas do poder em implementar as diretrizes do plano; os governos estaduais e municipais se mostraram resistentes à implementação do plano; falta de orçamento e infraestrutura para a implementação de políticas voltadas à questão de gênero no Executivo e Legislativo; questões ideológicas, políticas, econômicas, de classe, culturais no patriarcado, machista e heterossexista nas instituições políticas brasileiras dificultam a aprovação das ações do plano. (ANAIS DA IICNPM).

Sobre os avanços que o PNPM trouxe, a então ministra da SPM, Nilcéia Freire, em seu discurso na II CNPM afirmou que o plano teve grande importância ao:

Avançar nas questões do que são políticas públicas, na sua importância para a sociedade e de que os orçamentos e gastos públicos serão mais eficientes e eficazes se levarem em consideração as necessidades específicas de homens e mulheres(ANAIS DA II CNPM, 2003, p. 07).

A III CNPM foi a primeira da gestão da Presidente Dilma, que contou com a presença de 200 mil participantes em todas as etapas e 2.125 delegadas na etapa Nacional. A conferência foi convocada por meio de decreto que especificou seu objetivo *“discutir e elaborar propostas de políticas que contemplem a construção da igualdade de gênero para o fortalecimento econômico, social, cultural e político das mulheres e para a erradicação da pobreza extrema.”* O tema da conferência foi *“análise da realidade nacional social, econômica, política, cultural e dos desafios para a construção da igualdade de gênero; e avaliação e aprimoramento das ações e políticas que integram o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e definição de prioridades”*

A coordenação para a realização da III CNPM ficou a cargo da SPM e do CNDM e pelo Fórum de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres. Os delegados que participaram da etapa nacional foram eleitos na etapa estadual e obrigatoriamente participaram da etapa municipal/regional.

Estavam presentes na abertura da III CNPM diversas autoridades brasileiras¹⁴, entre elas a presidente do Brasil, Dilma Rousseff. Em seu discurso a presidente afirmou a importância de se ter mulheres na direção principal do governo, mencionou a importância de se ter um momento onde representantes das mulheres do Brasil se reúnam na luta por conquistas de direitos. A

¹⁴Gleisi Hoffmann, Ministra de Estado Chefe da Casa Civil Iriny Lopes, então Presidenta do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher/CNDM; então Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres/SPM/PR Tereza Campello, Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS Miriam Belchior, Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão/MPOG Luiza Bairros, Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial/Seppir/PR José Eduardo Cardozo, Ministro de Estado da Justiça/MJ Alexandre Padilha, Ministro de Estado da Saúde/MS Afonso Florence, Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário/MDA Gilberto Carvalho, Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República/SG/PR Luís Inácio Adams, Advogado-Geral da União/AGU Nilcéia Freire, Ex-Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres/SPM/PR Emília Fernandes, Secretária Executiva do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul/CODESUL; Ex-Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres/SPM/PR Janete Pietá, Coordenadora da Bancada Feminina na Câmara Federal; Deputada Federal PT-SP Rose de Freitas, Vice-Presidente da Câmara dos Deputados; Deputada Federal PMDB-ES Rosana Ramos, então Secretária Adjunta da Secretaria de Políticas para as Mulheres/SPM/PR

presidente se comprometeu em aprofundar as políticas de combate à desigualdade de gênero, a manter a Secretaria de Política para as Mulheres afirmando que não iria fechá-la ou juntá-la com outro ministério, pois ela seria essencial para a defesa dos direitos da mulher e afirmou que a secretaria é instrumento fundamental para o seu governo. A presidente também afirmou a importância dos debates na III CNPM para o aprimoramento do PNPM.

Durante da III CNPM foram aprovadas 91 resoluções que têm como princípio o enfrentamento das desigualdades de gênero. As resoluções foram aprovadas nos 20 GTs instituídos e durante a III CNPM e na plenária final. Seguindo a classificação que utilizamos até agora para os objetivos das Conferências, a III CNPM teve como objetivo análise da realidade brasileira, proposição de políticas públicas e avaliação das ações do II PNPM.

Os debates tiveram como base as propostas advindas das conferências estaduais. Por fim, foi-se dado especial destaque ao capítulo 9 do PNPM – Enfrentamento ao Racismo, Sexismo e Lesbofobia, devido a sua importância e pertinência.

Segundo Jurema Werneck, coordenadora da ONG Criola e da Articulação de Mulheres Negras Brasileira, o capítulo 9 tem centralidade na luta das Mulheres, pois além de demonstrar a pluralidade e transversalidade da luta feminina, esse capítulo deveria nortear as políticas públicas brasileiras e o trabalho da SPM. Ele foi aprovado na II CNPM, com o objetivo claro de instituir e fomentar programas e políticas para o enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia, porém um dos motivos para o tema voltar ao debate na III CNPM foi a insuficiência das ações desenvolvidas entre o II PNPM e a III CNPM.

Um dos resultados da III CNPM foi a criação do III PNPM. O III Plano Nacional foi construído a partir das resoluções da 3ª CNPM, dos compromissos assumidos no PPA 2013-2015 e da pactuação entre dezoito órgãos do Executivo (MEC, MJ, MS, MCid, MDA, MDS, MPOG, MTE, MME, MinC, MMA, Seppir, SEDH, Casa Civil, Secretaria Geral, Secom, Funai e Ipea), todo o processo foi coordenado pela SPM. Além dos órgãos mencionados também participaram da construção do Plano representantes de mecanismos de políticas para as mulheres dos estados e municípios e representantes do Conselho Nacional dos Direitos da Mulheres.

O plano é dividido em 10 eixos temáticos compostos por planos de ações. Os eixos são: igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica; educação para igualdade e cidadania; Saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; desenvolvimento sustentável com igualdade econômica e social; direito à terra com igualdade para as mulheres do campo e da floresta; cultura, esporte, comunicação e mídia; enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência; gestão e monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Dentro do plano deu-se uma atenção especial ao eixo 9 "Enfrentamento ao Sexismo, Racismo e Lesbofobia", pois esse tema foi considerado de grande relevância para a sociedade civil, além de ter sido uma das diretrizes presentes na II e III CNPM. No geral, houve um relevante trabalho da SPM na elaboração do plano 2013-2015 articulando as resoluções da III CNPM, as atualizações do II PNPM e as diretrizes do Plano Plurianual 2013-2015. Além disso para a elaboração do III PNPM considerou-se os objetivos e metas da SPM para o ano de 2013.

Para uma maior compreensão de como foi a construção do PNPM e de como este afeta a agenda do governo, no sentido de implementação, uma das etapas dessa pesquisa foi entrevistar, por meio de entrevistas semiestruturadas, duas gestoras¹⁵ da SPM que trabalham com o monitoramento do Plano. As gestoras foram entrevistadas juntas por cerca de 1 hora. A partir dessa entrevista obtive as seguintes informações: em primeiro lugar, das resoluções que vieram das III CNPM, apenas oito resoluções não entraram no III PNPM, a definição do que entra ou não no plano se dá pelas áreas finalísticas da SPM, levando em consideração a conjuntura política governamental e da temática das resoluções. Temas polêmicos como o aborto que estão bem presentes nas pautas dos movimentos feministas, não entraram no III PNPM. As resoluções foram então traduzidas em ações pactuadas com os órgãos a que se destinam. A inclusão das demandas que vieram das CNPM no PNPM demonstra a capacidade da CNPM em impactar o governo, na medida em que existe todo um trabalho de pactuação e diálogo com os diferentes órgãos do Executivo, sobre temas que muitas vezes não estavam no radar desses órgãos.

¹⁵Camila Rocha Firmino é Analista de Políticas Sociais
Giovana Rodrigues de Araújo é Gestora

Entretanto, na SPM não houve uma avaliação periódica dos avanços e do que foi alcançado pelo III PNPM. Somente no ano de 2015, a SPM contratou uma consultoria que ficou responsável por esse levantamento de dados para que o Governo possa apresentar na IVCNPM, no ano de 2016.

A partir de uma análise comparativa entre o III PNPM e as resoluções da III CNPM, verifiquei que, incluindo o tema polêmico do aborto, outras questões caras aos movimentos presentes nas resoluções não foram incorporadas ao PNPM. São elas: assegurar a descriminalização e legalização do aborto; fortalecer as estratégias de fiscalização no combate ao turismo sexual; assegurar direitos sexuais e reprodutivos, o direito a visitas íntimas e o pleno exercício de sua sexualidade, sem discriminação de orientação sexual das mulheres em situação de prisão; assegurar o acesso ao Auxílio reclusão às mulheres em situação de prisão e seus dependentes; assegurar o uso do nome social às travestis, transexuais e transgêneros; redução da jornada de trabalho para 40 horas semanais, sem redução salarial e garantir a aprovação do PLS 136/2011.

O monitoramento do PNPM é feito por meio do Comitê de Monitoramento do Plano Nacional de Política para Mulheres. Esse comitê se reúne a cada 2 meses com o objetivo de monitorar os objetivos, ações e metas definidos no III PNPM. Participam do comitê 32 órgãos governamentais e três representações do CNDM. Além de monitorar o PNPM, o comitê tem papel importante para a criação de mecanismos de gênero nas ações do Governo Federal. Por fim, o monitoramento do III PNPM também é feito por meio do site PPA Mais Brasil. Porém, foi ressaltado a insuficiência de se acompanhar as ações do plano por meio desse sistema, pois o objetivo do sistema é o acompanhamento do Plano Plurianual (PPA), nesse sentido o que é possível é um acompanhamento dos objetivos, metas ou iniciativa do PPA que tenham alguma relação com as ações do PNPM. Ademais, existem alguns órgãos que trazem informações específicas do desenvolvimento das ações no PNPM, nesse sentido é feito um relatório contendo as ações desenvolvidas e fornecidas pelos órgãos, entretanto por problemas técnicos no *site* esses relatórios não estão disponíveis para consulta.

O PNPM é um instrumento bastante rico no combate às desigualdades de gênero por possibilitar que o governo tenha uma visão clara das ações prioritárias no combate às desigualdades de gênero, contribuindo assim para um país mais justo. Entretanto, sem o acompanhamento rígido e a cobrança da realização das ações propostas, esse instrumento perde o

seu potencial transformador. Dado o limite de tempo disponível para a realização dessa pesquisa e a pouca quantidade de informações disponíveis sobre a implementação do PNPM não foi possível fazer uma análise da implementação de todo o PNPM. Sendo assim, após a leitura dos anais das CNPM verifiquei a grande importância do tema "Enfrentamento ao racismo, sexismo e Lesbofobia" nas deliberações da conferência. A inclusão desse capítulo no PNPM foi garantida por meio de uma articulação intensa entre o governo, o Movimento nacional de mulheres negras, a Liga brasileira de lésbicas e o Movimento de mulheres lésbicas brasileiras durante a II CNPM. Nessa conferência, as organizações citadas se empenharam em um debate sobre a importância de se trabalhar as desigualdades sociais e violências vividas pelas mulheres em suas diferentes identidades de gênero.

A escolha do capítulo 9 também se baseou no censo de 2010 do IBGE, segundo este o Brasil é formado por 190.732.694 pessoas. Desse total 97.348.809 são mulheres e 42.582.931 se declararam pretas ou pardas. Essas mulheres são as que sofrem com o fenômeno de dupla discriminação: racismo e sexismo. Especialmente as mulheres negras, indígenas e lésbicas estão expostas às mais diversas formas de violência e mecanismos de exclusão na sociedade e nas políticas públicas.

Discriminações de gênero, raça e orientação sexual são uma das questões basilares na produção de desigualdades no Brasil. Sendo assim, é de fundamental importância um compromisso político e políticas públicas específicas que assegurem o enfrentamento dessas questões. Não criar políticas específicas de enfrentamento a estas questões favorece a manutenção de privilégios para um grupo minoritário de brasileiros (homem, branco, heterossexual, adultos e que residem em grandes centros urbanos).

As Políticas Públicas Universais não são suficientes para atender a demandas das mulheres, negras e lésbicas. Ao não considerar as especificidades e desigualdades entre as mulheres, as políticas públicas universais acabam privilegiando as mulheres brancas e heterossexuais. Nesse sentido, a centralidade desses grupos específicos é de fundamental importância na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas específicas. Sendo assim, as políticas públicas destinadas a esse segmento de mulheres devem incluir sua participação na proposição, formulação e implementação dessas políticas em posição de igualdade em relação às outras mulheres.

Além disso, o tema do sexismo, racismo e lesbofobia esteve presente nas resoluções desde a segunda II CNPM em 2007 o que nos leva a acreditar que o governo teve tempo suficiente para realizar as ações propostas nesse capítulo. A minha análise sobre a implementação das ações referentes ao capítulo 9 são baseadas nas informações disponibilizadas pelos ministérios por meio do *site* PPA Mais Brasil.

4.2 Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres e sua Efetividade

No capítulo 9 são traçadas cinco linhas de ação: fortalecimento e ampliação de programas, projetos e ações afirmativas e de enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia; apoio às ações voltadas para o respeito ao direito à livre orientação sexual e à promoção da autonomia das mulheres lésbicas; implementação do plano nacional de políticas para a população LGBT e do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial de forma articulada com as políticas para as mulheres no enfrentamento de todas as formas de preconceito e discriminação; fortalecimento das políticas voltadas para as mulheres negras, lésbicas, bissexuais e transexuais; produção, fomento e publicação de estudos, pesquisas, dados e indicadores sobre igualdade de gênero, raça, etnia, orientação sexual, identidade de gênero e geração. Essas ações foram separadas em 5 linhas de ações que possuem correspondência com os objetivos, metas e iniciativas do PPA.

Linha de ação 9.1. Fortalecimento e ampliação de programas, projetos e ações afirmativas e de enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia.

Ações	Órgão responsável	Parceiros	PPA Objetivo/ Meta ou Iniciativa
9.1.1. Construir critérios para inserção na seleção pública de projetos, a inclusão da perspectiva étnica, racial e de orientação sexual, como um dos critérios de seleção e/ou pontuação.	SPM	SDH, Seppir	0257/ -
9.1.2. Realizar campanha de promoção da igualdade de acesso, permanência e ascensão das mulheres negras e lésbicas nas instituições públicas e privadas.	SPM, Seppir	SDH	0933/ - 0934/ - 0777/033A 0257/00SP
9.1.3. Fortalecer, na estrutura das Ouvidorias dos órgãos governamentais, a capacidade para receber e atuar em denúncias de assédio moral e sexual, bem como de racismo, sexismo e lesbofobia.	SPM, Seppir, SDH	-	0933/ - 0934/ -
9.1.4. Realizar levantamento de denúncias e medidas resultantes de seu processamento relacionadas a racismo, sexismo e lesbofobia nas Ouvidorias dos órgãos do governo federal.	SPM, MS, SDH	Seppir	0774/032W

Resultados¹⁶: Divulgação e compromisso para dar continuidade ao prêmio Pró-Equidade de Gênero e Raça. O Programa é uma iniciativa da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, com apoio da ONU Mulheres, da Organização Internacional do Trabalho e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPP/PR). Criado em 2015, o prêmio foi resultado dos trabalhos para a implementação das ações sugeridas no II PNPM, seu objetivo é contribuir para a eliminação das discriminações e desigualdades vivenciadas pelas mulheres no ambiente de trabalho. Até o ano de 2015 foram realizadas cinco edições do prêmio (Ação 9.1.2)

Linha de ação 9.2. Apoio às ações voltadas para o respeito ao direito à livre orientação sexual e à promoção da autonomia das mulheres lésbicas.

Ações	Órgão responsável	Parceiros	PPA Objetivo/ Meta ou Iniciativa
9.2.1. Apoiar ações de promoção da cidadania lésbica.	SPM, SDH	Seppir, MS	0257/ -
9.2.2. Difundir o Dia Nacional de Visibilidade Lésbica em todo o território nacional.	SPM, SDH	MS	0257/ -

¹⁶ Informações retiradas do site PPA Mais Brasil

Linha de ação 9.3. Implementação do plano nacional de políticas para a população LGBT e do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial de forma articulada com as políticas para as mulheres no enfrentamento de todas as formas de preconceito e discriminação.

Ações	Órgão responsável	Parceiros	PPA Objetivo/ Meta ou Iniciativa
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.	SPM, SDH, Seppir	-	0257/ -

Resultados¹⁷: Criação de 13 novos conselhos municipais LGBT (Alagoinha/BA, Itapipoca/CE, Cariacica/ES, São Luís/MA, São João Del-Rey/MG, Belém do São Francisco/PE, Teresina/PI, Natal/RN, Bauru/SP, Ribeirão Preto/SP, São Carlos/SP, São Paulo/SP, Piracicaba/SP) e 12 Conselhos Estaduais (AL, BA, GO, MA, MS, MG, PA, PI, RJ, RS, SC, SP). Também foram implementadas ações do Sistema Nacional LGBT com foco na prevenção à violência, garantindo redes integradas de atenção, e estimulando a criação de uma rede de enfrentamento à violência contra LGBT. Também foram implementadas alas específicas para gays, travestis e transexuais nos presídios dos estados de Mato Grosso, Paraíba e Rio Grande do Sul, além de Minas Gerais, que já possuía a ala desde 2009. Foram criadas unidades de polícia especializadas em crimes de ódio e delitos de intolerância nos estados do Pará, Pernambuco e Paraíba. Também foram lançados no país onze Comitês de Enfrentamento à Homo-Lesbo-Transfobia, espaços de controle social e acompanhamento das denúncias de violação dos direitos humanos de LGBT reportadas ao Disque 100, nos estados do AC, AL, AM, AP, BA, MA, PR, PI, RS, e SP. Ainda como parte desta rede de enfrentamento foram implantados Centros de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos de LGBT em 24 estados, além do DF.

¹⁷As informações fornecidas no PPA Mais Brasil não são específicas para Lésbicas e sim toda população LGBT

Linha de ação 9.4. Fortalecimento das políticas voltadas para as mulheres negras, lésbicas, bissexuais e transexuais.

Ações	Órgão responsável	Parceiros	PPA Objetivo/ Meta ou Iniciativa
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.	SPM, Seppir	SDH, MS	0934/03Y4
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.	SPM, Seppir, SDH	-	-
9.4.3. Apoiar a realização de Seminários Nacionais de Lésbicas e Bissexuais.	SPM, SDH, MS	MS	0257/00SR 0724/- 0934/-
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.	SPM, SDH, Seppir	-	0257/00SR 0724/- 0934/-

Resultados: Em setembro de 2013, a SPM participou de oficina no intuito de colaborar com a elaboração da linha 12 Mulheres e relações de gênero, do edital Proext 2015. Em 2014, a SPM participou da seleção dos projetos de extensão da linha de pesquisa concernente à Secretaria, que beneficiou 13 projetos e 8 programas de diversas universidades. De 2012 a 2014, foram aprovadas 94 propostas de projetos, sendo 23 para 2012, 24 para 2013, 26 para 2014 e 21 para 2015. Para promover as políticas culturais, a SPM/PR realizou, junto com o Ministério da Cultura dois editais: Carmem Santos Cinema de Mulheres (para filmes de curta e curtíssima duração) e Prêmio Funarte Mulheres.

Lançamento do Prêmio Lélia Gonzalez, iniciativa da SEPPIR e SPM. O prêmio tem os objetivos de promover o reconhecimento das afro-brasileiras como protagonistas do enfrentamento ao racismo e ao sexismo, a articulação entre ações destinadas a esse público específico na sociedade civil e no âmbito governamental, bem como a disseminação de experiências inovadoras realizadas por organizações de mulheres negras.

Criação de um grupo de trabalho na SPM para deliberar formas de se melhorar o acesso e acolhimento humanizado da população LGBT no Sistema Único de Saúde o SUS, previsto nas Políticas de Saúde LGBT e de Atenção Integral à Saúde da Mulher. Em abril de 2014, foi

realizada oficina para discussão de diretrizes relativas à atenção integral em saúde para mulheres lésbicas e prevenção de Doenças Sexualmente Transmissíveis ó DST entre essa população.

Linha de ação 9.5. Produção, fomento e publicação de estudos, pesquisas, dados e indicadores sobre igualdade de gênero, raça, etnia, orientação sexual, identidade de gênero e geração.

Ações	Órgão responsável	Parceiros	PPA Objetivo/ Meta ou Iniciativa
9.5.1. Realizar e publicar pesquisas sobre desigualdades entre mulheres brancas e mulheres negras.	Seppir	-	0931/ - 0933/ -

Resultados:Criação do Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero que visa estimular a produção e a reflexão acerca das relações de gênero, mulheres e feminismos no País e a promover a participação das mulheres no campo das ciências e carreiras acadêmicas. Nos nove anos do Prêmio foram 26.864 inscrições em todas as suas categorias, e cada edição tem seus trabalhos premiados publicados em livro e divulgados para a sociedade brasileira. Este Prêmio tem, ao longo das sucessivas edições, disseminado estes temas nas escolas de Ensino Médio, bem como nas faculdades e universidades.

Conclusão

Desde o governo Lula, as Conferências Nacionais se tornaram um dos principais mecanismos de diálogo entre o Governo e a Sociedade Civil. Essa pesquisa procurou compreender dois aspectos relevantes das CNs, utilizando como modelo as três Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres, realizadas até o ano de 2015. Em primeiro lugar, procurei analisar se as CNPMs estão de fato fazendo o seu papel de trazer para o espaço de decisão política atores que de outra forma estariam excluídos desse processo. Em segundo lugar, busquei com a pesquisa entender de que maneira a representação da sociedade civil nesses espaços influencia o governo, no sentido de efetivação das demandas apresentadas nas CNPMs.

Na tentativa de responder a essas questões, o primeiro passo desse trabalho foi uma revisão teórica buscando compreender as Conferências como espaços de representação da sociedade civil, que têm potencial para complementar a representação tradicional. Nesse sentido, faz-se necessário uma avaliação de quem são os atores que estão representando a sociedade civil na medida em que o perfil desses atores tem impacto sobre o tipo de políticas que eles propõem.

Outro objetivo desse trabalho foi estudar a efetividade das conferências nacionais. Nesse sentido, o trabalho contribui para os estudos sobre efetividade da participação e representação das instituições participativas no Brasil ao descortinar um elemento de difícil mensuração e que tem sido pouco estudado, a saber, a implementação das decisões deliberadas nestes espaços. Para que isso fosse possível, foi necessário elucidar quais são os resultados esperados das Conferências Nacionais, como aumento da participação, influência na agenda de governo, espaço de mediação de conflitos entre diferentes atores, etc. Por fim, utilizei o critério proposto por Souza (2012) para classificar os objetivos das Conferências Nacionais, a saber proposição, avaliação, agendamento e fortalecimento da participação.

Ao proporcionar a realização das CNPMs, o governo dá um passo no enfrentamento de questões que por décadas foram ignoradas pelo poder público, como é o caso das questões de gênero. Pois, nesses espaços, os atores conseguem deliberar junto ao governo possíveis soluções de políticas públicas para o tema. Entretanto, se os resultados das deliberações não são implementados não existe de fato uma mudança na situação das mulheres brasileiras. Para avaliar

essa questão, a monografia trouxe o debate sobre o Plano Nacional de Política para Mulheres, pois este é um dos principais resultados da CNPM.

Vale ressaltar duas dificuldades para a realização dessa pesquisa: 1) a falta de informações sobre os participantes da II e III CNPM por parte do Governo, o que me impossibilitou uma análise mais completa sobre o perfil dos participantes. 2) A falta de sistematização de informações por parte da SPM sobre a implementação das ações do PNPM.

Sobre os resultados das CNPMs, por meio da análise de todos os documentos produzidos pelos organizadores das conferências, é possível perceber que questões há muito tempo debatidas pelos movimentos feministas e de mulheres, como mecanismos de superação da violência contra a mulher e reconhecimento da sua sub-representação nos espaços de poder tiveram nas conferências um espaço para consolidação dessas demandas em forma de resoluções. Junto com essas resoluções foi possível a criação de um pacto com o governo, institucionalizado na forma dos Planos Nacionais de Políticas para Mulheres, que possibilitou que as questões discutidas tivessem maior visibilidade e incidência na agenda governamental. A meu ver, um dos pontos mais importantes nas deliberações das CNPMs que chegou até ao governo por meio do PNPM foi o entendimento da constituição múltipla da identidade de gênero. Desde a ICNPM e o I PNPM foi-se desenvolvendo um caminho para aprofundar a questão de gênero levando necessariamente em conta as diferenças de raça, orientação sexual e todos os tipos de discriminação fundamentada no gênero. Nesse sentido, compreender de forma clara essas diferenças favorece que as políticas públicas possam ser mais eficientes ao se pensar as desigualdades sociais que advêm da junção de preconceitos para esses grupos, possibilitando assim a criação de ações mais eficazes para seu enfrentamento.

Sobre a questão da representação da sociedade civil nas CNPMs, a partir da pesquisa encomendada pela Secretaria de Política para Mulheres para o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, foi possível fazer uma análise do perfil das participantes da I CNPM. Em primeiro lugar, as mulheres na conferência representaram 99% do total de delegados, o que gera um problema quanto à eficácia das deliberações finais, pois a deliberação de políticas públicas sobre questões de gênero envolve a possibilidade de participação e debate de todas as partes envolvidas, incluindo os homens, para que no mínimo seja possível a sensibilização e o conhecimentos da realidade social do país nessa questão.

Sobre a variável Raça, 45% das delegadas que participaram da conferência se auto declararam brancas, 30% se declararam pardas e 20% pretas/negras. Se somarmos as delegadas que se declaram negras e pardas temos um equilíbrio na questão racial durante a ICNPM, quando comparado ao perfil do brasileiro. Sobre o nível de escolaridade das delegadas, a pesquisa mostrou que 47% terminaram o ensino superior e 9% concluíram mestrado e doutorado. Esses números demonstram uma clara elitização no perfil das delegadas que participaram da CNPM, uma vez que se compararmos esses dados com o nível de escolaridade da mulher brasileira, segundo o Censo¹⁸ mais próximo do ano de realização da CNPM, vemos que no Brasil apenas 26% das mulheres estavam cursando o ensino superior. Além disso, o valor médio do salário das participantes era de R\$ 1819,83 uma discrepância enorme com o salário médio da trabalhara brasileira que segundo o censo era de R\$ 488,34. Entre as delegadas 55% faziam parte de movimentos sociais, dentre estas 58% eram dos movimentos feministas e de mulheres.

A comparação do perfil socioeconômico das delegadas da I CNPM com os dados do Censo de 2010 nos permite chegar à conclusão que o perfil das delegadas difere de maneira gritante do perfil da maioria das mulheres brasileiras. Isso demonstra que a pesar da CNPM ter sido construída de maneira a permitir a participação da pluralidade das mulheres, por meio das diferentes etapas anteriores à etapa nacional, onde todos os cidadãos poderiam participar, e dela possuir uma pauta que contempla a diversidade da população feminina, mesmo assim não podemos dizer que o processo de construção das resoluções na etapa nacional possibilitou a inclusão direta dos setores com maior sub-representação nos processos de decisão política. Isso pode ser explicado pois as Conferências Nacionais não são espaços de participação direta e sim representação, especialmente a representação feita por movimentos sociais. Isso não é um ponto negativo, pois mesmo que alguns grupos não estejam presentes a pluralidade de temas relacionados às mulheres foi representadae incluída na forma de resoluções. A representação, nesse caso, se dá pela defesa de discursos, perspectivas e afinidades.

Considerando que apenas a participação das mulheres nas CNPMs e a produção de resoluções destinadas ao Governo no final do processo não são suficientes para garantir ações do governo no enfrentamento à desigualdade de gênero, foi necessário um estudo sobre o principal resultado da CNPM, ou seja o PNPM, uma vez que o Plano representa, em parte, as resoluções

¹⁸Censo 2010

das CNPMs traduzidas em linguagem de políticas públicas e pactuadas com órgãos do Executivo.

O Plano Nacional tem se mostrado um instrumento útil ao possibilitar que as resoluções advindas das Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres não se percam e ganhem uma dimensão institucional. Entretanto, o PNPM não tem poder vinculante, sua criação não garante que as ações ali propostas sejam de fato executadas. Como foi verificado no caso do capítulo destinado às ações de enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia existe uma dificuldade enorme em sistematizar e estudar as ações que já foram implementadas uma vez que não existe um sistema ou uma metodologia na SPM que possibilite o monitoramento e a execução de cada ação.

Existem diversas dificuldades para a implementação do PNPM, algumas relacionadas com a dificuldade de se trabalhar tematicamente dentro dos órgãos governamentais, como a falta de percepção dos dirigentes e gestores sobre desigualdade de gênero, falta de estratégias institucionais de prevenção e combate ao racismo e sexismo. Outras relacionadas à limitação de recursos do governo, o que resulta na priorização de outros temas no lugar de questões como raça e gênero. Além das ações terem um caráter transversal dependendo, portanto, do engajamento e pactuação de diversos órgãos para que os governos (federais, estaduais e municipais) incorporem o recorte de gênero em suas políticas públicas.

Por fim, com os recursos disponíveis para essa pesquisa a avaliação do capítulo 9 pode ser feita por meio das metas, objetivos e iniciativas do PPA que estavam presentes nas ações do III PNPM. Porém, como os órgãos preenchem essas informações no intuito de dar uma resposta aos objetivos do PPA e não do PNPM não é possível uma avaliação mais específica da execução das ações do capítulo 9.

Do ponto de vista de implementação do PNPM, umas das questões mais importantes a ser trabalhada pelo Governo é a criação de um sistema que possibilite de fato o monitoramento de cada ação do PNPM e o armazenamento dessas informações, pois sem esse acompanhamento todo o trabalho empreendido na construção desses Planos pode se perder, não trazendo nenhum resultado para a sociedade. Mesmo porque, se não existe um trabalho de sistematização e

acompanhamento dessas ações, sua continuidade é prejudicada por questões simples, como a troca de pessoas ligadas ao acompanhamento dessas ações ou a troca de governo.

O principal objetivo do capítulo 9 é criar programas e políticas públicas de enfrentamento a discriminações sexista, racista e lesbofóbica. Essas ações necessitam de um esforço conjunto entre diversos órgãos do executivo, especialmente SEPPIR, SDH e SPM. Das 12 ações propostas para esse capítulo, foi possível perceber, principalmente, o fomento à pesquisas, seminários e prêmios que trabalhem a questão de gênero. Além disso, houve diversas ações para garantia de direitos da população LGBT. Esses resultados englobam grande parte das propostas contidas no capítulo 9. Entretanto, diante do grave quadro de desigualdades e exclusões no Brasil, é necessário a criação constante de novas políticas e metas que busquem combater a magnitude dos fenômenos de discriminação e preconceito.

No que diz respeito aos resultados esperados ao final das conferências, essas têm sido bem-sucedidas no que diz respeito à proposição de diretrizes que representam demandas de gênero que, geralmente, são excluídas dos processos de representação tradicional, embora centrais para a avaliação da situação social do Brasil. Por fim, com base nas informações disponíveis no site PPA mais Brasil, é possível fazer um monitoramento geral do PNPM, entretanto sem um programa próprio para que os órgãos envolvidos possam apresentar os resultados específicos das ações do PNPM não é possível um monitoramento adequado nem por parte da sociedade civil nem por parte do Governo, o que é um desperdício considerando a qualidade desse instrumento para mudanças significativas na situação da mulher brasileira.

Referência

ABERS, Rebecca N. e KECK, Margareth E. **Muddy Waters: Decentralization, Coordination and Power Struggle in the Brazilian Water Management Reform**. International Journal for Urban and Regional Research, vol. 30, no 3, pp. 601-622. 2006

ALMEIDA, Débora R. **Representação Política e Conferências: Os Desafios da Inclusão da Pluralidade**. Texto para discussão 1750. Ipea, Brasília, 2012.

ALMEIDA, Débora Rezende de. **Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil**. Opin. Publica vol.20 no.1 Campinas Jan./Apr. 2014

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação**. Rio de Janeiro. Dados vol.50 no.3, 2007.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil**. Texto para discussão 1739, Ipea, Rio de Janeiro, 2012. Conferências nacionais : atores, dinâmicas participativas e efetividades / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza.- Brasília : Ipea, 2013. 297

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opin. Publica [online]. 2008, vol.14, n.1, pp. 43-64

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

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (BRASIL/SPM). **Anais da II Conferência Nacional de Política para Mulheres**. Brasília: SPM, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (BRASIL/SPM). **Anais da III Conferência Nacional de Política para Mulheres**. Brasília: SPM, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (BRASIL/SPM). **Reuniões do Comitê de Monitoramento**, várias datas.

_____. **III Plano Nacional de Política para as Mulheres**. SPM. 2013

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

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

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

_____. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. ó Brasília, 2004c.

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

BRASIL. Secretaria de Política para as Mulheres. **As mulheres nas eleições de 2014**. Dezembro, 2014.

CUNHA, Eleonora Schettini M. **Conferências de Políticas Públicas e Inclusão Participativa**. IPEA, Rio de Janeiro. 2012

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

DHANDA, Meena. 1998-1999. **Justifications for gender quotas in legislative bodies: a consideration of identity and representation**. *Women's Philosophy Review* 20: 44-62.

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

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

IPEA. **Ampliação da Participação na Gestão Pública um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011**. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/130829_relatorio_conferencia_nacional2003_2011.pdf> Acesso em : 20/10/2015

JUIZES PARA A DEMOCRACIA. **Mulheres no Poder: 30% é o Mínimo e é Lei**. Disponível em <<http://www.portaleducacao.com.br/educacao/artigos/48764/referencias-bibliograficas-tiradas-na-internet-como-colocar-no-trabalho>> Acesso em: 22/10/2015

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P; CASTELLO; Graziela. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. 2006. Lua Nova [online] n.67, pp. 49-103 2006. ISSN 1807-0175.

LIMA, Márcia. **Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula**. Novos estudos. - CEBRAP [online]. 2010, n.87 [cited 2015-11-30], pp. 77-95 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200005&lng=en&nrm=iso>.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza. **Representação política e sociedade civil: um estudo sobre a representação política em conselhos nacionais**. 2014. 152 páginas. Tese de Mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, 27 de fevereiro de 2014

LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto. **õInstituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadasõ**. In: IPEA Brasil em Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2010.

MIGUEL, L. F. **Representação política em 3D: elementos para uma teoria ampliada da representação política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, p. 123-140, fev. 2003

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

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

Petinelli, Viviane. **Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais**. In: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza (organizadores). Conferências nacionais : atores, dinâmicas participativas e efetividades.- Brasília : Ipea, 2013.

PINTO, C. R. J. **Espaços deliberativos e a questão da representação**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n. 54, p. 97-113, 2004.

PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação: palavras, instituições e idéias**. Lua Nova[online]. 2006, n.67, pp. 15-47. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200003&lng=en&nrm=iso>.

PITKIN, Hanna Fenichel. **Representation**. Atherton Press, New York, 1969. p. 1-21. In Cardoso POGREBINSCHI, Thamy. Conferência Nacionais e Políticas Públicas para Grupos Minoritários. IPEA. 2012

POGREBINSCHI, Thamy and SANTOS, Fabiano. **Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional**. Dados [online]. 2011, vol.54, n.3, pp. 259-305

Portal Brasil. **Plano Nacional de Políticas públicas**. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/02/plano-nacional-de-politicas-publicas>> Acesso em: 23/10/2015

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

ROMÃO, Wagner de Melo; MARTELLI, Carla Giani. **Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade**. Revista Pensamento & Realidade. 2013

SANTOS, Janine Mello dos. **Gênero, representação e instituições**. 2007. 228 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Política)-Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SGPR). Notícias ó Secretaria-Geral. **Debate avanços na realização das Conferências Nacionais**, 25.03.2011. Disponível em:

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios**. Brasília, 2014.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Conferências Nacionais**. Disponível em <http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>. Acesso em: 21/10/2015

SILVA, Enid Rocha Andrade Da. **Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: Reflexões sobre os Avanços e Desafios no Período de 2003-2006**. IPEA ó Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Dos casos aos tipos: notas para a apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas**. In PIRES, Roberto. A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. p. 233 ó 246. Brasília. IPEA. 2011.

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais.** In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 35., 2011, Caxambu. Anais... Caxambu: ANPOCS, 2011. (Paper).

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

VAZ, Alexander Cambraia N. **Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em instituições participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas.** Rev. Bras. Ciênc. Polít. [online]. 2013, n.10 [cited 2015-11-30], pp. 63-106 .

YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias.** Lua Nova. n.67, pp. 139-190. 2006