

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MARIA CAMILA FLORÊNCIO DA SILVA

“A GENTE VAI MANDANDO RECADO PELA EXISTÊNCIA”:

**Desafios da Conferência Nacional de Política para as Mulheres para a inclusão de
mulheres de diferentes perspectivas**

SÃO PAULO

2018

MARIA CAMILA FLORÊNCIO DA SILVA

“A GENTE VAI MANDANDO RECADO PELA EXISTÊNCIA”:

**Desafios da Conferência Nacional de Política para as Mulheres para a inclusão de
mulheres de diferentes perspectivas**

Proposta de tese para obtenção de título de
Doutorado no Programa de Administração
Pública e Governo da Escola de
Administração e Empresas da Fundação
Getulio Vargas em São Paulo.

Linha: Governo e Sociedade Civil em
Contexto Subnacional.

Orientadora: Profa. Dra. Marta Ferreira
Santos Farah

SÃO PAULO

2018

Silva, Maria Camila Florêncio da.

“A gente vai mandando recado pela existência”: desafios da Conferência Nacional de Política para as Mulheres para a inclusão de mulheres de diferentes perspectivas / Maria Camila Florêncio da Silva. - 2018. 315 f.

Orientador(a): Marta Ferreira Santos Farah.

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Mulheres - Brasil - Condições sociais. 3. Mulheres - Política governamental. I. Farah, Marta Ferreira Santos. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 396(81)

MARIA CAMILA FLORÊNCIO DA SILVA

“A GENTE VAI MANDANDO RECADO PELA EXISTÊNCIA”:

Desafios da Conferência Nacional de Política para as Mulheres para a inclusão de mulheres de diferentes perspectivas e a institucionalização da Política

Proposta de tese para obtenção de título de Doutorado no Programa de Administração Pública e Governo da Escola de Administração e Empresas da Fundação Getulio Vargas em São Paulo.

Linha: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.

Data da banca: _____

Banca Examinadora

Profa. Dra. Marta Ferreira dos Santos Farah
(Orientadora)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira
FGV-EAESP

Profa. Dra. Maria Rita Loureiro Durand
FGV-EAESP

Prof. Dr. Peter Kevin Spink
CEAPG

Prof. Dr. Ernesto Isunza Vera

Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social (CIEGAS)

AGRADECIMENTOS

Esta tese é produto do fechamento de um processo de mais de seis anos, pois antes de ser aluna do Programa de doutorado cursei disciplinas no Programa como aluna especial. Este processo se confunde com minha chegada e permanência em São Paulo, com as relações e laços afetivos que constituí, com as inúmeras oportunidades de expansão pessoal e profissional que tive, com uma transição brutal entre a “Camila Feminista” (como era chamada na graduação) e a “Maria Camila” professora, pesquisadora e mais recentemente gestora pública. Mas, este processo se confunde com solidão e dor também. E precisamos muito falar sobre isso! Mas, não aqui, não agora. Este é um espaço de celebração e agradecimento a todas as pessoas e organizações envolvidas nesta história.

E eu quero agradecer a minha mãe (Eliane), antes de tudo. Não porque ela me gerou por nove meses. Mas, principalmente porque ela tem sido uma guerreira e exemplo “desde que eu me dei por gente”. E foi ela quem sempre insistiu na importância da educação, especialmente para a mulher que quer conquistar sua autonomia. E nos momentos de incerteza também é ela quem sempre diz “que o que é do homem, o bicho não come”, e isso me dá coragem de seguir adiante na certeza de que se eu lutar por algo que tiver que ser meu, assim será. E assim eu cheguei aqui, no doutorado, na FGV, onde uma Maria da Silva que nasceu na periferia do Nordeste jamais sonharia em chegar. E isso só foi possível por toda a base que ela, meu pai (João), e meus irmãos (Thiago, Diego e Vitória) me deram. Agradeço imensamente todos vocês!

Na ausência de mãe em São Paulo, eu ganhei madrinhas, padrinhos e amigos. E ter a Marta como orientadora, madrinha e amiga foi um presente! Agradeço imensamente por acreditar na potência desse trabalho e por ter apoiado a minha trajetória pessoal e profissional por todo esse processo.

E não tem como agradecer e falar da Marta Farah e deste programa sem agradecer ao professor Peter Spink. Agradecer por tantas coisas, mas principalmente por ter contribuído na formação dos meus mestres e na formação de profissionais e programas comprometidos com a inclusão da diversidade de pessoas e experiências. Você ajudou a criar um ambiente inclusivo não somente na FGV, mas em tantos outros Programas como o de Psicologia Social na Universidade Federal de Pernambuco onde comecei a fazer pesquisa com o Jorge e o Bene.

E isso me leva a outro discípulo seu que é um dos meus mestres e padrinho querido, o professor Marco Antônio Teixeira, que foi crucial para minha permanência e expansão no Programa e que tem sido corresponsável pela inclusão de pessoas de diferentes perspectivas na graduação em Administração Pública. Tenho muito orgulho de ter sido sua aluna.

Também tenho orgulho de ter sido aluna da professora Maria Rita Loureiro e Mário Aquino Alves, dois professores apaixonados pela profissão e que me ensinaram tanto sobre tantas coisas. Lembro-me da avidez que sempre senti em vossas aulas e da vontade de anotar cada respiração de vocês, tamanha a admiração que sentia. E ainda sinto. Obrigada ao Mário por ter sido também um coordenador generoso, que sempre me acolheu e apoiou em todos os momentos-chave dessa trajetória. Estendo este agradecimento à Lidiane, tão compreensiva e generosa quanto.

Agradeço ainda aos professores Tiago Corbisier, Francisco Fonseca, Jaqueline Brigagão, Maria Alexandra Cunha e Zilma Borges, pelas distintas oportunidades de aprendizado na FGV.

No rol de amigas e amigos imprescindíveis, começo com o Yuri que foi um companheiro em múltiplos sentidos por quase toda esta jornada. Obrigada por ter acreditado em mim, mesmo quando eu não acreditava. Sem seu apoio eu dificilmente teria crescido tanto e em tão pouco tempo. Estendo este agradecimento à Telma, minha eterna sogra, por todo amor recebido durante estes anos. Às minhas amigas de já “longa data” Vivian e Natália pela

torcida, companhia, colo e resolução de tretas jurídicas. Em especial à Vivi pela brilhante atuação no processo que garantiu minha nomeação e descoberta de minha vocação profissional. Aos amigos descobertos no Programa como Kika, Nayara, Carminha, Erika, Lya, Thomás, Maria Cecília, Diones, Fábio, Mariana, Ana e especialmente Cláudia, pelo apoio com conversas, comidas, sugestões e revisões desse texto.

Aos colegas e amigos do trabalho como Raíssa, Mafê, Bruno Shibata, Márcio, Patrick, Fernanda, Solange, Letícia, Márcia, Beatriz e Anna, pela cobertura e suporte no trabalho que me possibilitaram tempo para escrita desta tese. E aí agradecimento indispensável à Gabi Xabú, minha marida do trabalho, pela imensa generosidade e apoio neste último e difícil ano. Você já é essencial na minha vida!

Por fim ao rol mais que especial de amigos mestres, começando pela Fê Papa, a madrinha querida de mais longa data, que me apoia em todas as frentes da vida desde os meus 18 anos. Passando por Adrian Gurza Lavalle que me abriu as portas do Cebrap e contribuiu com a minha qualificação. E ainda Ernesto Vera e Constanza que me acolheram em Barcelona durante o curto sanduíche e que também se tornaram muito especiais nesta trajetória.

E, claro, não poderia deixar de agradecer à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela bolsa que me foi concedida durante significativa parte da minha estadia no Programa.

Há tratados imensos sobre o uso da etnografia, sobre registros de campo e sobre pesquisa participante porque não é muito fácil convencer alguém de que sentar em cafés, andar nas ruas, escutar conversas alheias, conversar em filas e olhar a arquitetura urbana é ciência (Spink, 2008, p. 74).

RESUMO

Esta tese tem por objetivo analisar os principais mecanismos que atuam como obstáculos à participação de mulheres de diferentes perspectivas no processo da IV Conferência Nacional de Política para as Mulheres. Para tanto, buscou-se negociar o campo-tema desta pesquisa com as matrizes de três outros campos-temas inseridos multidisciplinares diferentes: o de Participação Social, Políticas Públicas e Gênero. Esse processo de negociação resultou na escolha dos métodos dos métodos e teorias mobilizados neste trabalho. Os métodos escolhidos foram: revisão de literatura; análise de conteúdo sobre os documentos da Conferência e dos organismos de Política para as Mulheres envolvidos na análise; entrevistas semiestruturadas com atoras governamentais e da sociedade civil que organizaram e/ou participaram do processo da IV Conferência; e observação participante do processo de organização e realização da IV, realizado entre novembro de 2014 e maio de 2016, com foco no município e no estado de São Paulo. Após este processo foram identificados quatro tipos de mecanismos de obstáculos à participação: procedimentos e regras; comunicação; acesso físico; e domínio de coalizões; sendo que este último acabou sendo identificado como um fator de exclusão, uma vez que as coalizões identificadas faziam uso dos outros mecanismos para criar obstáculos à participação. Estes mecanismos mobilizaram teorias como a Teoria de Democracia Deliberativa e seus limites à inclusão de pessoas de diferentes perspectivas, remontando o debate entre Habermas, Seyla Benhabib, Íris Young e Nancy Fraser; o pressuposto da interdependência entre amadurecimento de uma comunidade política e institucionalização da política pública em Romão, Gurza Lavallo & Zaremberg; conceitos sobre redes, subsistemas e comunidades de Rhodes, 2008; o debate sobre a interseccionalidade em Angela Davis e Kimberlé W. Crenshaw; e ainda o conceito de enquadramentos interpretativos na literatura sobre os Novos Movimentos Sociais em Rosa e Mendonça e Nunes. Acredita-se que uma importante contribuição deste trabalho é a problematização das justificativas de mulheres de coalizões em criar obstáculos à participação de mulheres. Para as mulheres de coalizões, as mulheres de diferentes perspectivas que se aproximaram da área de Política para as Mulheres por meio do processo da IV Conferência representam uma ameaça aos valores e concepções das alternativas e agendas que tais coalizões construíram ao longo de anos militando nesta área.

Palavras-chave: Conferência de Políticas Públicas; Política para as Mulheres; Obstáculos à participação; Domínio de Coalizões;

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the main mechanisms that act as obstacles to the participation of women from different perspectives in the process of the IV National Conference on Politics for Women. In order to do so, we sought to negotiate the subject field of this research with the matrices of three other fields-themes inserted in different disciplines: Social Participation, Public Policies and Gender. This negotiation process resulted in the choice of the methods and theories mobilized in this work. The methods chosen were: literature review; analysis of content on Conference documents and Women's Policy bodies involved in the analysis; semi-structured interviews with governmental and civil society actors who organized and/or participated in the IV Conference process; and participant observation of the process of organization and accomplishment of the IV, conducted between November 2014 and May 2016, focusing on the municipality and state of São Paulo. After this process, four types of mechanisms of obstacles to participation were identified: procedures and rules; communication; physical access; and domination of coalitions; the last one being identified as an exclusion factor, since the identified coalitions used the other mechanisms to create obstacles to participation. These mechanisms mobilized theories such as the Theory of Deliberative Democracy and its limits to the inclusion of people from different perspectives, tracing the debate between Habermas, Seyla Benhabib, Iris Young and Nancy Fraser; the assumption of interdependence between the maturing of a political community and the institutionalization of public policy in Romão, Gurza Lavallo and Zaremberg; concepts about networks, subsystems and communities of Rhodes, 2008; the intersectionality debate in Angela Davis and Kimberlé W. Crenshaw; and also the concept of interpretative frameworks in the literature on the New Social Movements in Rosa and Mendonça and Nunes. It is believed that an important contribution of this work is the discussion of the justifications of women of coalitions in creating obstacles to the participation of women. For women of coalitions, women from different perspectives who approached the area of Policy for Women through the process of the Fourth Conference represent a threat to the values and conceptions of the alternatives and agendas that such coalitions have built up over the years militating in this area.

Keywords: Public Policy Conference; Policy for Women; Obstacles to participation; Domain of Coalitions

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Intersecção entre os campos multidisciplinares e respectivos campos-temas	70
Figura 2 - Edição de Conferência expressa em pirâmide	75
Figura 3 - Eventos que antecederam a organização e realização da Conferência	85
Figura 4 - Eventos da organização e realização da Conferência	86
Figura 5 - Perfis das entrevistadas.....	93
Figura 6 - Edição de Conferência em escala e tempo	137
Figura 7 – Detalhamento de uma edição e Conferência em escala e tempo	138
Figura 8 - Processo do caso da Conferência Nacional de Política para as Mulheres	139
Figura 9 - Processo de Conferência na área de Política para as Mulheres do governo federal	141
Figura 10 - Enfoques tradicionais de Subsistemas	163
Figura 11 - Enfoques contemporâneos de Subsistemas	164
Figura 12 - Enfoques de Comunidades de Política	165
Figura 13 - Enfoques de Redes de Políticas	167
Figura 14 - Continuum de variações de rede de política.....	168
Figura 15 - Os três tipos de Conferências	170
Figura 16 - Mesa de abertura da Pré-Conferência Santo Amaro e Capela do Socorro	202
Figura 17 - Brindes da Pré-Conferência Santo Amaro e Capela do Socorro	202
Figura 18 - Mesa de abertura da Pré-Conferência de Mulheres Imigrantes.....	203
Figura 19 - Grupo de Trabalho da Pré-Conferência de Mulheres Imigrantes	204
Figura 20 - Mesa de Abertura da 5ª Conferência Municipal de Política para as Mulheres.....	206
Figura 21 - Envelope com documentos de uma Conferência Municipal endereçado ao Conselho Estadual da Condição Feminina para validação.....	212
Figura 22 - Mesa de Abertura da 4ª Conferência Estadual de Política para as Mulheres	217
Figura 23 - Plenária na Abertura da 4ª Conferência Estadual de Política para as Mulheres	217
Figura 24 - Linha do tempo com os principais eventos da CNPM	220

Figura 25 - Jornal distribuído na reunião da Comissão Organizadora Municipal.....	222
Figura 26 - Dilma Rousseff na plenária de abertura da etapa nacional da 4ª CNPM.....	223
Figura 27 - Marcha das participantes da Conferência rumo ao Senado	227
Figura 28 - Propostas do Grupo de Trabalho Direitos Sexuais e Reprodutivos	241
Figura 29 – Coalizão Feminista	281
Figura 30 - Coalizão de mulheres de organizações sindicais	282
Figura 31 – Diferentes perspectivas de mulheres.....	283

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- etapas municipais da Conferência no Estado de São Paulo.....	215
----------	--	-----

LISTA DE SIGLAS

AG – Atores Governamentais

AG-C – Atores Governamentais de Coalizão

AGE – Atores Governamentais Estaduais

AGM – Atores Governamentais Municipais

ANL – Aliança Nacional Libertadora

APEOESP – Sindicato dos Professores de Ensino Oficial do Estado de São Paulo

ASC – Atores da Sociedade Civil

ASC-C – Atores da Sociedade Civil de Coalizão

CEB – Comunidade Eclesial de Base

CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CECF – Conselho Estadual da Condição Feminina

CEPM – Conferência Estadual de Política para as Mulheres

CGBT – Central Geral dos Trabalhadores do Brasil

CMPM – Conferência Municipal de Política para as Mulheres

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

CNPM – Conferência Nacional de Política para as Mulheres

CNRS – Comissão Nacional de Reforma Sanitária

COE – Comissão Organizadora Estadual

COM – Comissão Organizadora Municipal

CON – Comissão Organizadora Nacional

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONEN – Coordenação Nacional de Entidades Negras

CSW – Commission the Status of Women

CTB – Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DEM – Democratas

EBAPE – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas

FGV – Fundação Getúlio Vargas

GT – Grupo de Trabalho

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

IP - Instituições Participativas

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MMIRDH – Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos

MMM – Marcha Mundial de Mulheres

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NDAC – Núcleo de Democracia e Ação Coletiva

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

PAISM – Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher

PDPP – Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNPM – Plano Nacional de Política para as Mulheres

PNPS – Política Nacional de Participação Social

PPA – Plano Plurianual

PPS – Partido Popular Socialista

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PV – Partido Verde

RAP – Revista de Administração Pública

REF – Rede de Economia Feminista

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SMPM – Secretaria Municipal de Política para as Mulheres

SNAS – Secretaria Nacional de Articulação Social

SNPS – Sistema Nacional de Participação Social

SOF – Sempreviva Organização Feminista

SPM – Secretaria de Política para as Mulheres

SUS – Sistema Único de Saúde

TMR – Teoria de Mobilização de Recursos

TNMS – Teoria dos Novos Movimentos Sociais

TPP – Teoria de Processo Político

UBM – União Brasileira de Mulheres

UBS – Unidade Básica de Saúde

UFABC – Universidade Federal do ABC

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UGT – União Geral dos Trabalhadores

UNESP – Universidade Estadual Paulista

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	20
PARTE I – RELATANDO UM PRODUTO E PRODUZINDO UM RELATO.....	31
CAPÍTULO 1 - A PERSPECTIVA DE CAMPO PÓS-CONSTRUCIONISTA.....	32
1.1. A posição no campo multidisciplinar da Participação	42
1.2. A posição no campo multidisciplinar da Análise de Políticas Públicas.....	47
1.3. A posição no campo multidisciplinar de Gênero	54
1.4. Possíveis intersecções entre estes campos.....	63
CAPÍTULO 2 - A PROPOSTA DESTA TESE.....	71
2.1. O que já foi dito sobre Conferência de Políticas Públicas.....	73
2.2. O que foi percebido pela observação sistemática na IV Conferência	83
2.3. A busca de uma lente teórica a partir das entrevistas	93
2.4. Resumo da proposta de análise.....	100
PARTE II – MARCOS REFERENCIAIS E REFERENCIAIS TEÓRICOS	104
CAPÍTULO 3 - Das primeiras iniciativas de Participação Social e Política para as Mulheres aos dias atuais	105
3.1. As primeiras iniciativas de Instituições Participativas	106
3.2. As primeiras iniciativas de política para as mulheres.....	115
3.3. Os casos e edições de Conferência	121
3.4. As três primeiras edições da Conferência Nacional de Política para as Mulheres.....	128

CAPÍTULO 4 – NARRATIVA DAS TEORIAS E ABORDAGENS DO CAMPO-TEMA143

4.1. Teoria Deliberativa	145
4.2. Desafios à inclusão	151
4.3. Desafios de formular políticas públicas em redes	160
4.4. Desafios à formação identidade coletiva	172

PARTE III – NARRATIVA E ANÁLISE DO PROCESSO DA IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES..... 184

CAPÍTULO 5 - A IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES..... 185

5.1. Etapa municipal	192
5.2. Etapa estadual.....	209
5.3. Etapa nacional.....	219
5.4. Síntese dos obstáculos à participação	230

CAPÍTULO 6 - Problematizando a inclusão de mulheres de diferentes perspectivas ... 249

6.1. A importância da inclusão de mulheres de diferentes perspectivas.....	249
6.2. Receios da inclusão de mulheres de diferentes perspectivas.....	262
6.3. As diferentes agendas e concepções	272
6.4. Desafios à formação de uma comunidade política	286

CONSIDERAÇÕES FINAIS 292 |

REFERÊNCIAS 301 |

INTRODUÇÃO

Não há uma única definição para a Conferência de Políticas Públicas na literatura ou em documentos governamentais. Mas ela pode ser definida como uma Instituição Participativa (Gurza Lavallo, 2011) criada e convocada por órgãos do Poder Executivo que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade para debater, propor, agendar, avaliar, ou fortalecer a participação, para área da política que a convocou (Souza, 2011; Souza *et al.*, 2013).

Apesar de ter sido criada como uma estratégia de planejamento da política de saúde estritamente governamental pela Lei n. 378 (que em 1937 reorganizou o Ministério da Educação e Saúde na gestão do Presidente Getúlio Vargas), as experiências de Conferência se consolidaram como a principal política participativa do governo federal nos últimos anos (Avritzer, 2013).

O marco referencial desta transformação foi a oitava edição da Conferência Nacional de Saúde em 1986 que reuniu, pela primeira vez, além de representantes governamentais e especialistas, usuários e trabalhadores dos serviços de saúde, totalizando quase 4 mil pessoas, para discutir a proposta de um novo sistema público de saúde (Brasil, 2009).

O marco legal, por sua vez, é a própria Constituição Federal de 1988 que colocou como diretriz do SUS a participação da comunidade (art. 198, III), a Lei 8.080/90 que criou o sistema Único de Saúde e a Lei 8.142/90 que estabeleceu que cada esfera de governo, além de organizar e manter conselho gestor de saúde, teria de realizar Conferência (art. 1º, *caput*) a cada quatro anos (Brasil, 1990).

A partir da experiência da área da saúde, outras áreas como Direitos Humanos e Direitos da Criança e do Adolescente, também começaram a realizar suas experiências de Conferência,

ainda na década de 90. Mas, foi só a partir de 2003 que o número de experiências foi sensivelmente ampliado.

De acordo com Santos & Pogrebinski (2011), cerca de 70% de todas as edições de Conferência já realizadas no Brasil ocorreram entre 2003 e 2011. Apesar disso, “ainda existe uma dificuldade em delimitar quais características definem a Conferência enquanto fenômeno político. Esta dificuldade é perceptível quando a literatura que estuda tais fenômenos os delinea de maneira muito distinta” (Sousa *et al.*, 2012, p. 27).

Mas, de modo geral, vale destacar que esta Instituição Participativa é uma mina de ouro para pensar a lógica de relacionamento entre Estado e cidadão para além da fase de implementação da Política. Se olhar para outros países da América Latina e do mundo se perceberá que há poucas experiências e poucos lugares onde existe uma interação face a face entre burocratas - em especial burocratas do nível de rua (Lipsky, 1980) - e movimentos sociais.

Do universo de mais de 40 casos de Conferência existentes em distintas áreas de Políticas Públicas, escolheu-se analisar a Conferência Nacional de Política para as Mulheres. Esta experiência de Conferência, assim como as de outras de áreas de políticas transversais, só foi criada quando o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva assume a Presidência no Brasil e cria a Secretaria de Política para as Mulheres. - SPM em 2003.

Esta secretaria incorpora, dentro de seu organograma, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM – e cria a Conferência Nacional de Política para as Mulheres – CNPM – com o objetivo de propor Diretrizes para o Plano Nacional de Política para as Mulheres – PNPM –, que foi formulado ainda em 2004 e passaria a ser monitorado pelo CNDM.

A segunda, a terceira e quarta edição da CNPM foram realizadas, respetivamente, em 2007, 2011 e 2016. Estas edições tiveram como objetivos (i) avaliar o que foi implementado do I PNPM (2004-2007) e (ii) rever propostas para aperfeiçoamento da Política para Mulheres

que influenciariam na formulação dos Planos subsequentes publicados, respectivamente, em 2008 e 2011. A quarta e última edição da Conferência que ocorreu entre 2015 e 2016 se propunha, além de aperfeiçoar o Plano, formular propostas para constituição de um Sistema Nacional de Política para as Mulheres.

O interesse da autora desta tese pela Conferência surge ainda na adolescência, quando começou a acompanhar processos de Conferência na área da saúde, juventude e mulheres. Mas escolheu como campo-tema (Spink, 2003) as edições da Conferência na área de Política para as Mulheres para analisar em sua pesquisa, por conta da pretensa relação de causa e efeito entre a Conferência e a formulação do plano de política, vez que inicialmente buscou medir a influência da Conferência na Política para as Mulheres.

Contudo, durante o processo etnográfico de observação participante utilizado para acompanhar reuniões e eventos de organização e realização das etapas da IV Conferência Nacional de Política para as Mulheres, com início em novembro de 2014 no município de São Paulo e término em maio de 2016 em Brasília - DF, a questão da pesquisa foi redirecionada explicar os principais mecanismos de atuação como obstáculos à participação de mulheres de diferentes perspectivas no processo da IV Conferência Nacional de Política para as Mulheres.

Observou-se neste processo que estes obstáculos seriam mecanismos enquadrados em quatro grupos: (i) procedimentos e regras; (ii) comunicação; (iii) domínio de coalizões; e (iv) acesso físico aos locais onde ocorreram as Conferências. Estes mecanismos teriam levado à exclusão da participação de mulheres de diferentes perspectivas sociais.

Apesar deste não ter sido o foco da análise da presente tese é importante destacar que ela foi gestada neste processo de impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff que foi confirmado pelo Senado no penúltimo dia da etapa nacional da IV Conferência em Brasília, em 12 de maio de 2016. Este processo representou não somente o retrocesso em direitos e políticas para as mulheres no Brasil, como também um retrocesso à outras agendas de

ampliação de direitos e políticas sociais, e ainda uma ameaça concreta à democracia diante da fundada suspeita de que a motivação para o impeachment da ex-presidenta não foi crime de responsabilidade e sim política.

A noção de perspectiva trabalhada nesta tese é a de Íris Young (2006), onde a perspectiva social seria “o ponto de vista que os membros de um grupo mantêm sobre os processos sociais em função das posições que neles ocupam” (p. 164). Ela parte do seguinte entendimento:

A partir das suas posições sociais as pessoas têm compreensões diferenciadas dos eventos sociais e de suas consequências. Uma vez que suas posições sociais derivam parcialmente das construções que outras pessoas fazem delas, assim como das construções que elas fazem de outras pessoas em diferentes posições, pessoas diferentemente posicionadas podem interpretar de modos diferentes o significado de ações, eventos, regras e estruturas (Pinto, 2004, p. 107).

Por isso, a perspectiva social não tem conteúdos específicos: ela é o ponto de vista a partir do qual os grupos podem se posicionar. Esta noção se contrapõe à de opinião e interesse, que seriam outras formas de representação, uma vez que não seriam os princípios, valores e prioridades assumidos por uma pessoa ou coletivo, tampouco um meio para alcançar fins previamente constituídos, respectivamente (Young, 2006).

O conceito de “perspectiva social” também substitui o de identidade nesta tese, uma vez que a identidade é pautada na ideia de que existe um conjunto de atributos e interesses que seriam comuns a todos os membros de um grupo e que seriam estes conjuntos – dados *a priori* – que pautariam um tipo de representação calcada na ideia de substituição (Young, 2001). Mas, “o que faz um grupo um grupo é menos algum conjunto de atributos que seus membros compartilham do que as relações nas quais eles se posicionam ante os outros. Dessa forma, a diferença social pode ser forte ou fraca, ela pode ser mais ou menos saliente, dependendo do ponto de vista da comparação” (Young, 2000, p. 90).

Nesta linha, mesmo as mulheres que compartilham atributos comuns entre si podem ter ideias diferentes sobre a política, baseadas nas múltiplas posições que ocupam. E seus interesses nem sempre estão dados, mas vão sendo percebidos e/ou construídos ao longo do processo. Neste sentido, a “perspectiva social consiste num conjunto de questões, experiências e pressupostos mediante os quais mais propriamente se iniciam raciocínios do que se extraem conclusões” (Young, 2006, p. 163). São exemplos frequentes de perspectiva social nesta tese as mulheres negras, mulheres Trans, mulheres indígenas, prostitutas, de bairro, dentre outras.

Estes mecanismos de obstáculos a participação supracitados poderiam ser explicados por diversas abordagens, situadas em diversas teorias, de diversos campos multidisciplinares, em diversos campos de conhecimento. Deste fato advém a potencialidade de estar potencialmente em múltiplos campos, mas também o desafio em escolher e conciliar diversos olhares que seriam complementares na análise.

Por este motivo, após o mapeamento das abordagens teóricas possíveis por meio do método de revisão de literatura, foi construído um roteiro de entrevista semiestruturada para levantar diversas questões relacionadas a estes mecanismos de obstáculos à participação. As entrevistas tiveram como público-alvo as mulheres da sociedade civil e governo que se envolveram no processo de organização e realização das etapas da IV Conferência Nacional de Política para as Mulheres.

Neste íterim, o mecanismo mais destacado foi o de domínio de coalizões, realizado por mulheres de organizações já reconhecidas na área de Política para as Mulheres e que assumiram o protagonismo na organização e condução do processo, ao mesmo tempo em que utilizaram estes mecanismos para criar obstáculos à participação de mulheres de diferentes perspectivas.

Optou-se por nomear de “domínio” por influência do conceito de ‘domínio de agência’

que tem sido desenvolvido por Gurza Lavalle; Houtzager; Castello (2012), Dowbor (2012), Gurza Lavalle e Szwako (2015) e Freitas (2016), para designar “campos privilegiados de atuação, dotados de barreiras de entrada para novos atores, munidos de procedimentos de admissão e certificação e acesso privilegiado a recursos públicos e privados” (Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2011, p. 10). Este conceito, contudo, é utilizado para explicar domínios que se desenvolvem em processos de institucionalização da Política, com foco nos encaixes institucionais. Nesta pesquisa, contudo, o foco é a Instituição Participativa Conferência que para esta teoria seria um dos muitos encaixes.

Por outro lado, o conceito de domínio como “policy domain” aparece fortemente associado a literatura sobre redes para designar a especialização e o mútuo reconhecimento de atores envolvidos com certas alternativas de política para a um determinado problema (Rhodes, 2008). E ao identificar que estas mulheres que utilizaram os mecanismos para criar obstáculos à mulheres de diferentes perspectivas faziam parte de Coalizões de defesa “que determinam quais atores participam no sistema político, em uma abordagem de subsistemas que permite alocar uma multiplicidade de atores.” (Capella & Brasil, 2014, p. 76), criou-se esta adaptação.

Neste sentido, Domínio de Coalizão se refere a atores e organizações que possuem campos privilegiados de atuação em um subsistema de política pública e criam barreiras de acesso a grupos que podem as concepções e alternativas defendidas pelas Coalizões de Defesa das quais fazem parte. Para tanto, podem manipular os procedimentos, regras e conhecimento sobre a comunicação para criar obstáculos à participação de outros grupos, como ocorreu no processo da IV Conferência Nacional de Política para as Mulheres.

Este domínio teria sido materializado por ações como: questionar a necessidade de mulheres integrantes dos fóruns regionais comporem também a comissão organizadora; permitir que apenas mulheres das coalizões ocupem lugares estratégicos em mesas,

coordenações e grupos de trabalho ou relatorias; impedir ou interromper falas de mulheres de diferentes perspectivas quando estas falas contradizem algo que mulheres das coalizões defendem; reservar vagas de delegadas por organizações e não por segmentos de diferentes perspectivas sociais; dentre outras que serão detalhadas no Capítulo 5.

Desta forma, o mecanismo de domínio de coalizões acabou se mostrando como principal mecanismo de obstáculo à participação, uma vez que tais Coalizões utilizavam os demais mecanismos para criar obstáculos à participação das mulheres recém-chegadas ao processo de Conferência. Estas mulheres recém-chegadas são de diferentes perspectivas sociais e representariam novas agendas, concepções e alternativas, trazendo assim novas demandas ou oposições às agendas, concepções e alternativas defendidas pelas Coalizões já estabelecidas no subsistema de Política para as Mulheres.

O Domínio de Coalizões trouxe a tase duas literaturas que apresentam severas críticas à exclusão de mulheres de diferentes perspectivas e exclusão de pessoas de diferentes perspectivas de um processo deliberativo. No primeiro caso, a literatura sobre a interseccionalidade, expostas desde os anos 70 por feministas negras como Angela Davis (1981) e Kimberlé W. Crenshaw (1989) e que se expandiu para pensar outras intersecções entre a perspectiva social da condição de mulher e outras com base em classe social, etnia, orientação sexual, etc. Isso porque o que se chama aqui de mulheres de diferentes perspectivas, nada mais é, do que a intersecção entre ser mulher e as múltiplas perspectivas sociais que podem se interseccionar com esta, como a questão de raça ao tratar das mulheres negras.

Para autoras desta literatura, a negligência à questão da interseccionalidade segue produzindo silenciamentos e invisibilidades em diversas instâncias onde se produzem e disputam narrativas sobre a produção de conhecimento e tomadas de decisões sobre as políticas. O processo da Conferência seria mais uma destas instâncias.

A outra literatura é um conjunto de críticas que se faz aos limites da teoria Habermasiana de democracia: a teoria deliberativa. E três importantes feministas que integram o quadro de estudiosas da teoria crítica cumprem especialmente este papel: Seyla Benhabib (2007), Nancy Fraser (1993, 2007) e Íris Young (2000, 2001, 2006 e 2012). Juntas elas criticam a distribuição desigual do capital simbólico, o procedimentalismo Habermasiano; a incapacidade do modelo em fornecer princípios de justiça social; e que a deliberação parece reforçar a ordem existente e consequentemente alimentaria processos opressivos.

Estas duas literaturas e conjuntos de críticas que integram o campo-tema da pesquisa, contudo, já são conhecidas. Então, a partir delas, foi possível compreender que se estava diante de obstáculos à participação que poderiam levar à exclusão de mulheres durante o processo da IV Conferência. No entanto, se quis dar um passo mais adiante para compreender e problematizar os argumentos das mulheres que integram estas Coalizões. E este cuidado se deu por um compromisso da pesquisadora com os movimentos sociais de mulheres, incluindo o feminista. E sabe-se da importância histórica que este último tem na conquista de Direitos e Política para as Mulheres.

Dentre os argumentos de mulheres de Coalizões, está: o temor de que mulheres de novas perspectivas tragam para o subsistema de Política para as mulheres agendas, concepções e alternativas entendidas como conservadoras; o suposto descompromisso das mulheres de novas perspectivas em seguir adiante na militância pela ampliação de direitos e política para as mulheres; e de que o subsistema de política para as mulheres se descaracterize diante de agendas e alternativas que não dizem respeito especificamente à Política para as Mulheres e sim às outras perspectivas sociais.

Na busca de compreender e problematizar tais argumentos, lançou-se mão de outras três literaturas que complementaram a análise: a de efetividade da participação que trata da interdependência entre amadurecimento de uma comunidade política e institucionalização da

política pública (Romão, Gurza Lavalle & Zaremborg, 2017); de redes de política pública (Rhodes, 2008; Capella e Brasil, 2015); e a literatura sobre enquadramentos interpretativos na Teoria dos Movimentos Sociais (Rosa e Mendonça, 2011; Nunes, 2013a, 2013b).

Em síntese os supracitados trabalhos colocam que existe uma relação positiva entre a institucionalização do setor de política pública e integração da comunidade de políticas a ele relacionada, onde uma experiência de Conferência produziria efeitos diferentes a depender do estágio da institucionalização e da integração ou formação de uma comunidade política (Romão, Gurza Lavalle & Zaremborg, 2017).

Neste sentido, uma área de política pública só consegue caminhar na institucionalização e fortalecimento da mesma, à medida que diversos tipos de redes de políticas públicas passam a ter maior grau de homogeneidade com relação aos princípios e valores compartilhados e com interação frequente, se transformando em comunidades políticas (Romão, Gurza Lavalle & Zaremborg, 2017).

Haveria então um *continuum* de redes (Rhodes, 2008), na qual *policy community* e *issue networks* seriam tipos de redes inseridas em dois extremos opostos, onde o compartilhamento de crenças, número de participantes, e tipos de domínio de conhecimento poderiam variar e constituir outras formas de redes como comunidades epistêmicas ou coalizões de defesa.

Mas quase todas as formas de redes, subsistemas e coalizões teriam forte relação com a teoria pluralista de democracia, cujo enfoque tradicional (Grupos de Interesse, Subgoverno e Triângulo de Ferro) e o contemporâneo (comunidade política, coalizão de defesa, subsistema de equilíbrio pontuado), estão assentados em grupos pequenos de atores relevantes na produção de políticas públicas (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Rhodes, 2006; Rhodes, 2008; Capella & Brasil, 2014). A exceção dos enfoques contemporâneos estaria na comunidade discursiva, comunidade epistêmica e rede temática que congregam um número ilimitado de atores, mas possuem acentuado grau de conflito e ausência de consenso entre os atores (Haas,

1992; Rhodes, 2006; Rhodes, 2008; Capella & Brasil, 2014; Farah, 2016).

Diante deste cenário, a preocupação com formação de uma comunidade política com homogeneidade de valores e atores com conhecimento reconhecido em um domínio se torna relevante. Havendo menor grau de divergência entre os atores, que se sentem parte de uma identidade coletiva, não haveria grande divergência sobre os temas da agenda, o que facilitaria a institucionalização da mesma Romão, Gurza Lavallo & Zaremberg, 2017).

Voltando para o caso em tela, pode-se dizer que existe um antagonismo entre a institucionalização da área de Política para as Mulheres por meio da formação de uma comunidade política com mulheres e organizações de coalizões e suas respectivas agendas já reconhecidas, *versus* a necessidade de rediscutir a área de Política para as Mulheres por meio da inclusão de atoras que representariam diferentes perspectivas sociais e suas respectivas agendas e concepções, e este antagonismo teria motivado as coalizões a criarem obstáculos à participação destas novas perspectivas durante o processo da IV Conferência.

Por fim, recorre-se à noção de Frame (quadros interpretativos) para tratar do desafio de compartilhar discursos, valores, concepções, alternativas, etc., entre mulheres com distintas múltiplas perspectivas sociais que se interseccionam entre si.

Para materializar o objetivo proposto, esta tese foi dividida em três partes. A primeira parte assume um caráter de discussão epistemológica e metodológica sobre o processo de negociação do campo-tema (Spink, 2003). Este referencial permitiu o desenvolvimento deste trabalho de cunho etnográfico que foi produzido a muitas mãos durante essa negociação do campo-tema.

Dentre tantas conversas nesse processo surge, por exemplo, o título desta tese “a gente vai mandando recado pela existência”, frase formulada por uma amiga para explicar a importância da existência de organismos transversais de Políticas, como o de Políticas para as mulheres. À esta frase foi agregado um segundo sentido de existência que diz respeito à

existência das próprias mulheres e suas diferentes perspectivas que também mandaram recado por meio de suas presenças no processo da IV Conferência.

A segunda apresenta os principais marcos referenciais e históricos das primeiras iniciativas de Instituições Participativas e de Política para as Mulheres até a criação e realização das primeiras edições da Conferência Nacional de Política para as Mulheres. Ainda nesta parte, os referenciais teóricos do trabalho. Na terceira e última parte, a descrição do processo da IV Conferência Nacional de Política par as Mulheres e análise sobre os mecanismos de obstáculos à participação identificados. A exceção deste capítulo está na análise sobre o Domínio de Coalizão que é o foco do último capítulo desta tese.

PARTE I – RELATANDO UM PRODUTO E PRODUZINDO UM RELATO

CAPÍTULO 1 - A PERSPECTIVA DE CAMPO PÓS-CONSTRUCIONISTA

Tanto faz se estamos trabalhando com um financiamento científico, trabalhando com organizações advocatórias ou em projetos de pesquisa-ação, escrevendo, conversando, olhando anotações, participando de comissões assessoras, dando palestras ou tomando uma cerveja numa sexta feira à noite e arguindo com amigos; estamos no campo-tema buscando contribuir para o bem coletivo, assumindo a nossa parte numa comunidade moral mais ampla (Spink, 2008, p. 74).

O objetivo dessa primeira parte da tese é apresentar a perspectiva epistemológica pós-construcionista, com especial referencial a perspectiva de “campo-tema” desenvolvida por Peter Spink¹ ao pensar na noção de campo para a psicologia social, e narrar como esta tese foi construída a partir da intersecção de contribuições de campos distintos e suas respectivas práticas de pesquisa.

Afinal, se “na vida cotidiana há muitos contadores de histórias e, diferente do Pinóquio, não há um grilo falante para dizer quais são as histórias boas e quais são as histórias más; as histórias que devemos ou não devemos acreditar” (Spink, 2003, p. 23), como saber que o que será escrito nas páginas desta tese são histórias em que se deve acreditar? Como saber se este produto se enquadra na disciplina acadêmica daquilo que se considera científico, uma vez que ele é escrito por uma feminista com olhar posicionado sobre as relações de poder entre homens e mulheres e entre as mulheres?

As respostas a estas perguntas já foram dadas há algum tempo por construcionistas e pós-construcionistas que, assim como Peter Spink (2003), entendem que não existe nenhuma

¹ No texto de referência “Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós construcionista”, o professor deixa evidente que as reflexões sistematizadas neste produto são fruto das reflexões do Núcleo de Organizações e Ação Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC SP, onde o professor lecionara.

diferença essencial entre curiosidade e ciência, entre a ciência e os demais saberes e conhecimentos presentes do mundo social, ou ainda entre pesquisador e o campo pesquisado. O que se pode fazer para responder a estas questões é evidenciar as posições do pesquisador naquele campo e as escolhas que delimitaram o escopo de análise da pesquisa, dado que sendo ou não feminista, todas as pessoas tem uma posição sobre relações de poder entre homens e mulheres e entre as próprias mulheres.

Estudiosas feministas deram uma grande contribuição no avanço deste entendimento ao desmascarar “as doutrinas de objetividade a serviço de ordenações hierárquicas e positivistas a respeito do que pode ter validade como Conhecimento” (Haraway, 1995, p. 16). Rago (1998) sintetizou os principais pontos da crítica feminista ao entendimento do que era compreendido como ciência, ainda nos anos 90, quando tratou das reflexões sobre a epistemologia feminista e sua ressonância na historiografia:

Os principais pontos da crítica feminista à ciência incidem na denúncia de seu caráter particularista, ideológico, racista e sexista: o saber ocidental opera no interior da lógica da identidade, valendo-se de categorias reflexivas, incapazes de pensar a diferença. Em outras palavras, atacam as feministas, os conceitos com que trabalham as Ciências Humanas são indenitários e, portanto, excludentes. Pensa-se a partir de um conceito universal de homem, que remete ao branco-heterossexual-civilizado-do-Primeiro-Mundo, deixando-se de lado todos aqueles que escapam deste modelo de referência. Da mesma forma, as práticas masculinas são mais valorizadas e hierarquizadas em relação às femininas, o mundo privado sendo considerado de menor importância frente à esfera pública, no imaginário ocidental (Rago, 1998, p. 4).

Para se contrapor esta doutrina, feministas formularam estratégias como a proposta de “objetividade feminista” a partir da noção de “saber localizado” (Haraway, 1995), onde a pesquisadora assume a parcialidade e autocrítica desta parcialidade. E como isso poderia acontecer? Aceitando a tensão permanente que Haraway (1995) chama de “eu dividido”:

O eu dividido e contraditório é o que pode interrogar os posicionamentos e ser responsabilizado, o que pode construir e juntar-se as conversas racionais e imaginações fantásticas que mudam a história. Divisão, e não o ser, é a imagem privilegiada das epistemologias feministas do conhecimento científico. "Divisão", neste contexto, deve ser vista como multiplicidades heterogêneas, simultaneamente necessárias e não passíveis de serem espremidas em fendas isomórficas ou listas cumulativas. Esta geometria é pertinente no interior dos sujeitos e entre eles. A topografia da subjetividade é multidimensional bem como, portanto, a visão. O eu cognoscente é parcial em todas suas formas, nunca acabado, completo, dado ou original; é sempre construído e alinhavado de maneira imperfeita e, portanto, capaz de juntar-se a outro, de ver junto sem pretender ser outro (Haraway, 1995, p. 26).

Essa parcialidade diz respeito, inclusive, a parcialidades dentro do “ser” mulher, vez que “não há maneira de ‘estar’ simultaneamente em todas, ou inteiramente em uma, das posições privilegiadas (subjugadas) estruturadas por gênero, raça, nação e classe. E esta é uma lista resumida das posições críticas”. (Haraway, 1995, p. 26-7).

Estas propostas, contudo, deixaram alguns fios soltos, tais como as discussões perigosas sobre “a reafirmação do sujeito ‘mulher’ e de todas as cargas constitutivas dessa identidade no imaginário social” (Rago, 1997, p. 7) e o paradoxo de “como é que o feminismo pode redefinir totalmente a relação entre saber e poder, se ele está criando uma nova epistemologia, mais um conjunto de regras para controlar o pensamento?” (Rago, 1997, p. 15).

A busca por algum tipo de objetividade também é assunto de crítica dentro da psicologia social, por exemplo. Para Spink (2008) existe uma preocupação excessiva com objetivos, métodos, questionários, o que faz com que os pesquisadores se distanciem do outro

e enxerguem a investigação como algo muito especial. Para ele:

São muitas as razões que podem ser dadas incluindo a economia de tempo e as obrigações da produtividade acadêmica. Mas, sem dúvida, parte de nosso problema é que herdemos uma visão hiper-exagerada de verdade. Uma verdade que não é vista apenas como algo simples e prático, uma convenção que utilizamos quando conversamos sobre eventos, acontecimentos e conexões causais, mas como algo superpoderoso e completo, algo que realmente existe, uma “super” verdade que nem a filosofia nem a religião foram capazes de descobrir e cuja busca passou para as mãos da ciência empírica (Spink, 2008, p. 75).

Apesar desse paradoxo entre a busca de uma objetividade feminista e a preocupação excessiva com ela, é inegável que a contribuição feminista ajudou a romper com a visão do conhecimento científico como um processo meramente racional com objetivo de atingir a verdade pura e universal, possibilitando que minorias relativamente organizadas, e não apenas as mulheres, reivindiquem “uma fatia do bolo da ciência” (Rago, 1997, p. 7).

Esta contribuição auxiliou na construção da perspectiva pós-construcionista de campo-tema (Spink, 2003) que funda as bases destes trabalhos, uma vez que ela incorpora a valorização de distintos saberes e visões parcializadas, como o de compreender que:

A pesquisa nasce da curiosidade e da experiência tomados como processos sociais e intersubjetivos de fazer uma experiência ou refletir sobre uma experiência. Podemos chamá-la de uma experiência disciplinada pelas práticas de uma coletividade, seja esta uma comunidade agrícola, um movimento de parteiras tradicionais ou de bolsistas do CNPq. (Spink, 2003, p. 26).

Contudo, o aspecto mais importante desta perspectiva para esta tese é o de que o campo-tema seria a situação atual de um assunto que é constantemente debatido e negociado com indivíduos e comunidades, dentro de um processo que envolve outros campos, lugares e tempos. E como o feminismo surge para romper com separações modernas entre pessoal e político, público privado, produtivo e reprodutivo, científico e não científico; autoras e autores

deste campo estão potencialmente em muitos campos e em muitas formas de rede que se interconectam.

Para explicitar o que isto implica, utilizamos aqui a definição de campo-tema do professor Peter Spink (2003), seguido da apresentação dos argumentos chave das matrizes dos campos-temas inseridos em campos multidisciplinares sobre Participação, Políticas Públicas e Gênero, que por sua vez constituem o campo-tema desta tese.

Como elucida Peter Spink (2003), a expressão “pesquisa de campo” é normalmente utilizada para descrever um tipo de pesquisa feita fora do laboratório ou da sala de entrevista. Essa noção de campo aproxima-se da sociologia da Escola de Chicago da década de 1930, quando Robert Park teria levado a primeira geração de antropólogos para as ruas de Chicago.

Nesta visão, a pesquisa de campo se referia à observação e à interação com as pessoas “no seu habitat natural”, no lugar específico da ação fora das paredes do laboratório. Era um campo que existia num “lugar” e quando o pesquisador não estava “no lugar”, também não estava “no campo”. O “campo” portanto era onde o pesquisador ia para fazer seus estudos (Spink, 2003, p. 21).

Numa segunda fase, a noção de campo foi marcada pelas ideias de Kurt Lewin (1952), que enxergava o campo como uma “totalidade de fatos psicológicos que não são reais em si, mas são reais porque têm efeitos” (Spink, 2003, p. 22), onde os meios de comunicação e documentos diversos passaram a ser compreendidos como componentes do campo, constituindo abordagens que tentavam acompanhar eventos no tempo em vez de congelá-los como numa fotografia (Spink, 2003).

Finalmente, na terceira fase, “o campo começou a ser visto não como lugar específico, mas como a situação atual de um assunto, a justaposição de sua materialidade e socialidade” (Spink, 2003, p. 22), por influência de uma discussão construcionista sobre linguagem e ação que fundou uma perspectiva na qual “os horizontes e os lugares eram compreendidos como produtos sociais e não como realidades independentes (Idem). Sob esta ótica, resume o autor,

“não é o campo que tem o assunto, mas [...] é o assunto que tem um campo” (Spink, 2003, p. 22).

É a partir da noção de campo desta terceira fase que Spink (2003, 2008) vai se aproximar das propostas sobre “matriz” e a discussão sobre materialidades para formular a proposta um “campo-tema” onde “o campo não é mais um lugar específico, mas se refere à processualidade de temas situados” (Spink, 2003, p. 18).

Neste sentido, desde quando se responde à pergunta “com o que você está trabalhando?” o pesquisador está inserido no campo-tema. Pois, ao fazer isso, “argumentamos que um tema, um campo, ou melhor, um campo-tema merece ser estudado, merece nossa atenção” (Spink, 2003, p. 25), enunciando assim o seu posicionamento neste campo-tema. “O restante é uma questão de lugares de encontro, de opções de engajamento e de possibilidades de diálogo” (Spink, 2003, p. 25).

Porém, a presença no campo-tema não é automática nem dada por palavras mágicas como “ciência”. O pesquisador tem que debatê-lo e negociá-lo na medida em que busca se inserir nas suas teias de ação:

Nossa presença no dia a dia de discussão, no debate diário da construção de sentidos e argumentação nos campo-temas, não é automática ou pré-autorizada pelas palavras mágicas “ciência” ou “pesquisa”. Ao contrário é algo que, mais cedo ou mais tarde, terá de ser negociada e debatida. Isso acontece também no dia-a-dia de qualquer um: Quem é você, o que quê você tem a ver com isto?; O que quê você pensa?; Olha você tem que falar o que pensa, você está implicado também, isto é parte de sua vida, queira ou não (Spink, 2003, p. 26-27).

Por isso, argumenta o professor, pesquisadores devem estar preparados para responder como “o que é que nós estamos fazendo, como e aonde? O que temos a ver com o campo-tema; o que estamos fazendo ali? Qual é a nossa contribuição, a nossa parte neste processo?” (Spink, 2003, p. 27). E complementa:

Precisamos aprender que ser parte do campo-tema não é um fim de semana de pesquisa participante e muito menos uma relação de levantamento de dados conduzido num lugar exótico, mas é, antes de mais nada, a convicção moral que, como psicólogos sociais, estamos nesta questão, no campo-tema, porque pensamos que podemos ser úteis (Spink, 2003, p. 27).

Neste sentido, enfatiza Peter Spink, que “Campo, entendido como campo-tema, não é um universo ‘distante’, ‘separado’, ‘não relacionado’, ‘um universo empírico’ ou um ‘lugar para fazer observações’. Todas estas expressões não somente naturalizam, mas também escondem o campo; distanciando os pesquisadores das questões do dia a dia” (Spink, 2003, p. 28).

Tanto faz se estamos trabalhando com um financiamento científico, trabalhando com organizações advocatórias ou em projetos de pesquisa-ação, escrevendo, conversando, olhando anotações, participando de comissões assessoras, dando palestras ou tomando uma cerveja numa sexta-feira à noite e arguindo com amigos; estamos no campo-tema buscando contribuir para o bem coletivo, assumindo a nossa parte numa comunidade moral mais ampla (Spink, 2008, p. 74).

Mas se o campo não é um lugar específico, delimitado, separado, não relacionado... o que ele é, então? Pode-se dizer que um pesquisador vai ao campo? Campo-tema é um “complexo de redes de sentidos que se interconectam [...] é o argumento no qual estamos inseridos; argumento este que tem múltiplas faces e materialidades, que acontecem em muitos lugares diferentes” (Spink, 2003, p. 28). Ele pode ser criado, herdado ou incorporado pelo pesquisador ou pesquisadora, que sempre irá debatê-lo e negociá-lo, dentro de um processo que tem lugar e tempo.

Nesta perspectiva, o pesquisador está em campo a todo momento, podendo “negociar acesso às partes mais densas do campo e em consequência ter um senso de estar mais presente na sua processualidade. Mas isso não quer dizer que não estamos no campo em outros momentos; uma posição periférica pode ser periférica, mas continua sendo uma posição”

(Spink, 2003, p. 28).

O pesquisador ou pesquisadora pode, ainda, estar potencialmente em múltiplos campos a todo momento, podendo variar em relação à sua centralidade. No entanto, “as matrizes do campo estão sempre presentes; sempre temos acesso – pelo menos de maneira subordinada e tática (Certeau, 1994) – a uma parte das conversas e ações que o produzem e reproduzem” (Spink, 2003, p. 28).

No caso em tela, o fenômeno da Conferência de Política para as Mulheres é um excelente exemplo para pensar nesta multiplicidade de campos, uma vez que ele estaria situado em três distintos campos-temas inseridos em três campos multidisciplinares: o campo-tema de Instituições Participativas, inserido no campo multidisciplinar sobre Participação; o campo-tema aqui nomeado de abordagens alternativas de políticas públicas na Administração Pública, que seria uma parte do campo multidisciplinar de Políticas Públicas; e o campo-tema de relações de poder e gênero dentro do campo multidisciplinar de estudos sobre Gênero.

Esta possibilidade de estar potencialmente em múltiplos campos é percebida por Spink (2003, 2008) como potencialidade de movimento do pesquisador ou pesquisadora, de mostrar “não somente as possibilidades, mas também as restrições de acesso aos espaços chaves de argumentação e debate” (Spink, 2003, p. 28). Mas, esta potencialidade depende do acesso a matrizes do campo-tema, que no médio alcance estariam muito próximas do “espaço de vida do grupo, da instituição e da comunidade” (Spink, 2003, p. 35).

A noção de matrizes trabalhada por Spink (2003) é a de Ian Hacking, apresentada como processos sociais complexos constituído por instituições, pessoas, práticas sociais, materialidades, onde ideias ou conceitos são criados. Nesta linha,

A noção de matriz chama a atenção para o lugar como sendo constitutivo de falas e conversas, incluindo a conversa e sua materialidade. As pessoas não são iguais e onde elas falam, como elas falam e quando elas falam são partes mutuamente constitutivas (Haraway, 1995). Acontecimentos sociais não acontecem, eles têm lugar. A materialidade é social; ela é produzida em fala, sua existência é arguida e a fala continua dentro e em volta dela. A materialidade tem também as características de um meio na medida em que permite conversas com outros lugares e tempos (Spink, 2003, p. 32).

A noção da matriz é central para, nesta tese, pensar tanto nas possibilidades e restrições aos espaços chave de argumentação e debate dos campos onde o campo-tema desta pesquisa está inserido, que se segue no próximo item; como também na questão sobre acessos e restrições aos espaços chave de argumentação e debate da área de Política para as Mulheres, franqueados por Coalizões de Defesa. Este paralelo é possível, uma vez que o próprio Peter Spink (2003) enxergou sua existência ao compreender que as *advocacy coalitions* de Sabbatier e Jenkins-Smith (1993) “formam os contornos da política pública” (p. 33), como as matrizes formam o campo-tema.

Na primeira situação, tratado nas seções deste capítulo, fala-se do acesso às matrizes do campo por meio das Comunidades Discursivas formadas por professores e pesquisadores de instituições de ensino, pesquisa, ou governo que compartilham práticas discursivas em comum:

Uma comunidade discursiva é um conjunto de atores sociais que perseguem uma agenda específica e que através do diálogo desenvolve um discurso comum em torno dessa agenda e das regras de interação para desenvolvê-la. A existência um discurso comum não pressupõe consenso, mas sim a possibilidade de trocar ideias usando um vocabulário comum, a possibilidade de gerar espaços de onde os participantes desenvolvem uma identidade como membros da comunidade e onde os novos membros são socializados, garantindo assim a sobrevivência e continuidade das tarefas da agenda comum (Ospina Bozzi, 1998, p. 2, tradução livre).

Complementarmente, explica a autora, uma comunidade discursiva não precisa atuar no mesmo espaço físico para ser comunidade. Pois o que define o aspecto de comunidade é o

discurso compartilhado entre os especialistas daquela disciplina, onde “o discurso usado por um grupo de pessoas que interatuam com um mesmo marco mental define a comunidade, mas ao mesmo tempo, este discurso é produto da comunidade” (Ospina Bozzi, 1998, p. 2, tradução livre). Em termos práticos, Rocha (2014) resumiu alguns elementos constitutivos do conceito.

Uma comunidade discursiva possui: a) um conjunto compartilhado de metas comuns (simples ou complexas) publicamente reconhecidas; b) mecanismos de intercomunicação entre seus membros; c) mecanismos participativos para oferecimento de informação e de seu retorno; d) domínio de um ou mais gêneros como apoio comunicativo a suas metas (como um vocabulário específico, siglas, jargões etc.), além de uma rede específica de léxicos e contextos –, juízos etc. certo nível de membros com grau elevado de conteúdo relevante e de experiência discursiva (Rocha, 2014).

No caso em tela, está se falando das comunidades discursivas inseridas em três campos-tema de três distintos campos multidisciplinares supracitados: Participação, Gênero e Políticas Públicas, e que serão explicitadas no próximo item. Escolheu-se este conceito ao invés de Comunidade Epistêmica, porque este segundo estaria mais voltado para uma atuação política em agências governamentais com fito de influenciar políticas públicas, ou mesmo fornecer informações e aconselhamento para o Estado (Haas 1992).

O que interessa narrar neste capítulo é o acesso às comunidades discursivas dos múltiplos campos-temas onde esta tese está situada, o que influenciou no acesso da pesquisadora à suas matrizes e, conseqüentemente, todas as escolhas tomadas no processo de debate e negociação sobre a mesma. Dito de outra forma, foi o tipo de acesso da autora desta tese à estas comunidades que determinou a escolha de métodos, abordagens e teorias, além de outras micro decisões, que culminou no que ela é hoje.

1.1. A posição no campo multidisciplinar da Participação

A literatura sobre Conferência é relativamente recente, com notável desenvolvimento a partir dos anos 2000, quando esta Instituição de Participação – IP – foi incorporada por diversas áreas de políticas públicas. Cerca de 70% das IPs, inclusive, começavam a ser institucionalizadas no governo federal nesta época, como a de Política para as Mulheres, Promoção da Igualdade Racial, Juventude, dentre outras, criadas após a implantação de um organismo de política próprio no governo federal em 2003, como mostrou Pogrebinski & Santos (2011).

Esta literatura está inserida no campo-tema sobre as Instituições Participativas e efetividade da Participação, que por sua vez integra o campo multidisciplinar de participação popular/cidadã/social no Brasil originado no cenário nacional enquanto categoria prática, como explica Adrian Gurza Lavalle (2011):

A categoria “participação” apresenta, no Brasil, algumas características interessantes. A rigor, inicialmente não foi – e ainda hoje predominantemente não é – uma categoria analítica da teoria democrática. A ideia da participação entra no cenário nacional como uma categoria prática, isto é, uma categoria mobilizada para conferir sentido à ação coletiva de atores populares. Como categoria prática que orienta a ação, a participação emerge mais propriamente, nos anos 1960, como ideário carregado de uma visão emancipatória das camadas populares (Gurza Lavalle, 2011, p. 34).

A categoria participação conjugou muitos significados e no primeiro momento foi conceituada como participação popular, mas com diferentes matrizes: emancipação, justiça social e disputa de um projeto de sociedade. Apesar de ter iniciado no contexto de ditadura militar, “não foi vertebrado por um princípio de restauração democrática, mas de emancipação popular” (Gurza Lavalle, 2011, p. 34), onde:

O ideário participativo como participação popular não remetia às eleições, nem às instituições do governo representativo, e tampouco era liberal no sentido de invocar um direito que contempla o livre envolvimento dos cidadãos, de toda a população com maioria independentemente da sua inserção nas classes sociais. [...] Em segundo lugar, e em estreita conexão com o peso da teologia da libertação na construção desse ideário, “participar” significava apostar na agência das camadas populares, ou, conforme os termos da época, tornar o povo ator da sua própria história e, por conseguinte, porta-voz dos seus próprios interesses. A participação aparece, assim, como o aríete contra a injustiça social, como recurso capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas, de acesso a serviços públicos e de efetivação de direitos das camadas populares. Por fim, e desta vez relacionado ao papel da esquerda e sua estratégia basista como alternativa à rarefação da esfera política, a participação popular se inscrevia em perspectiva mais ampla preocupada com a construção de uma sociedade sem exploração. Neste registro específico, carregava a perspectiva da organização dos explorados para a disputa de um projeto de sociedade (Gurza Lavalle, 2011, p. 34).

Com a transição de regime democrático e a formulação de uma nova constituição, a participação popular tornou-se cidadã. E isto, como explica Lavalle, não foi uma simples mudança de adjetivo, posto que a participação popular teria absorvido conteúdos liberal-democráticos (Gurza Lavalle, 2011):

Sobretudo, o ideário participativo herdado das duas décadas anteriores, que exprimia um compromisso com segmentos populares – aludindo implícita ou explicitamente ora uma opção preferencial pelos pobres ora uma posição de classe –, era inadequado para as exigências do discurso público de registro universalizante que poderia disputar a nova Constituição. Os atores engajados com a participação popular passaram a reelaborar seu discurso em termos de participação cidadã, e o campo dos atores sociais diversificou-se com a multiplicação de organizações não governamentais (ONGs), um tipo de organização engajada em causas não distributivistas – “pós-materiais” –, e amiúde portadora de discursos cifrados na linguagem dos direitos humanos. Assim, o ideário participativo adquiriu feições mais abstratas e foi consagrado, em 1988, como direito do cidadão para além da participação eleitoral (Gurza Lavalle, 2011, p. 35).

Como explicita o professor Gurza Lavalle (2011), o ideário participativo da década de 60 teria contribuído para a inovação democrática que se deu 30 anos depois, o que para ele teria sido por impulso de experiências como Conselhos. Mas, ao mesmo tempo, essa transição de significados entre participação popular e participação cidadã, teria dificultado a compreensão e avaliação de tais experiências.

Isso porque as expectativas com relação às Instituições Participativas, como os Conselhos, ainda permanecem vinculadas às suas origens radicais, “e, por conseguinte, não é de estranhar que a primeira geração de estudos sobre os conselhos tenha nutrido um tom de denúncia, elencando iniquidades e carências pelas quais as práticas de participação nos conselhos não mereciam, a rigor, ser chamadas de participação” (Gurza Lavalle, 2011, p. 35).

Este caráter normativo de denúncia teria adiado uma segunda geração de estudos mais sistemáticos daquilo que efetivamente é realizado dentro dos conselhos, e que começou a ser desenvolvida nos últimos anos. Para Gurza Lavalle (2011), “essa geração tem enriquecido a nossa compreensão sobre os conselhos e levantado evidências de índole variadas sobre seus efeitos” (p. 36).

É neste contexto que se desenvolve um conjunto de trabalhos preocupados com os efeitos de conselho, orçamento participativo, Conferência e audiência pública, produzidas por uma comunidade discursiva que ajudou a formar uma agenda de pesquisa sobre as Instituições Participativas e Efetividade da Participação.

Esta comunidade é formada por professores e egressos de núcleos e grupos de pesquisa dos programas de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Universidade de São Paulo - USP, Universidade Estadual de São Paulo - UNESP e Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Somam-se a esta comunidade pesquisadores de instituições de pesquisa como Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP, Instituto Pólis e Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC, além de uma agência governamental que seria o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

A origem desta comunidade não está datada, mas a sua interação foi intensificada a partir de encontros financiados pelo IPEA em 2010, o que resultou numa publicação de referência para esta agenda: “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação”, organizada por Roberto Pires em 2011. Desde então, pesquisadores desta Comunidade Discursiva tem organizado eventos, sendo o mais conhecido o Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas - PDPP, organizado em 2013, 2015 e 2017.

Até o presente momento não foi realizado ou encontrado um estudo bibliométrico desse campo e sua respectiva comunidade. O que está relatado nesta tese é uma sistematização realizada pela autora deste trabalho, que se aproximou desta comunidade em 2014 quando ingressou no Núcleo de Democracia e Ação Coletiva - NDAC do CEBRAP, mas que podem

ser igualmente verificadas nos anais dos PDPP I, II, e III², além das publicações organizadas pelo IPEA³ - documentos que constituem as referências teóricas desta tese.

A inserção nesta comunidade discursiva por meio do CEBRAP teria permitido acesso os argumentos chave das matrizes deste campo incluindo as disputas sobre eles:

- Qualificar as experiências de participação previstas por meio de normas em diversas áreas e esferas de governo, tais como Conselho, Orçamento Participativo, Conferência e Audiências Pública, de Instituições Participativas;
- Caracterização minuciosa de casos, com a descrição sobre o funcionamento destas Instituições Participativas ou demais experiências por dentro de seu processo de tomada de decisão, com destaque para os procedimentos, atores, expectativas, tipos de decisões, etc. (vide exemplos: Ferrarezi & Oliveira, 2010; Souza, 2011; Cunha *et al.*, 2011; Faria & Lins, 2013; Ramos, 2013);
- Frequentemente associação destas IPs com a deliberação, seja adotando expressões para se referir ao debate e tomada de decisão que ocorre no interior delas seja na análise de algum aspecto deliberativo, propriamente (vide exemplos: Ferrarezi & Oliveira, 2010; Avritzer, 2011; Vaz, 2011; Souza, 2011; Avritzer & Souza, 2013; Souza *et al.*, 2013; Faria & Lins, 2013; Ramos, 2013);
- Frequentemente preocupação em medir os efeitos de tais IPs, combinadas com a crescente preocupação em não cair na tentação da causalidade remota (Gurza Lavalle, 2011), ou com opções metodológicas frágeis que passam uma régua nas experiências distintas (Romão, 2015), ao afastar o elemento político das áreas onde as IPs estão inseridas;
- Frequentemente associação com Política Pública enquanto categoria prática, mas pouco teórica.

² Disponíveis em: <http://www.sinteseeventos.com.br/site/index.php/acervo/anais/anaispdpp>.

³ Além da já mencionada publicação “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação”, organizada por Roberto Pires em 2011, vide “Conferências Nacionais: Atores, Dinâmicas Participativas e Efetividades” organizado por Leonardo Avritzer e Clóvis de Souza.

Sobre esta última, vale aqui o registro de que, apesar da profusão de citações ao termo “Políticas Públicas” – o que se deve ao fato de as Instituições de Participação terem sido criadas como parte da formulação, implementação ou avaliação de políticas públicas – as teorias do campo de políticas públicas têm sido subutilizadas nos estudos sobre as IPs.

Mesmo quando citam categorias analíticas do campo como “agenda”, “formulação”, “implementação” e “avaliação”, é incomum encontrar referências conhecidas do campo de Políticas Públicas associadas a estas categorias nos produtos de referência. É o caso, por exemplo, do primeiro livro que trata exclusivamente sobre Conferência, organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA em 2013, onde conceitos e autores do campo de Políticas Públicas praticamente não aparecem – com exceção do Kingdon (1995) que aparece duas vezes em nota de rodapé.

É importante ressaltar isso porque o campo-tema desta pesquisa versa justamente sobre a intersecção entre estes múltiplos campos onde ele está potencialmente inserido. E, do diagnóstico da ausência ou baixa intersecção teórica, surge o desafio de construir elos entre eles. É isto que se discutirá na última seção deste capítulo.

1.2. A posição no campo multidisciplinar da Análise de Políticas Públicas

Não existe uma única definição para política pública enquanto fenômeno e para o campo multidisciplinar de políticas públicas. No primeiro caso, adota-se aqui a definição de Farah (no prelo):

Um curso de ação, escolhido pelo Estado, com o objetivo de resolver um problema público. É integrada por ações do Estado – e de atores não governamentais – derivadas da autoridade legítima do Estado, com poder de se impor à sociedade. O curso de ação escolhido é influenciado por ideias e valores e pela disputa entre diferentes atores e grupos e se baseia em conhecimento técnico e em outras formas de saber (Farah, no prelo, p. 9).

No segundo, a definição de Celina Souza (2006) que resumiu como “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (Souza, 2006, p. 26).

Esta definição de Souza (2006) se refere às duas dimensões de *policy sciences* de Laswell, que “diferencia o estudo de políticas públicas (*policy studies*), voltado ao conhecimento do processo de política pública, da análise de políticas (*policy analysis*), orientada para a prática, para a política pública” (Farah, 2016, p. 960). E esta primeira que será utilizada nesta seção do trabalho.

Enquanto campo de conhecimento tem suas origens na ciência política dos Estados Unidos, rompendo com a tradição europeia que focalizava mais o Estado e suas instituições do que “como e por que os governos optam por determinadas ações” (Souza, 2006, p. 22).

Segundo a revisão que Celina Souza (2006) realizou sobre a área, considera-se que o campo de políticas públicas contou com quatro grandes fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell (1936) teria introduzido a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas), conciliando o conhecimento científico com a produção empírica dos governos; Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*); Lindblom (1959; 1979) alvitrou a entrada outras variáveis na formulação e análise de políticas públicas, colocando em questão a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon; e Easton (1965) definiu política pública como um sistema de *inputs* e

outputs, considerando as mídias, partidos, grupos de interesse na formulação, e o resultado produzido na política (Souza, 2006).

Para Marta Farah (2011), a incorporação de políticas públicas como um objeto de análise dos cursos de Administração Pública teria acontecido neste ínterim, entre os anos de 1960 e 1970, diante do reconhecimento de “que administradores públicos não apenas executam políticas, mas participam de sua formulação” (Farah, 2011, p. 817).

Em um primeiro momento, o movimento de análise de políticas públicas se contrapunha às escolas tradicionais da Administração Pública. Depois houve uma interpenetração entre eles, uma vez que a área de políticas públicas teria incorporado o termo “gestão pública” para frisar o caráter dinâmico da administração orientado para ação, e a tradicional disciplina de Administração Pública incluiu políticas públicas em seu núcleo básico da formação ao reconhecer que os administradores eram *policy makers* (Farah, 2011). A partir de Engelbert (1977), a professora destaca que os programas de pós-graduação em políticas públicas tinham um núcleo comum com Administração Pública:

Engelbert destaca que tais programas tinham um núcleo de conteúdo comum composto pelas seguintes áreas: a) metodologia quantitativa, incluindo programação e modelagem matemática e estatística; b) o ambiente político e institucional do processo de formulação e implementação das políticas públicas; c) teoria e análise econômicas com ênfase na relação público-privada no processo de alocação de recursos; d) processos e estratégias de tomada de decisão — comportamentais e não comportamentais — e processos e estratégias de implementação, e e) gestão de programas, controle e avaliação. Além destas cinco áreas, Engelbert destacava, como temas relevantes, ética e valores (Engelbert, 1977, p. 230 *apud* Farah, 2011, p. 820).

O campo de políticas públicas também teria influenciado na formação ou transformação de outros campos, ao mesmo tempo e que também foi sendo influenciado por eles, se constituindo assim como campo multidisciplinar. Para Celina Souza:

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos (Souza, 2006, p. 25).

No Brasil, a constituição do campo de políticas públicas dentro da Administração Pública ocorreu entre 1960 e 1970, com a criação de “um projeto de estudos desenvolvido na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas - EBAPE, intitulado “Estudos sobre Políticas Governamentais”, publicado pela RAP⁴ em 1969” (Farah, 2011, p. 826). Neste projeto, “a ênfase recairia sobre estudos setoriais, numa abordagem inicialmente descritiva, que permitisse identificar objetivos das políticas, atores envolvidos, processo decisório, beneficiários e caracterizar o processo de disputa na agenda governamental” (Farah, 2011, p. 826).

No entanto, como destaca Farah, “o projeto não teve um desenvolvimento capaz de gerar artigos sobre políticas públicas na própria revista, o que sugere que não houve apoio sistemático a esta linha de pesquisa” (Farah, 2011, p. 826). Apesar disso, resultou em frutos como a entrada da análise de políticas públicas no currículo do curso de mestrado em Administração Pública da EBAPE, em 1973, como um dos elementos centrais (Farah, 2011).

A ausência de produção no período é confirmada por análise bibliométrica realizado por Silva *et al.* (2017) sobre políticas públicas no Brasil e no mundo, construída a partir do levantamento de artigos ou revisões que contém os descritores “*Public Policy*”, “*Public Policies*” ou “*Public Policie*” na base de dados bibliográfica *Scopus*. De acordo com tal análise, enquanto a primeira publicação sobre o tema teria ocorrido em 1909, a primeira publicação sobre políticas públicas no Brasil teria ocorrido somente em 1987 – sem

⁴ Revista de Administração Pública.

considerar qualitativamente o conteúdo destas pesquisas. O pico de produção nacional teria ocorrido em 2015, apenas três anos atrás. Sobre isso, os autores ponderam que:

Em ambos os contextos, há um período em que o tema não era muito discutido pela comunidade acadêmica; no mundo, esse período foi de 1909 a 1969 e, no Brasil, de 1987 a 2004. Após esses intervalos de tempo, observa-se uma tendência de crescimento sobre o assunto, atingindo seu ápice mundial em 2004 e o nacional, em 2015 (Silva *et al.*, 2017, p. 6).

É possível que tenham ocorrido produções neste período não captadas pela base. No entanto, outros trabalhos confirmam que este é um campo relativamente recente, como é o caso da análise bibliométrica realizado por Trottmann *et al.* (2017) que encontrou pico de produção em periódicos em 2011, o último ano do levantamento.

Com relação aos campos de conhecimento, “os campos das Ciências Sociais (23%) e da Medicina (19%) concentram 42% dos trabalhos sobre políticas públicas, seguidos por outros setores menos expressivos” (Silva *et al.*, 2017, p. 8). Distribuição semelhante foi encontrada na análise bibliométrica realizada por Farah *et al.* (no prelo) sobre a literatura de política pública e gênero.

Para esta tese, o que é mais interessante sobre estas análises bibliométricas, contudo, é a análise do mapeamento de redes de colaboração entre as instituições nacionais em Silva *et al.* (2017) e a cruzada entre produção e colaboração em Trottmann *et al.* (2017).

O primeiro foi pensado a partir de coautorias entre autores de diferentes universidades onde são mostrados cinco grupos com cores diferentes:

O grupo em vermelho foi composto pelas instituições UFPel, UFPR, UFSCar e USP; o grupo na cor verde foi representado pela UFF, UFPE, UFV e UNICAMP; o grupo na cor azul foi integrado pela Fundação Oswaldo Cruz, UFMG e UFRGS; o grupo em amarelo foi constituído pela UERJ, UFBA e UFRJ; por fim, o grupo lilás foi formado pela PUC-SP e UFSC. Isso significa dizer que as universidades de cada categoria estão mais relacionadas entre si, e que, dessas categorias, os grupos vermelho e azul concentram um maior nível de colaboração (Silva *et al.*, 2017, p. 12)

No entanto, a análise não apresentou um *ranking* nacional das instituições que mais produzem “*Public Policy*”, “*Public Policies*” ou “*Public Policie*” na base *Scopus*, para além da USP e Oswaldo Cruz já destacadas, de modo que não foi possível verificar em termos quantitativos a participação das escolas da Fundação Getulio Vargas - FGV, nacionalmente reconhecida por suas contribuições ao campo.

Isso certamente faz diferença na análise sobre a comunidade deste campo, pois parte significativa do campo é composta por produção individual, ainda que a maioria seja produzida por dois autores, como identificaram Trottmann *et al.* (2017). Para eles, os autores do campo são bastante colaborativos, diante do número de autoria em duplas (1.008 artigos) em contraste com a produção individual (741 artigos).

No entanto, além do número cair bastante quando se tratam de 3 autores (348 artigos), a maioria (74,97) é composta por “*one-timers*”. Ou seja, produziu apenas uma vez. Em contraposição, “pouco mais de 1,5% dos autores são continuantes, ou seja, mantém a tradição de publicar pesquisas na área” (Trottmann *et al.*, 2017, p. 243).

Desta forma, apesar de não possuir significativa produção em coautoria com outras instituições neste recorte, sabe-se que instituições como a FGV, UNESP, Universidade Federal do ABC - UFABC e Fundação João Pinheiro, mais próximas do campo-tema de políticas públicas na Administração Pública, também fazem parte deste campo multidisciplinar.

Dentro deste campo, este trabalho estaria então situado no campo-tema de abordagens

alternativas de Políticas Públicas na Administração Pública que tem, por um lado, realizado críticas às abordagens tecnocráticas e economicistas, enquanto por outro, tem criticado os referenciais de racionalidade e de ciclos de política pública. Como são múltiplas as abordagens, é difícil mapear a comunidade discursiva e as matrizes deste campo-tema, mas é possível dizer de que forma esta tese se aproxima de alguns argumentos chave presente nas matrizes:

- Adoção de metodologias qualitativas que situam o pesquisador como parte do campo-tema onde ele está inserido, quebrando a lógica da separação entre o fazedor de política e o analista de política;
- Ênfase na influência de multiplicidade de atores envolvidos em diversos tipos de redes (redes temáticas, comunidades políticas, coalizões, etc.) nos processos de políticas públicas;
- Ênfase na influência de fatores políticos e a articulação e disputa em torno de ideias, valores e práticas discursivas na formação das políticas (fluxo de problemas, formação de agendas, arenas, frame etc.);
- Compreensão de que não há separação entre quem formula a política e quem implementa (burocracia de nível de rua, burocracia de nível médio, processos participativos ou deliberativos de tomada de decisão);
- Compreensão de que o Estado possui autonomia relativa, não é um todo homogêneo e de que as instituições formais e informais importam (burocracia, capacidade estatal, cooptação, transversalidade etc.).

Alguns argumentos-chave deste campo-tema estão presentes em outros campos, uma vez que o campo de políticas públicas teria se constituído mutuamente com outros de tal forma que, após o *boom* de cursos e de produção de políticas públicas nos anos 2000, um

campo amplo nomeado de “campo de públicas” estaria se institucionalizando, “a partir de um processo ainda em curso de delimitação de um objeto próprio (gestão e política pública), articulação entre ideias e um suporte material, e articulação de atores em torno de uma agenda própria e de um discurso comum” (Farah, 2016, p. 974). Diante de sua grandeza, é difícil estar situado neste campo de forma não periférica.

1.3. A posição no campo multidisciplinar de Gênero

Embora existissem preocupações teóricas sobre a oposição entre o masculino e o feminino, ou na “questão feminina” ou ainda na formação da identidade sexual desde o século XVIII, gênero, enquanto categoria de análise, só aparece no final do século XX (Scott, 1995). Para Joan Scott, especialista na história do movimento operário no século XIX e do feminismo na França:

Esta falta poderia explicar em parte a dificuldade que as feministas contemporâneas têm tido de integrar o termo gênero em conjuntos teóricos pré-existentes e em convencer os adeptos de uma ou de outra escola teórica que o gênero faz parte do seu vocabulário. O termo gênero faz parte das tentativas levadas pelas feministas contemporâneas para reivindicar certo campo de definição, para insistir sobre o caráter inadequado das teorias existentes em explicar desigualdades persistentes entre mulheres e homens (Scott, 1995 p. 19).

Neste sentido, a produção sobre gênero, para além das contribuições feministas à discussão sobre a produção do conhecimento e objetividade feminista, poderia ser resumida em três campos-temas: o gênero como construção social das diferenças percebidas entre os sexos; o de visões não binárias sobre gênero; e o de marcações de poder interseccionadas.

É importante ressaltar que estes campo-temas, apesar de terem se tornado proeminentes em um dado momento da história, de forma que poderiam ser situados como primeira,

segunda ou terceira onda, não criam uma ordem de substituição onde a terceira onda substituiria a segunda, e assim por diante. Desde a década de 1980 até os tempos atuais é possível notar a presença de trabalhos dos três campos.

O primeiro campo-tema teria origem na teoria sobre o sistema sexo-gênero que da antropologia norte-americana na década de 1970 e tem Gayle Rubin como uma das principais referências (Medrado & Lyra, 2008). Em seu artigo seminal, “*The Traffic in Women: Notes on the ‘Political Economy’ of Sex*”, publicado em 1975, Rubin define o sistema sexo/gênero como “o conjunto de arranjos pelos quais uma sociedade transforma a sexualidade biológica em produtos da atividade humana e em que essas necessidades transformadas são satisfeitas” (Rubin, 1975, p. 159, tradução livre).

Dito de outra forma seriam as “prescrições e práticas sociais atribuídas a (e incorporadas e naturalizadas por) homens e mulheres, consideradas marcações masculinas e femininas” (Medrado & Lyra, 2008, p. 815), elaboradas a partir da diferença sexual anátomo-fisiológica entre as pessoas.

Para Gayle Rubin, este sistema estaria ancorado em um pressuposto velado de naturalidade da heterossexualidade e consequente divisão sexual do trabalho, presente em obras sobre a família e parentesco do Lévi-Strauss, dentre outros.

Rubin afirma que, nas formulações de Lévi-Strauss o parentesco instaura a diferença, a oposição, exacerbando, no plano da cultura, as diferenças biológicas entre os sexos. Os sistemas de parentesco envolveriam a criação social de dois gêneros dicotômicos, a partir do sexo biológico, uma particular divisão sexual do trabalho, provocando a interdependência entre homens e mulheres, e a regulação social da sexualidade, prescrevendo ou reprimindo arranjos divergentes dos heterossexuais (Piscitelli, 2003, p. 213)

Apesar da grande contribuição da Gayle Rubin e da antropologia na criação desta categoria e a posterior criação deste campo, as contribuições da historiadora Joan Scott entre

os anos 1980 e 1990 são as mais comumente lembradas por seu conceito de gênero propor a conexão integral entre duas proposições: “o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos, e o gênero é uma forma primeira de significar as relações de poder” (Scott, 1995, p. 21).

A categoria gênero enquanto elemento constitutivo das diferenças percebidas entre o sexo dialoga com as produções anteriores sobre gênero, como as de Gayle Rubin, ao tratar dos símbolos “expressos nas doutrinas religiosas, educativas, científicas, políticas ou jurídicas e tipicamente tomam a forma de uma oposição binária que afirma de forma categórica e sem equívoco o sentido do masculino e do feminino” (Scott, 1995, p. 19), e criam identidades subjetivas.

Entretanto, Scott (1995) a expande para além das relações de parentesco ao considerar que, fixando o olhar sobre o universo doméstico e na família como fundamento da organização social, estaria limitando as análises sobre instituições contemporâneas que criam estas diferenças como as instituições do mercado de trabalho, da educação e do sistema político.

Enquanto forma primeira de significar as relações de poder, Scott (1995) explica que gênero constitui as estruturas hierárquicas que se baseiam nas compreensões generalizadas da relação pretensamente natural entre o masculino e o feminino, como foi o caso da articulação do conceito de classe do século XIX:

Quando, por exemplo, na França os reformadores burgueses descreviam os operários em termos codificados como femininos (subordinados, fracos, sexualmente explorados como as prostitutas), os dirigentes operários e socialistas respondiam insistindo na posição masculina da classe operária (produtores fortes, protetores das mulheres e das crianças). Os termos desse discurso não diziam respeito explicitamente ao gênero, mas eram reforçados na medida em que se referenciavam a ele. A codificação de gênero de certos termos estabelecia e “naturalizava” seus significados. Nesse processo, as definições normativas do gênero historicamente situadas (e tomadas como dados) se reproduziram e se integraram na cultura da classe operária francesa (Scott, 1995, p. 26-7).

Por esta aproximação entre gênero e instituições que produzem subjetividade e gênero como forma primeira de significar relações de poder, para além da classe social, o trabalho de Scott (1995) pode ser visto como um dos grandes percussores deste campo-tema sobre gênero como construção social das diferenças percebidas entre os sexos.

Neste campo-tema são encontrados trabalhos como a divisão sexual do trabalho, divisão sexual do cuidado, direitos sexuais e reprodutivos de mulheres, ou toda sorte de análises que tratam da “distribuição desigual de poder em função do polo produção/reprodução da vida e produção/administração de riquezas – e desigualdades de sexo – decorrentes do fato de essas atividades serem executadas por homens ou mulheres” (Medrado & Lyra, 2008, p. 816).

O segundo campo-tema se opõe em muitas frentes ao primeiro, questionando o estatuto de natural dado à designação do sexo biológico, em oposição a gênero que seria uma construção cultural. Ele teria surgido no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, mas passou a ser expressivo apenas nos anos 2000 quando a obra “*Gender Trouble*” (problemas de gênero) da Judith Butler, uma das grandes precursoras deste campo-tema, foi traduzida em várias línguas, inclusive para o português do Brasil.

Judith Butler, filósofa pós-estruturalista norte-americana, tem dedicado parte de seu trabalho à problematização da binariedade do ponto de partida da teoria feminista. “O ponto central da crítica de Butler reside no fato de que o feminismo que ainda trabalha com o

“binarismo” de gênero – com a ideia de que “homem” e “mulher”, “masculino” e “feminino” são a verdade da sexualidade – incorre na reprodução daquilo mesmo que quer criticar” (Tiburi, 2013, p. 1).

E o que se quer criticar é justamente que existe uma essência no “ser homem” e “ser mulher” quando se diz que, biologicamente, se é um deles. A essencialização aconteceria até mesmo quando feministas defendem que apenas mulheres são sujeitos do feminismo pois, para essa delimitação do que é ser mulher, elas acabam recorrendo ao sexo como um dado da natureza que acabaria por acentuar as diferenças.

Para demonstrar que sexo também é uma construção social, Butler (1990) vai trabalhar com situações de corpos com características que não se enquadram no cenário binário de masculino ou feminino, como os corpos de pessoas que nasceram *intersex* ou que se tornaram *intersex* (que a autora vai chamar de “corpo abjeto”), demonstrando como essas pessoas não são consideradas como sujeitos por não terem uma designação sexual definida. O próprio registro civil é realizado somente com a designação do sexo, com exceção de alguns casos recentes em que foi permitido o registro civil neutro⁵.

Para Butler, existiria então um entrelaçamento entre sexo, identidade de gênero e orientação sexual que gera uma expectativa pela cisgeneridade e heterossexualidade compulsória performada, que seria o reconhecimento de uma identidade de gênero e orientação sexual a partir de uma compulsão cultural que torna o sexo como referência (Butler, 1990).

Neste sentido, inserem-se neste campo-tema os estudos feministas que tratam do gênero como uma identidade fluída e inconstante, muitas vezes articulados com o debate sobre a

⁵ Vide notícia sobre o primeiro registro civil na Austrália, disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/04/genero-neutro-e-reconhecido-pela-suprema-corte-da-australia.html>. Acessado em: 19 de jan de 2018.

sexualidade e orientação sexual, como os estudos e debates sobre mulheres *Trans*⁶ como sujeitos do feminismo.

O terceiro campo-tema é o de gênero e marcações de poder interseccionadas que se desenvolveu paralelamente ao campo-tema de gênero como construção social as diferenças percebidas entre os sexos, ao mesmo tempo em que questiona que gênero seja a forma primeira de significar as relações de poder, pois existiriam outros padrões de entrelaçamento das múltiplas formas de dominação presentes na sociedade.

Para Flávia Biroli e Luiz Felipe Miguel (2015), que têm se dedicado a estudar gênero e política na Ciência Política, foi a partir dos anos 1960 que um movimento contestatório eclodiu, em diferentes partes do mundo, e em “muitas frentes simultâneas: a juventude, a classe trabalhadora, as mulheres, a população negra, a militância anticolonial” (Biroli & Miguel, 2015, p. 30). No entanto, apenas nos anos 1970 em diante é que os debates se estabeleceram a partir de movimentos que permitiram um salto na reflexão teórica, sendo a década de 1970 e 1980 o momento em que eclodiram os “novos” movimentos sociais a partir da reivindicação do reconhecimento de suas identidades (Fraser, 2007).

Apesar da influência de outros movimentos na origem deste campo-tema, o movimento conhecido como *Black Feminism* é reconhecido como a maior influência na formação desta agenda. Em “*The Combahee River Collective Statement*”⁷ (1978) está o registro das primeiras tentativas de integrar na mesma análise o marxismo, o feminismo e a luta antirracista.

⁶ É a pessoa que se identifica como sendo do gênero feminino embora tenha sido designada como pertencente ao gênero masculino em decorrência do sexo de nascimento. Por este motivo, reivindica o reconhecimento social e legal como mulher. Definição disponível em “Guia técnico sobre pessoas transexuais, travestis e demais transgêneros, para formadores de opinião”: http://www.sertao.ufg.br/up/16/o/ORIENTA%C3%87%C3%95ES_SOBRE_IDENTIDADE_DE_G%C3%84NERO__CONCEITOS_E_TERMOS_-_2%C2%AA_Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf

⁷ Declaração do “*The Combahee River Collective*”, um “coletivo de feministas negras e lésbicas baseado em Boston, entre 1973 e 1980, que defendia uma luta articulada não apenas contra a opressão sexual das mulheres, mas também contra outras formas de dominação e de desigualdades baseadas em racismos, heterossexismos e exploração por classe social” (Henning, 2015, p. 102-3).

Somam-se a esta agenda os trabalhos clássicos como “*Woman, Race and Class*” de Angela Davis (1981), “*Ain’t I a Woman? Black Women and Feminism*” de Bell Hooks (1981), “*Sister Outsider*” de Audre Lorde (1984 e, finalmente, “*Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*” de Patricia Hill Collins (1990), que mostraram o processo de desumanização histórica das mulheres negras, fruto de opressões conjuntas de classe, gênero, raça⁸.

Desta forma, estes trabalhos deixam evidente a insuficiência das categorias de classe e gênero para explicar os diversos arranjos de dominação ou de relações de poder, adicionando raça como outra forma de opressão que opera conjuntamente na criação de vulnerabilidades. Tais estudos foram incorporados depois à chave do que Kimberlé W. Crenshaw (1989) passou a chamar de interseccionalidade.

Crenshaw argumenta que as mulheres negras são discriminadas de maneiras que muitas vezes não se encaixam perfeitamente dentro das categorias legais de "racismo" ou "sexismo" - mas como uma combinação de racismo e sexismo. No entanto, o sistema jurídico geralmente definiu o sexismo como baseado em uma referência não dita às injustiças enfrentadas por todas as mulheres (incluindo brancas), ao mesmo tempo em que definiu o racismo para se referir àqueles enfrentados por todos (incluindo homens) negros e outras pessoas de cor. Este quadro frequentemente torna as mulheres negras legalmente "invisíveis" e sem recurso legal. (Smith, 2013, p.1).

Tais interseccionalidades causariam, assim, hierarquizações sociais entre homens e mulheres, e também entre as próprias mulheres. Fizeram parte deste debate a crítica de mulheres negras ao descaso das mulheres brancas com “o racismo como uma característica interna das “relações patriarcais ocidentais” (Henning, 2015, p. 106).

⁸ Para Collins (1990) e outras feministas negras, a preocupação com formas de entrelaçamento de diferenças na produção conjunta de opressões era anterior até mesmo ao feminismo de “primeira onda”, como é chamado o feminismo que denunciou a insuficiência da categoria classe social. Esta preocupação estaria presente já na luta abolicionista da primeira metade do século XIX, contexto em que as mulheres se envolveram no trabalho político.

Existe ainda uma agenda mais recente que poderia ser considerada como parte deste campo-tema, ainda que realize uma crítica à ele, nomeada de “feminismo de terceiro mundo”. O feminismo do Terceiro Mundo é crítico de formas ocidentais de feminismo, de um lado, e a falta de atenção às questões de gênero no pensamento pós-colonial, de outro.

Essa chave se desenvolveu como uma resposta ao feminismo que se concentra unicamente nas experiências das mulheres nas culturas ocidentais, buscando explicar a maneira como o racismo e os efeitos políticos, econômicos e culturais duradouros do colonialismo afetam mulheres não-brancas e não-ocidentais no mundo pós-colonial (Chatterjee, 2016).

Assim como a chave da interseccionalidade, as produções nesta chave comumente argumentam que as relações de poder que envolvem mulheres não devem ser definidas apenas pelo gênero. Mas, também pela classe social, raça, etnia ou orientação sexual. Desta forma, as feministas de países considerados como parte do terceiro mundo têm buscado compreender como operam as ideologias internas e fatores socioculturais de seus países nas questões que afetam as mulheres (Mohanty, 1988).

São exemplos de trabalhos deste campo-tema as análises que tentam dar conta de identidades e perspectivas específicas e/ou que se interseccionam e com isso potencializam ou enfrentam a vulnerabilidade de mulheres, como a condição das mulheres negras, mulheres jovens, mulheres negras transexuais, mulheres indígenas e camponesas, dentre outras.

Neste campo multidisciplinar de estudos de gênero, esta tese estaria mais próxima do campo-tema sobre gênero e marcações de poder interseccionadas, uma vez que a questão de pesquisa foi construída a partir do debate sobre como as diferenças de identidade e perspectivas são percebidas tanto quanto uma solução quanto um problema, a depender de quem e como se olha.

Como as origens deste campo datam o final do século XIX, mas o debate sobre ele se

potencializou e se estendeu até os dias atuais, os argumentos chave das matrizes deste campo também foram influenciadas por debates dos demais campos-temas, como o da não fixidez das identidades do segundo campo-tema apresentado.

No entanto, é difícil mapeá-las pela profusão de trabalhos que se posicionam no todo ou em parte sobre este campo-tema, amplamente discutido nos dias atuais na universidade, colunas em jornais e até mesmo redes sociais. Um dos elementos que compõem os argumentos chave desta matriz, por exemplo, é a importância do “lugar de fala” que autorizaria ou não uma pessoa falar em nome de uma perspectiva social (Ribeiro, 2017).

Neste sentido, a comunidade discursiva deste campo é extremamente difusa, de modo que a posição que a autora desta tese ocupa nela só pode ser periférica, não obstante possua trajetória junto ao movimento de mulheres de bairro e o jovem feminista de Recife-PE. Mas apesar de periférica, foi possível acessar os argumentos das matrizes deste campo-tema e resumi-las abaixo:

- Existem diversos arranjos de dominação ou de relações de poder que operam conjuntamente na criação de vulnerabilidades;
- As identidades não são fixas, mas “pessoas diferentemente posicionadas têm diferentes experiências, histórias e compreensões sociais, derivadas daquele posicionamento” (Young, 2006, p. 162);
- Não existe um limite de intersecções possíveis, mas existe um debate sobre perspectivas que são consideradas mais estruturantes que outras *versus* a própria noção de interseccionalidade que não permitiria a hierarquização de opressões;
- As identidades são vistas, ao mesmo tempo, como problemas e como solução em teorias situadas no campo da justiça social, democracia deliberativa e mesmo gênero, geralmente qualificadas como tensão entre o universalismo e diferenças.

O debate dentro deste campo-tema é extremamente útil para este trabalho e será mais aprofundado no capítulo 4, visto que a questão primeira desta tese é a exclusão de mulheres de diferentes perspectivas sociais que, na maioria das vezes, estão interseccionadas.

No entanto, há também um desafio em lidar com todas as potenciais intersecções: como criar elos entre tais perspectivas sociais, tornando-as psicologicamente presentes, de tal modo que um dia não se questione mais se gênero é mais importante que raça, e vice-versa? A problematização desta pergunta é fundamental na análise proposta nesta tese.

1.4. Possíveis intersecções entre estes campos

Este primeiro capítulo tem argumentado que, numa perspectiva pós-construcionista, campo não é um lugar distante como um território onde se passa uma semana com um caderno para fazer as observações. Campo é o argumento no qual estamos inseridos e que está envolvido num complexo de rede e de sentidos que se interconectam com múltiplas materialidades em tempos e lugares diferentes (Spink, 2003).

Este argumento pode estar potencialmente presente em múltiplos campos, como é o caso do argumento desta pesquisa – que está situada nos campos das instituições participativas, da análise de política públicas na Administração Pública, e ainda no de gênero e marcações de poder interseccionadas. Existe grande potencialidade, de fato, em se movimentar por diferentes campos, tanto do ponto de vista do acesso, quanto das restrições.

Com relação ao acesso, espera-se que as três seções anteriores a esta tenham deixado evidente esta potencialidade, uma vez que as matrizes de tais campo-temas fornecem múltiplas lentes para análise da exclusão de mulheres de diferentes identidades e perspectivas no processo da IV Conferência de Política para as Mulheres.

Com relação às restrições, é importante registrar a dificuldade em transitar em campos-temas diferentes, pois ao mesmo tempo em que algumas intersecções estão dadas na prática cotidiana e presentes nas produções, alguns elos discursivos ainda não foram construídos em termos teóricos.

Um exemplo que ilustraria essa dificuldade é o sentido de efetividade no campo de Participação e no campo de Políticas Públicas. No primeiro, a efetividade se refere a qualquer tipo de efeito que tais IPs possam produzir, com especial foco na relação de causa e efeito entre as decisões tomadas no interior das Instituições de Participação e os encaminhamentos dados na área onde esta encontra-se inserida. Como, por exemplo, verificar se as resoluções aprovadas numa determinada edição de Conferência foram incorporadas nos documentos de políticas públicas da gestão que a convocou.

Neste caso, se produziu efeitos no documento de política. Mas isso não quer dizer que a proposta incorporada no documento da política se desdobre em uma ação pública que produza efeitos reais na vida das pessoas.

No segundo, efetividade é um tipo de avaliação de Políticas Públicas que considera o impacto das ações dela na sociedade, que se difere do cumprimento das metas formais (a eficácia) ou o cumprimento de metas com baixo custo (a eficiência) (Arretche, 1998). Neste caso, haveria esta preocupação com o resultado de tal política pública na vida das pessoas.

Porém, não existe um sentido certo ou errado para a palavra efetividade. Em ambos os casos, há um objetivo último que foi atingido. No entanto, é como se o sentido atribuído no campo da participação nem sempre é voltado para o impacto da vida das pessoas, enquanto que no de políticas públicas sim. São apenas sentidos diferentes produzidos por práticas discursivas de campos diferentes. Dito de outra forma, são “diferentes maneiras em que as pessoas, através dos discursos, ativamente produzem realidades psicológicas e sociais” (Spink e Gimenez, 1994, p. 153).

Este seria apenas um exemplo de como os sentidos podem ser diferentes a partir de qual campo se olha. E eles se tornam evidentes no momento em que se interseccionam. Neste sentido, vale a pena registrar nesta última seção as intersecções já realizadas entre estes campos mais amplos onde a pesquisa está inserida.

A primeira intersecção percebida está relacionada com a situação acima: a intersecção entre a produção sobre Instituições Participativas e políticas públicas. Esta é uma intersecção bastante forte, em termos considerados empíricos, dado que grande parte das Instituições Participativas nascem acopladas a áreas de políticas públicas, como nos casos de conselho e Conferência.

No entanto, como também já foi dito, não existe uma intersecção forte em termos teóricos. Contudo, este é um desafio dado pelo campo multidisciplinar de Instituições Participativas, caracterizado predominantemente pela descrição minuciosa dos casos de Instituições Participativas, e pela busca por mensuração de seus efeitos.

A segunda intersecção seria entre as Instituições Participativas e de Gênero que praticamente inexistem. Sim, existem alguns trabalhos sobre Instituições Participativas na área de Política para as Mulheres, mas são poucos. Durante a revisão de literatura realizada sobre Conferências, por exemplo, foram encontrados quatro trabalhos sobre o caso da área de política para as mulheres: dois que incorporavam o caso de Conferências de Mulheres em um estudo de múltiplos casos sobre a influência de Conferências na Política Pública (Pogrebinschi & Santos, 2011; Pentinelli, 2011); um que analisou como a categoria de gênero é produzida e se produz atrelada ao binômio biológico "macho e fêmea" no processo de uma Conferência (Galvão & Becker, 2006); um mais recente sobre as interações discursivas e implicações para a legitimidade epistêmica (Ramos, 2013).

Vários trabalhos, contudo, mencionam o Conselho Estadual da Condição Feminina e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, criados em 1983 e 1985, respectivamente, por

suas contribuições históricas para a política para as mulheres e não o analisam enquanto Instituição Participativa ou como um tipo de mecanismo ou canal de participação ou democracia. E em uma rápida busca combinando palavras chave na base de dados bibliográfica *Scielo*⁹ não se encontrou trabalhos sobre Conselhos e Orçamento Participativo de Mulheres.

Existe ainda a farta literatura sobre “Feminismo e Política”. Mas, como se percebe no livro “Feminismo e Política”, escrito pelos autores Flávia Biroli e Luis Felipe Miguel em 2014, praticamente todas as questões do campo gênero recaem aí, como “autonomia, dominação e opressão” ou mesmo o “debate sobre o aborto” que são capítulos que fazem parte deste rol amplo sobre a relação entre gênero e a política.

Dentro desta agenda, contudo, existem literaturas com foco específico na relação entre gênero e democracia, mas estaria mais ligada à participação ou representação de mulheres no sistema político eleitoral, com especial foco sobre os obstáculos cridos à presença institucional de mulheres ou cotas partidárias e parlamentares. A pesquisadora Marina Merlo fez uma boa síntese de tais obstáculos:

⁹ A busca foi realizada no dia 19 de fevereiro de 2018, combinando palavras chave “conselho” ou “orçamento” ou “Conferência” (*and*) “política” (*and*) “mulher” ou “mulheres”.

As explicações vão desde entender se existe uma resistência do eleitorado em aceitar as mulheres no poder (Cavenaghi, Alves, 2012; Aguilar, Cunow, Desposato, 2015), passando pelo processo de socialização voltado para a esfera privada sofrido pelas mulheres (Phillips, 1998a, 1998b, 2011; Mansbridge, 1998; Okin, 2008), pela suposta falta de interesse delas em seguir a carreira política (Fox, Lawless, 2012, 2013) e pela falta de recursos para realizar suas campanhas (Speck, Mancuso, 2014). Também existem estudos que focam nas interações institucionais das regras eleitorais e dos sistemas políticos, encontrando que mulheres têm mais sucesso em sistemas proporcionais de voto, porém, dependentes do cálculo para alocação de cadeiras (Norris, 2013; Matland, 2005; Kittilson, Schwindt-Bayer, 2012). Outros estudos têm se debruçado em discutir as limitações da Lei de Cotas enquanto política afirmativa de inserção das mulheres na política (Krook, 2004, 2009; Krook, Norris, 2014; Araújo, 2001; Bolognesi, 2012), bem como explicitar o papel dos partidos políticos na mediação, seleção, recrutamento e promoção de candidatas viáveis ou que considerem estratégicas (Norris, Lovenduski, 1995; Matland, 2005; Araújo, 2005; Sanbonmatusu, 2006; Kittilson, 2006) (Merlo, 2017, p. 3).

Em seu trabalho, Merlo (2017) fala ainda dos estudos mais recentes sobre a influência dos partidos políticos e lideranças partidárias nas candidaturas e campanhas de mulheres, como é o caso do estudo desenvolvido por ela, situado na abordagem do neoinstitucionalismo feminista que argumenta ser “preciso incorporar as noções e significados atribuídos às normas de gênero da sociedade como regras informais que impactam em como os atores respondem aos incentivos dados pelo sistema político, eleitoral e partidário” (Merlo, 2017, p. 4).

Esta abordagem é sem dúvida importante, mas como o foco de tais obstáculos criados à participação ou representação de mulheres está centrado no patriarcado ou nas instituições partidárias ou eleitorais, entendeu-se que esta não seria útil para explicar a exclusão entre as próprias mulheres, tal como analisada nesta tese.

A terceira intersecção seria entre Política Pública e Gênero, com farta produção empírica. Em análise bibliométrica realizada por Farah *et al.* (no prelo), foram levantados, em 2016, nas bases *Scielo* e *Spell*, 420 artigos que possuem, em alguma medida, a intersecção

entre estes dois campos. No entanto, a maior parte destes (266) não apresenta simultaneamente uma discussão conceitual de política pública ou análise de uma política e uma discussão conceitual sobre gênero ou a adoção de perspectivas críticas feministas na análise. Esta não é uma questão somente da intersecção entre estes campos, pois para Farah (2013) essa é uma característica do campo de políticas públicas a apropriação limitada de arcabouços teóricos e abordagens analíticas em suas pesquisas.

Dos 154 que apresentam, 34 referem-se à participação em espaços de poder e decisão. O eixo estruturador dos trabalhos analisados é a crítica feminista sobre as desigualdades entre homens e mulheres e a subordinação do feminino nos espaços políticos mais voltados para as questões situadas por Merlo (2017).

Uma vez mapeada estas possíveis intersecções, é possível encaminhar algumas reflexões a despeito do processo de construir esta tese:

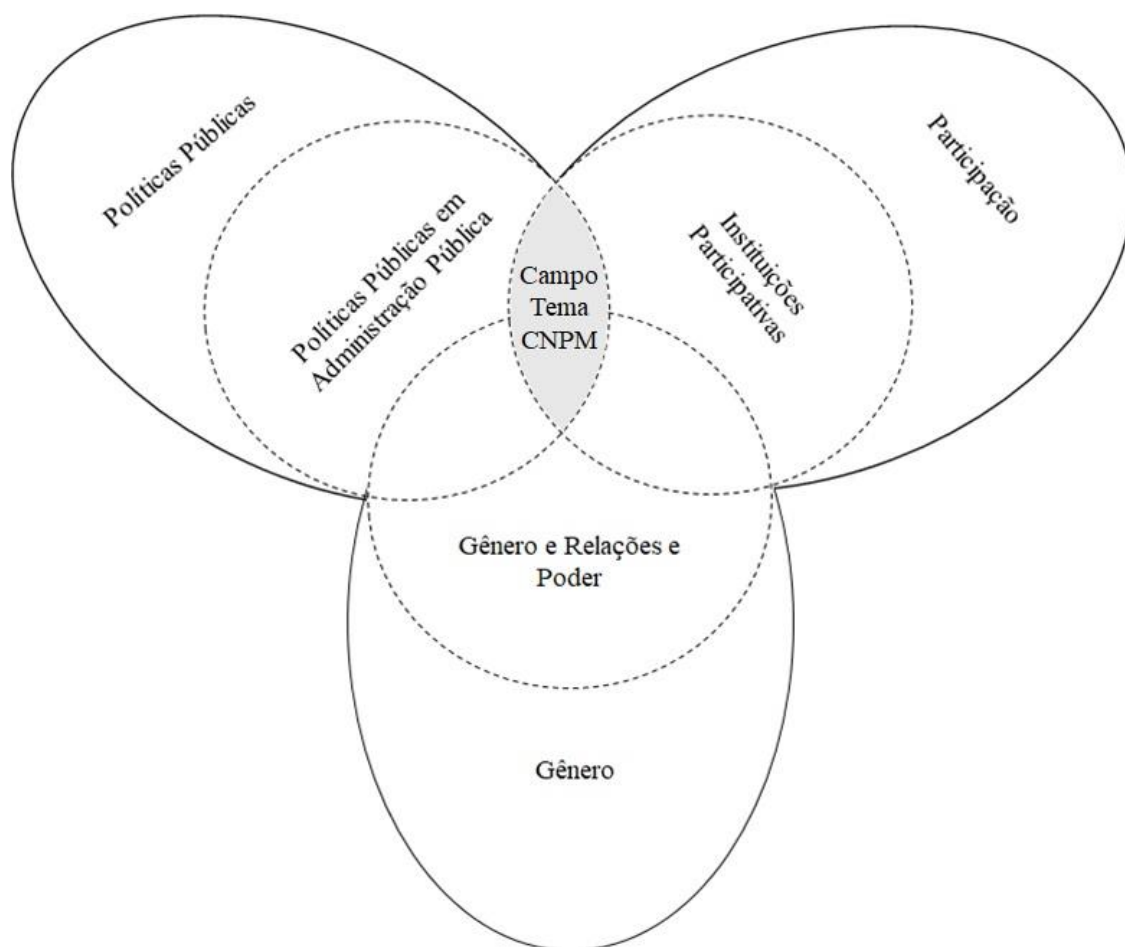
- Existem intersecções empíricas entre os campos multidisciplinares de políticas públicas, gênero de participação, mas, entre os campos-temas específicos apresentados (instituições participativas; abordagens alternativas de políticas públicas na Administração Pública, gênero e relações de poder entre mulheres), foi encontrada intersecção apenas entre o primeiro e segundo;
- Neste sentido, nenhuma intersecção entre os referidos campos-temas aborda diretamente a questão da exclusão entre mulheres em um processo deliberativo;
- A baixa intersecção com maior fôlego nas questões teóricas e conceituais revela um desafio para o campo-tema das Instituições Participativas e o campo multidisciplinar de políticas públicas, uma vez que se reconhece que a produção deste está mais voltada para descrição de casos;

- É complexo pensar numa questão de pesquisa a partir da “lente teórica” diante do diagnóstico acima, pois qualquer escolha teórica para análise seria a partir de um dos campos-temas onde o campo-tema sobre a Conferência Nacional de Política para as Mulheres está inserido, abrindo mão de uma lente de análise que contribua para o aprofundamento da intersecção entre eles;

Neste sentido, acredita-se que existe uma contribuição secundária desta tese para além da análise sobre a exclusão de mulheres por mulheres no processo deliberativo da Conferência, que é a exposição das possibilidades e restrições de trabalhar com temas considerados multidisciplinares, posto que isso significa estar potencialmente em múltiplos campos e suas complexas redes.

Sim, esta é a tendência das pesquisas para o futuro, e de alguma forma está refletida na multidisciplinariedade ou interdisciplinaridade de programas de pós-graduações das universidades. Mas, ainda assim, a autora desta tese considera que este é um grande desafio. Afinal, como se mostrou, existem lacunas consideráveis entre os campos que compõem o campo-tema desta pesquisa. A figura a seguir ilustra a mensagem final deste capítulo:

Figura 1 - Intersecção entre os campos multidisciplinares e respectivos campos-temas



Fonte: elaboração própria

Por este motivo, a estrutura desta tese foi pensada em partes com dois capítulos. No primeiro capítulo de cada parte uma narrativa ou análise mais geral onde o leitor é situado sobre as questões mais gerais da pesquisa. No segundo capítulo de cada parte, a narrativa e análise mais específica. Em ambos, o que se tenta é interseccionar os olhares destes múltiplos campos e suas contribuições ou aprofundando mais a análise proposta nesta tese.

CAPÍTULO 2 - A PROPOSTA DESTA TESE

Estamos no campo-tema porque disciplinarmente achamos que podemos ser úteis e é sempre bom lembrar que, ao contrário da posição confortável da separação de problema e solução na famosa frase atribuída ao Lenin – se somos parte da solução, provavelmente somos também parte do problema (Spink, 2008, 37).

A proposta deste capítulo é narrar o percurso da pesquisa que dá origem a esta tese, bem como as escolhas metodológicas e teóricas que foram sendo tomadas ao longo de sua construção. A primeira seção é aberta com o levantamento da literatura sobre Conferência que buscou mapear tudo aquilo que já tinha sido produzido sobre Conferências Nacionais de Política, e não apenas de mulheres. De modo geral, os principais arranjos identificados nestes trabalhos refletem o que já foi dito sobre os argumentos chave das matrizes do campo-tema sobre Instituições Participativas: (i) associação com a deliberação; (ii) preocupação em medir efeitos; e (iii) contínua associação empírica com política pública.

A segunda seção trata do processo sistemático de observação participante realizado entre novembro de 2014 e maio de 2016. Isso não quer dizer que não se estava presente em outros momentos no campo-tema, criando-se uma ilusão de que este foi o momento de “fazer o campo” da pesquisa. E sim que foi um processo de 18 meses em que estar no campo se tornou mais intenso, dado que as interações com mulheres que são sujeitas desta pesquisa se tornaram bastante constantes.

Esta seção é a mais extensa deste capítulo, pois as categorias foram construídas a partir da observação dos diferentes mecanismos de exclusão, que seriam obstáculos criados à participação de mulheres de diferentes perspectivas sociais, brevemente narradas aqui e aprofundadas no Capítulo 4.

A terceira seção registra a parte das escolhas mais difíceis deste processo de produzir uma tese, diante da exigência da disciplina da academia de que uma tese deve ter uma contribuição teórica para que se possa analisar um fenômeno. Isto porque as teorias inicialmente escolhidas quase sempre privilegiavam o olhar a partir de apenas um dos campos em que esta tese está inserida – geralmente o de políticas públicas, que dialoga mais com a produção da orientadora deste trabalho e com o programa onde ele está inserido.

Ao apresentar as propostas de tese anteriores com foco na agenda governamental (Kingdon, 1995) ou no domínio de agência (Dowbor, 2012) para diversos interlocutores do campo-tema, a questão sobre “por que sua pesquisa não tem um olhar para a questão das mulheres?” surgiu. Viu-se que a pesquisa não tinha nenhum olhar para questão de gênero, pois o caso da Conferência na área de política para a mulheres era tomada como um caso, uma vez que o interesse estava em pensar num quadro mais amplo que promovesse o diálogo entre Políticas Públicas e Instituições Participativas, na Administração Pública.

Contudo, a escolha do fenômeno voltado para Política para as Mulheres e a posição anunciada de um olhar feminista sobre a ciência sempre criara expectativas de uma análise mais focada no campo difuso das “questões de gênero”. Então, tentou-se voltar também para as questões de gênero e tentar conciliar um olhar entre os três campos multidisciplinares aqui narrados e percebeu-se que é esse olhar sobre o que são as “questões de gênero” e o que é “uma perspectiva feminista” ou ainda sobre o que é estratégico para a Política para as Mulheres que ainda está em disputa. O olhar sempre esteve voltado para disputa da agenda e a questão de gênero surge como assunto desta disputa. Então o trabalho não poderia ser somente sobre a disputa pela agenda ou somente sobre a substância da disputa. O desejo é que seja sobre ambos.

Construir estes elos não é fácil. Assim como não é fácil para as mulheres que fazem ou não parte de organizações e coalizões, se encontrarem, debaterem e consensuarem o que vai

ser importante para a Política para as Mulheres nos próximos quatro anos ou mais. Ou perceberem questões que unificam diante de tantas especificidades que produzem hierarquizações sociais. Ou, ainda, como é um desafio conciliar essa separação moderna entre teoria e prática.

Por fim, na quarta seção, serão retomadas as principais matrizes da narrativa de todo esse processo para reapresentar a questão de pesquisa, os objetivos, as escolhas metodológicas e as teóricas que conformam este trabalho que pretende contribuir para o debate sobre os desafios para inclusão de atores de diferentes perspectivas sociais em processos deliberativos e as relações de poder que atravessam estes processos.

2.1. O que já foi dito sobre Conferência de Políticas Públicas

Como foi dito, a Conferência é um tipo de Instituição Participativa cujo uso foi intensificado pelo governo federal nos últimos anos. De acordo com Teixeira *et al.* (2012), “pode-se dizer que Conferências não são eventos, embora sejam realizadas como atividades eventuais. Assim, distinguem-se de audiências ou consultas públicas que são acontecimentos ocasionais, ou seja, realizados de acordo com as circunstâncias...” (p. 15).

A Conferência se diferencia do Conselho porque necessita de convocação periódica realizada pelo poder executivo (geralmente a cada 4 anos), enquanto que o Conselho é criado uma única vez e não necessita da iniciativa periódica do poder executivo para seguir com suas atividades (Teixeira *et al.*, 2012). Disso reside o fato de que a Conferência ser convocada com distintas finalidades.

Com objetivo de mapear o que já foi produzido sobre Conferência, a autora deste trabalho realizou levantamento e análise da literatura na base de dados *Scielo* e *Capes* em

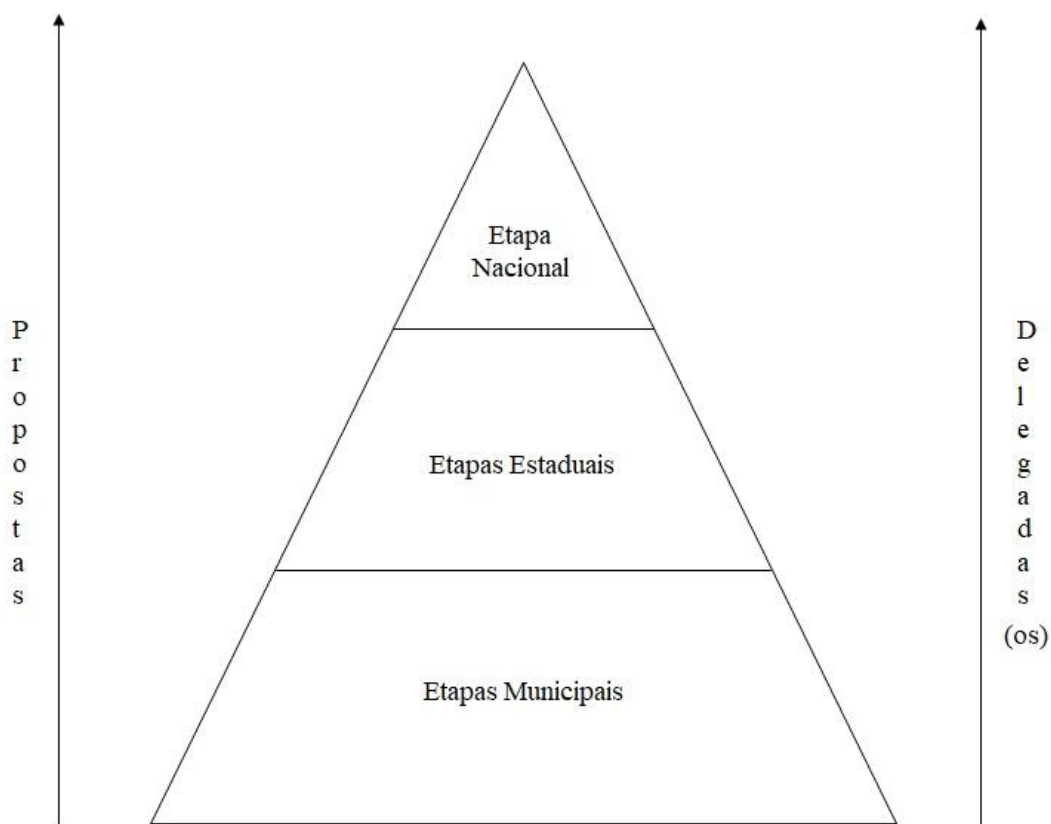
2012 e encontrou 1.322 trabalhos a partir dos seguintes critérios de busca: “Conferência”, “Conferência de mulheres”, “Conferência nacional de políticas públicas” e “Conferências nacionais de políticas públicas para as mulheres” – considerando o recurso de filtro “qualquer uma das expressões”.

Utilizando de filtros, chegou-se ao número de 76 trabalhos que efetivamente tratavam sobre Conferência. Desses, apenas 17 tratavam diretamente de Conferências de políticas públicas, de forma descritiva ou avaliativa. Os demais tratavam de outras questões que colocavam a Conferência como pano de fundo ou cenário onde se desenvolveu a questão da pesquisa, como a análise sobre o que é “macho e fêmea” no processo da Conferência (Galvão & Becker, 2006) (13), ou ainda de Conferências internacionais (23).

A partir deste levantamento, foi possível historicizar, classificar e descrever o funcionamento de um processo de Conferência, retomado em parte no Capítulo 3. A partir deste levantamento também foi possível identificar e analisar arranjos teóricos e metodológicos utilizados nestes trabalhos e é sobre tais arranjos e como eles ajudaram na construção desta tese que versa esta seção.

A despeito do que é a Conferência, vale a pena antecipar aqui como esta é comumente descrita na literatura nacional: uma pirâmide dividida em três escalas que corresponde às três esferas de governo e suas respectivas “etapas” de uma edição de Conferência nacional.

Figura 2 - Edição de Conferência expressa em pirâmide



Fonte: Elaboração própria

A ideia representada por esta pirâmide é a de ascensão e filtro das propostas e das pessoas que estariam incumbidas de representar tais propostas: as(os) delegadas(os). Assim, se diz tradicionalmente que a Conferência iniciaria seu processo nos municípios, ascendendo para os estados, até chegar ao fechamento do processo nacional no Distrito Federal.

Este filtro escalonado seria possível porque o encerramento de cada etapa (municipal, estadual e nacional) ocorre em um evento que junta todas as pessoas envolvidas e propostas debatidas naquela etapa, numa plenária final onde são votadas as propostas e delegadas(os). Por este motivo, uma edição de Conferência pode reunir mais de 100 mil participantes, contabilizando aqui participantes das etapas municipais, estaduais e livres. No entanto, cerca de 3 a 4 mil chegam a participar do último evento na última etapa no Distrito Federal.

Como se verá na descrição e na análise dos Capítulos 3 e 5, realizadas a partir de documentos, observação participante e entrevistas, esta ideia de pirâmide não expressa o papel dos organismos do governo federal na articulação e coordenação de uma edição de Conferência nacional. Tampouco dá conta dos diversos eventos, procedimentos e regras no interior de cada etapa.

E é principalmente por conta destes procedimentos e regras que existe uma associação recorrente entre Conferência e deliberação (e seus diversos sentidos). Conforme mencionado anteriormente, existiu até pouco tempo um debate sobre se a Instituição Participativa Conferência seria deliberativa, assim como ocorria em alguns conselhos.

Alguns autores entendem que seria deliberativa por se referir ao debate e tomada de decisão que ocorre no interior da Conferência e outras Instituições Participativas (Avritzer, 2011; Souza, 2011; Vaz, 2011; Avritzer & Souza, 2013; Souza *et al.*, 2013); outro conjunto de autores tentaram analisar seu aspecto propriamente deliberativo (Ferrarezi & Oliveira, 2010; Faria & Lins, 2013; Ramos, 2013). E, “embora haja divergências quanto à definição do conceito de deliberação, os teóricos deliberativos, em geral, entendem a deliberação como um momento de interação pública baseada no diálogo ou em discussões a respeito de uma questão social” (Cunha, 2013, p. 147).

Para alguns teóricos, a Conferência tem caráter deliberativo no sentido de que as decisões tomadas no interior dela devem ser incorporadas à agenda governamental de decisões, e muitas vezes se discute o seu aspecto vinculante, que legalmente não existe (Florêncio, 2014). É o que se extrai nos trechos de duas entrevistas realizadas no curso do mestrado da autora desta tese:

Então a Conferência é um espaço deliberativo que reúne as mulheres. As mulheres vão decidir o que querem que seja feito, e é preciso que o movimento fique atento para saber o que é que as mulheres deliberaram (Representante de Governo Local 2 *apud* Florêncio, 2014, p. 81).

Eu diria que na origem, na intenção, elas deveriam ser deliberativas. Eu acho que quando se pensou nesse tipo de processo de participação popular, a intenção é que fosse deliberativa, de que as Conferências orientassem as Políticas e as diretrizes que saíssem das deliberações e se materializassem numa política que fosse executada pelo governo. Mas, na prática, não é assim, e elas sequer são consultivas (Representante da Sociedade Civil Local 1 *apud* Florêncio, 2014, p. 82).

Para autores como Cunha (2013) o uso do termo deliberativo refere-se ao processo dialógico-argumentativo que ocorre nestes espaços e “não a um possível caráter decisório das Conferências” (p. 33). Também é o que se extrai nos trechos de duas entrevistas realizadas no curso do mestrado da autora desta tese:

A Conferência é um momento de encontro. Encontro entre representantes da sociedade e representantes governamentais. [...] Não é uma coisa que qualquer pessoa chega lá e vai deliberar. As pessoas podem até ir como observadoras, mas quem delibera numa Conferência é quem está lá como representante de um segmento. [...] E aí, como os interesses são muito diversos, uma Conferência é um lugar de muita negociação, porque interesses – até antagônicos – vão estar na Conferência. E cada um vai puxar para aquilo que entende que é melhor para o seu segmento, e vai ajudar ou não a aperfeiçoar a Política (Representante de Governo Local 2 *apud* Florêncio, 2014, p. 82).

Proposição, e que deve chegar um momento mais avançado nessa proposição. Ela ainda é um espaço de lançamento de necessidades. [...] Ela] vai deixando de ser um espaço só de demanda, para ser um espaço de construção e de apresentação de propostas concretas. [...] As demandas das Conferências são as mesmas. A demanda que eu tenho de 2003, apareceu em 2007, apareceu em 2010. Todas... As demandas são as mesmas, se a gente for comparar... Inclusive, a gente distribuiu material para que todo mundo pudesse comparar (Representante de Governo Local 3 apud Florêncio, 2014, p. 83).

Para Avritzer (2011), a separação entre as decisões tomadas dentro de uma Instituição Participativa e as decisões tomadas na Política Pública é possível porque estas se dariam em momentos diferentes, pois haveria:

Um primeiro momento de discussão e deliberação no interior de instituições como conselho e orçamento participativo, em geral fortemente deliberativo, que envolve atores tanto da sociedade civil quanto atores estatais; e um segundo momento externo que envolve mais fortemente atores estatais, que é o da implementação destas decisões pelo estado” (Avritzer, 2011, p. 16).

A análise proposta nesta tese está aliada à primeira linha, que apresenta deliberação como um processo dialógico-argumentativo que busca produzir efeitos na área da política pública, sem se debruçar sobre a decisão tomada pelo agente estatal na área de política para as mulheres.

Ao se privilegiar a análise sobre a exclusão de mulheres no processo de tomada de decisão da Conferência de Política para as Mulheres, por exemplo, este trabalho aproximou-se mais da análise do processo deliberativo no decorrer da edição da IV Conferência Nacional, e não da análise do efeito produzido pelas decisões tomadas na Conferência de Política para as Mulheres nas três esferas de governo onde esta aconteceu.

Afinal, se mulheres de diferentes perspectivas realmente foram excluídas do processo, suas propostas não estariam refletidas nas resoluções aprovadas ao final do processo. Consequentemente, as decisões tomadas na Conferência que conseguiriam entrar na agenda

governamental, e possivelmente não contemplariam suas demandas.

No entanto, não se pode ignorar o ambiente “externo” da Conferência – onde esta busca produzir efeitos –, pois as Instituições Participativas não acontecem no vácuo. Dado que as Conferências são convocadas pelo chefe do executivo de uma área de política pública, não se pode ignorar que o grau de institucionalização e de maturidade desta área de política volta-se também para a produção de sentidos e efeitos no interior da Conferência (Romão, Gurza Lavalle, Zaremborg, 2017).

É nesta linha que se desenvolve o trabalho de Romão (2015), igualmente preocupado com os efeitos das Conferências, mas alinhando tais efeitos às expectativas de possibilidade de influência. Assim como Romão (2015), outros autores se colocaram a tarefa de avaliar a efetividade das Conferências, mas adotando estratégias diversas, como medir o grau de influência das propostas na política pública, como Petinelli (2011), ou mesmo na pauta do poder legislativo federal, como Santos & Pogrebinschi (2011).

A metodologia empregada nas referidas análises tem algumas limitações e acabam por incorrer em causalidade remota (Gurza Lavalle, 2011). De acordo com este autor, a causalidade remota seria uma “relação entre causa e efeito atravessada por espaço longo de tempo e/ou mediada por uma sucessão ou encadeamento extenso de efeitos intermediários” (Gurza Lavalle, 2011, p. 41). Quando isso acontece, “há maior chance de outras variáveis terem um impacto significativo nos resultados identificados” (Souza *et al.*, 2014, p. 2).

No caso do trabalho de Santos & Pogrebinschi (2011), a causalidade remota teria ocorrido porque a metodologia utilizada foi o cruzamento de palavras-chave presentes nas resoluções dos casos de Conferência e na pauta do poder legislativo nacional do ano posterior ao término da Conferência, e que foram usadas para alimentar um banco de dados e possibilitaram estabelecer conexões por temas.

A crítica que se faz a este trabalho refere-se aos muitos outros fatores poderiam ter

influenciado a entrada dos temas mapeados na agenda do poder legislativo federal, e não somente a Conferência. Além disso, a entrada do tema na agenda do legislativo não significa que este foi incorporado a partir de uma mesma concepção do problema ou alternativa sugerida para sua resolução.

O tema do aborto, por exemplo, pode estar presente como problema de saúde pública cuja estratégia será a descriminalização e legalização, ou pode estar presente como um problema que interrompe a vida de fetos, logo a estratégia seria a revogação dos casos permitidos por lei. Em suma, o modelo contemplado pelos autores não problematiza estas variáveis, e assim não expõe como tentou controlá-las.

Petinelli (2011) escolheu a Conferência Nacional de Política para as Mulheres como um dos casos de seu estudo, e fez um cruzamento entre as propostas aprovadas da primeira edição de Conferência e o primeiro Plano Nacional de Política para as Mulheres, para verificar se elas tinham sido incorporadas no Plano. No entanto, a autora realizou a exclusão sumária de 116 propostas aprovadas na Conferência (em um universo de 239) de sua análise, por considerar que estas não eram de competência direta da Secretaria de Política para as Mulheres. No entanto, a principal característica da área da política para as mulheres é a transversalidade.

Ou seja, a Secretaria de Política para as Mulheres não era diretamente responsável pela execução, dependendo da articulação e orçamentos de outros ministérios e entes federativos para implementar as ações da política. Neste sentido, a exclusão de 48% do universo analisado interferiu diretamente na análise sobre a influência da Conferência sobre o Plano da área de política para as mulheres, que segundo a autora influenciou em 45%.

Por conta de pesquisas como estas, pesquisadores como Romão (2015) perceberam que este tipo de estudo faz com que a matéria política intrínseca das Instituições Participativas não apareça na análise:

A literatura acadêmica brasileira sobre as chamadas instituições participativas tem atuado, em grande parte, de maneira a tornar semelhante o que é distinto. Assim, em nome de engenhos abstratos relacionados à participação da sociedade civil em assuntos governamentais, a matéria política mesma intrínseca a instâncias como as Conferências – e específica a cada uma delas – se esvai e não aparece à cena da a matéria política mesma intrínseca a instâncias como as Conferências. Mesmo análises promissoras (Petinelli, 2013) tendem a tomar como régua de análise as recomendações aprovadas nas Conferências em forma de diretrizes e propostas de políticas (Romão, 2015, p. 21).

Isso porque, ao priorizar a análise sobre a correlação entre os temas que saíram das resoluções de casos de Conferência e a entrada na pauta do poder legislativo ou em um documento de política pública, estudos acabam desconsiderando outras variáveis do ambiente político onde a Conferência está inserida. Neste caso, desconsiderando, por exemplo, a comunidade política e o grau de institucionalização da área da política onde a Conferência está inserida, que poderia explicar o fator de sucesso das mesmas em influenciar as decisões dos agentes governamentais.

Neste sentido, o trabalho de Romão (2015) desenvolve uma tipologia para analisar as expectativas da *policy community* de Theodore Lowi e o grau de institucionalização da área da política pública. Este trabalho de Romão foi amadurecido junto com Gurza Lavalles e Zarembek que, por sua vez, publicaram juntos um texto que se tornou importante referência desta tese – não só por ser um dos poucos trabalhos a utilizar uma teoria de política pública, mas também pelo pressuposto de mútua constituição entre Estado e Sociedade Civil e entre comunidade política e institucionalização da política.

Por fim, percebeu-se que trabalhos que tratam de Conferência em associação com política pública são pouco teóricos. Mesmo quando citam categorias analíticas do campo como “agenda”, “formulação”, “implementação” e “avaliação”, é incomum encontrar referências conhecidas do campo de Políticas Públicas associadas a estas categorias nos

estudos de referência sobre Conferência.

Quando a questão da intersecção entre estes campos foi abordada na última seção do Capítulo 1, ponderou-se que o baixo fôlego teórico também é uma característica da produção no campo de políticas públicas, o que torna a aplicação de teorias da política pública nas análises sobre IPs um desafio maior.

No entanto, vale fazer uma última ponderação: poucos são os estudos sobre Conferências que relacionem qualquer outra teoria de qualquer outro campo. Alguns trabalhos (Almeida, 2013; Avritzer, 2013; Ribeiro *et al.*, 2013; Ramos, 2013; Romão, 2015) tentaram analisar casos de Conferência utilizando teorias de democracia deliberativa, representação e comunidade política. Contudo, estes estudos representam uma pequena parcela em comparação com o referencial teórico e analítico que se desenvolveu em torno de outras IPs como os Conselhos e Orçamentos Participativos.

Ademais, dentre os textos selecionados, apenas Romão (2015) escapou da centralidade da análise sobre o funcionamento interno da Conferência. Ou seja, além de tentar promover um debate teórico mais próximo do campo de política pública, Romão (2015) também busca sair da chave de análise que com frequência acaba isolando casos de Conferência ao tratar do seu funcionamento e resultado imediato.

Por este motivo, apesar de analisar o funcionamento interno da Conferência para compreender como se deu a exclusão de mulheres de diferentes perspectivas, a presente tese também se aproxima desse referencial que olha para o fenômeno da Conferência dentro de um escopo mais amplo e em diálogo com o campo multidisciplinar de políticas públicas.

2.2. O que foi percebido pela observação sistemática na IV Conferência

Como foi dito, as edições de Conferência são convocadas por Decretos que são atos do poder executivo. No caso das edições de Conferência Nacional de Política para as Mulheres, este ato era assinado em conjunto pela Ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres e pela Presidência da República. Com a assinatura do Decreto, o Conselho Nacional de Direitos da Mulher – CNDM – que é composto por integrantes da sociedade civil e governo –, forma a Comissão Organizadora da Conferência que passa a ser presidida pela Ministra.

A Comissão Organizadora Nacional - CON é responsável por organizar a etapa nacional da Conferência e por ter que estabelecer parâmetros e fomentar a organização de etapas municipais e estaduais da Conferência, incluídas no seu bojo.

Para tanto, a Comissão Organizadora Nacional escolhe: o tema principal da Conferência e os eixos temáticos a serem discutidos dentro delas; o calendário com as datas de começo e fim das etapas municipais e estaduais e eventuais Conferências virtuais; o quantitativo de vagas para participantes chamadas de delegadas e de convidadas na etapa nacional; o conjunto de procedimentos e regras para tomadas de decisão no interior de cada etapa e como cada ente deve entregar a relatoria de sua Conferência para que esta seja validada pela Conferência nacional.

Como se verá no Capítulo 3, esta forma de organizar as edições da Conferência tem sofrido poucas variações, pois antes da experiência se espalhar em diversas áreas de Políticas Públicas, a área da saúde já organizava assim o processo.

Dentro do calendário estabelecido pela Comissão Organizadora Nacional, os municípios e estados interessados em organizar suas Conferências têm que formar sua própria comissão Organizadora. Em cada nível de governo a Comissão Organizadora vai organizar todo o

processo de debate e escolha de propostas que ao final vão virar resoluções aprovadas naquela etapa da Conferência.

Com a tentativa de descentralização da Política par as Mulheres, a Secretaria de Política para as Mulheres do governo federal tenta usar as Conferências como dispositivos para indução de uma Política no âmbito municipal e estadual. Se o município ou estado não possui organismo de Política para as Mulheres e/ou Conselho, há incentivos – inclusive financeiros – para criá-los. A ideia é que as resoluções aprovadas em cada etapa, assim, não digam respeito apenas ao governo federal, mas que também digam respeito à esfera de governo a qual pertence.

Sabendo que haveria a construção da 4ª edição da Conferência Nacional de Política para as Mulheres, pensou-se em acompanhar a discussão em torno de alguns assuntos que estavam sendo disputados na Conferência e posteriormente na agenda do próximo Plano Nacional de Política para as Mulheres, como uma oportunidade ímpar para compreender a formação da agenda governamental da política. A ideia era tentar relacionar o aspecto interno com os efeitos da Conferência, posto que ambos já foram objeto de análise de outros(as) pesquisadores(as), mas isoladamente.

Para isso, precisou-se escolher um município e um estado para acompanhar o desenvolvimento de suas etapas e, por conveniência geográfica, foram escolhidos o município de São Paulo e o estado de São Paulo. É importante ressaltar que, apesar de a autora desta tese ter feito parte de articulações nacionais de política para as mulheres quando vivia em Recife, ela desconhecia as principais atoras e organizações da área de política para as mulheres em São Paulo.

Então, a estratégia adotada foi a de buscar informações sobre atoras governamentais responsáveis pelo tema da participação, e que provavelmente seriam responsáveis por coordenar o processo de organização e realização da Conferência. Como o centro do governo

federal estava territorialmente distante, começou-se pela base da pirâmide de um processo de Conferência: o município.

Foi agendada uma conversa para novembro de 2014, momento que se considera o início da observação participante. Na ocasião, a responsável pelo departamento de participação explicou que a Secretaria Municipal de Política para as Mulheres - SMPM tinha aprovado um projeto conveniado ao governo federal para a implantação de Fóruns Regionais em cinco regiões de São Paulo: Norte, Sul, Leste, Oeste e Centro. Para tanto, a SMPM organizou plenárias de mulheres em 16 das 32 prefeituras regionais que formaram duplas de prefeituras.

Para a coordenadora do Departamento de Participação da Secretaria, as plenárias e composições dos fóruns estavam diretamente articuladas com o processo da Conferência, pois elas seriam uma preparação para este processo. A partir de então, a autora da tese passou a participar de algumas reuniões de organização das plenárias e em seguida algumas plenárias. Era importante ser vista pelas mulheres que faziam ou não parte das principais coalizões de política para as mulheres e, aos poucos, ganhando a confiança destas que, mais adiante, garantiram a entrada nas reuniões da Comissão Organizadora Municipal - COM e posteriormente na Comissão Organizadora Estadual - COE.

Todo esse processo de observação participante, ocorrido entre novembro de 2014 e maio de 2016, será detalhado no capítulo 5. Neste capítulo, interessa resumir algumas situações de exclusão encontradas neste processo com os principais eventos que aparecem nos Quadros 1 e 2:

Figura 3 - Eventos que antecederam a organização e realização da Conferência

Evento	Participantes	Objetivo	Data
Reunião	Coord. de Participação da SMPM	Aproximação	12.12.2014
Reunião	AGs das Subprefeituras	Preparação das plenárias	16.12.2014

Reunião	AGs de C. Tiradentes e S. Miguel	Preparação da plenária	18.12.2014
Plenária	ASCs da Sé e Ipiranga	Escolher Mulheres do Fórum	07.03.2015
Plenária	ASCs do Butantã	Escolher Mulheres do Fórum	24.03.2015

Fonte: elaboração própria.

Figura 4 - Eventos da organização e realização da Conferência

Escala	Etapas	Evento	Objetivo	Data
Municipal	Preparação	Reunião de preparação da COM	Distribuição de vagas	07.05.15
		Reunião de preparação da COM	Distribuição de vagas	14.05.15
		Reunião da COM	Preparação da Conferência	19.08.15
		Reunião da COM	Preparação da Conferência	09.09.15
	Etapas Regionais	Centro: sé e Ipiranga	Participação regional	15.08.15
		Leste: Guaianazes e C. Tiradentes	Participação regional	22.08.15
		Oeste: Butantã, Lapa e Pinheiros	Participação regional	22.08.15
		Norte: Vila Mari e Santana	Participação regional	23.08.15
		Sul: Santo amaro e C. Ademar	Participação regional	29.08.15
		Reunião de preparação da LBT	Participação por segmento	24.08.15
		Étnico racial e povos tradicionais	Participação por segmento	30.08.15
	Etapas Temáticas	Imigrantes	Participação por segmento	30.08.15
		Mulher e relações de trabalho	Participação por	01.09.15

Estadual	Plenária Municipal Preparação		segmento	
		Mulheres em situação de prostituição	Participação por segmento	03.09.15
		Mulheres idosas	Participação por segmento	04.09.15
		Mulheres com deficiência	Participação por segmento	05.09.15
		Lésbicas, Bissexuais e <i>Trans</i> *	Participação por segmento	02.09.15
		Mulheres jovens	Participação por segmento	08.09.15
		Conferência Municipal	Conclusão da Municipal	18-20.09.15
		Reunião do CECF	Preparação da Conferência	09.09.15
		Reunião da COE	Preparação da Conferência	30.09.15
		Reunião da COE – subcomissões	Validação dos Municípios	07.10.15
		Reunião da COE – subcomissões	Validação dos Municípios	15.10.15
		Reunião da COE	Preparação da Conferência	20.10.15
		Reunião da COE	Preparação da Conferência	17.11.15
Nacional	Plenária Estadual	Conferência Estadual	Conclusão da Estadual	15.02.16
	Plenária Nacional	Conferência Nacional	Conclusão da Nacional	10-13.05.16

Fonte: elaboração própria.

Os mecanismos de barreira à participação encontrados na observação sistemática deste processo foram a motivação para a mudança da pergunta de pesquisa, que estava centrada na questão da influência da Conferência na agenda governamental de decisão e passou a versar sobre tais obstáculos que poderia levar à exclusão de mulheres de diferentes perspectivas no processo da IV Conferência.

O primeiro tipo de mecanismo de barreira à participação percebido foi o de domínio de coalizões, percebido desde a realização da primeira reunião para debater a composição da comissão organizadora da etapa municipal em São Paulo. No município de São Paulo foram identificadas duas coalizões, nomeadas para fins analíticos como “feministas históricas” e “mulheres sindicais”.

A distribuição de vagas foi considerada um problema por integrantes destas coalizões. Isso porque a proposta previa uma grande comissão com 68 vagas para sociedade civil, sendo 32 vagas para mulheres dos Fóruns Regionais e 21 para integrantes de organizações não governamentais que atuam na temática de gênero no âmbito nacional, estadual e municipal, e outras 15 para o âmbito regional (não restando claro o que seria o âmbito regional).

Para as integrantes das coalizões já reconhecidas, as mulheres que integram organizações com perspectiva de gênero – como as que elas fazem parte – seriam mais qualificadas para defender a política para as mulheres numa “perspectiva feminista de gênero”. Isso porque as mulheres dos fóruns regionais constituídos a partir de um projeto da Secretaria de Política para Mulheres ainda não teriam concluído o processo de formação sobre políticas públicas e gênero oferecido pela Secretaria. Por isso, estas mulheres comumente apresentariam demandas de seus territórios como demanda das mulheres. E para as mulheres destas coalizões reconhecidas é necessário empreender esta diferenciação.

Discurso semelhante também foi aplicado para criar obstáculo à participação de outras perspectivas, como as mulheres *Trans*, prostitutas e imigrantes. Estas também não teriam uma leitura sobre a política para as mulheres numa perspectiva feminista de gênero, e não trariam demandas pertinentes à política para as mulheres.

Com relação à disputa de vagas para comissão organizadora da Conferência municipal, a Secretaria conseguiu garantir as 32 vagas para mulheres dos fóruns regionais, mas ela cedeu outras 15 vagas destinadas ao “âmbito regional” para serem compostas por mulheres de

organizações que tenham pelo menos dois anos de atuação comprovada em ações voltadas para as mulheres. Esta medida criou barreiras de acesso a mulheres de organizações que, por vezes, não possuem uma atuação específica voltada à política para as mulheres, pois o foco de sua atuação estaria voltado para melhora da comunidade ou perspectiva da qual faz parte.

Ao longo do processo de observação, outros exemplos de obstáculos se tornaram presentes e serão compartilhados no capítulo oportuno. Isso porque, como se verá, a participação na Comissão Organizadora determina como se darão os eventos do processo da Conferência e, conseqüentemente, os principais temas que compõem a agenda das resoluções aprovadas na Conferência.

A comunicação foi o segundo tipo de mecanismo de barreira observado. Este mecanismo se expressou por meio de elementos como língua, linguagem, gramática e discurso. Com relação à língua, é possível citar a dificuldade de comunicação de mulheres imigrantes - mesmo durante o evento de Conferência temática para mulher imigrante.

A partir da observação realizada, foi possível constatar a linguagem se apresenta como uma barreira à participação, visto que há a valorização de uma forma de falar que se tornou típica entre as coalizões da área de política para as mulheres que utilizam e debatem termos técnicos de políticas públicas, em detrimento de uma linguagem coloquial que leva em consideração as diferenças no linguajar e que poderia ser suficiente para passar a mensagem que se quer passar.

No que se refere à gramática, esta também se torna uma barreira quando, por exemplo, se pede que uma mulher escreva a proposta que ela acaba de defender por meio da comunicação oral, uma vez que existem muitas participantes analfabetas e analfabetas funcionais no processo da Conferência. Ou, ainda, quando se dedica tempo à redação da proposta, adequando o tempo na forma gramatical “correta”.

Por fim, com relação ao discurso, a barreira estaria colocada quanto ao conteúdo e ao portador dos discursos e menos sobre o método (discurso racional ou outra forma de se comunicar). O exemplo para este tipo de situação é quando a mediadora do grupo de trabalho ou mesa corrige o conteúdo do discurso de uma participante por não considerá-lo adequado sob sua perspectiva. Isso aconteceu tanto em um evento local de uma Conferência regional, quanto no evento de fechamento da etapa nacional.

O terceiro tipo de mecanismo de barreira à participação percebido foi o de manipulação de procedimento ou regra. Consiste no uso dos procedimentos ou regras por alguém responsável por mediar mesas ou grupos de trabalho para impedir ou favorecer outrem em sua fala, manipulando o debate sobre alguma proposta ou a tomada de decisão.

Este tipo de mecanismo não exerceu grande influência durante os eventos Regionais e Temáticos da Conferência Municipal, pois, como eles aconteceram em um dia, tiveram seus procedimentos simplificados, com apenas uma mesa de abertura e a composição de grupos de trabalhos que discutiam alguns temas da política para as mulheres e retomavam ao fim com uma rápida apresentação.

Contudo, o mecanismo de manipulação foi aí presente durante a realização do evento principal das etapas municipal, estadual e federal. Foi nítido o uso dos procedimentos por diversas mulheres que compunham as mesas ou mediavam os grupos de trabalho para franquear ou negar a possibilidade de fala a algumas mulheres, especialmente quando defendiam posições contrárias às delas. Questões “de ordem” foram manejadas de forma recorrente para frear, conduzir ou acelerar um debate quando este ameaçava ou garantia a posição das mulheres que conduziam o processo.

Foi assim, por exemplo, no debate sobre a participação de homens e no debate sobre a distribuição de vagas de delegadas (mulheres eleitas como representantes para a próxima etapa) e em outros momentos registrados no capítulo 5.

Ademais, vale antecipar que, para uma pessoa que participa pela primeira vez de uma Conferência, a necessidade de alguns procedimentos não é facilmente compreendida. O simples ato de levantar crachá para pedir “destaque” na redação de alguma proposta tem sua relevância durante os eventos: quem não pede o destaque em tempo oportuno não tem direito de comentar a proposta posteriormente à leitura, quando é aberto o debate.

Esse tipo de situação cria obstáculos à comunicação e à representatividade de mulheres, uma vez que, por meio de tais procedimentos e regras, se decide desde que seria o produto legítimo da Conferência a partir do seu regime de votação, até a composição na distribuição de vagas que pode ocorrer por segmentos ou organizações.

A última forma de obstáculo à participação parece ser amplamente reconhecida, pois foi alvo de críticas por parte de várias mulheres por se tratar da forma mais primária de barreira: os acessos físicos ao espaço onde aconteceram os eventos da Conferência municipal e estadual em São Paulo.

No caso da etapa municipal, a realização da Conferência não ocorreu em local acessível para cadeirantes. No caso da etapa estadual, o evento foi realizado em dias úteis, em horário comercial, fora da capital. Em outras palavras, a escolha da organização não facilitou o acesso para a maioria das participantes – que não puderam se ausentar do trabalho por três dias consecutivos.

É de surpreender que esta forma de obstáculo ainda aconteça. No entanto, é o tipo de situação que só as mulheres que tiveram algum obstáculo ao acesso, seja pela sua condição de cadeirante, mãe ou trabalhadora, perceberam. O obstáculo ao acesso da mulher cadeirante, por exemplo, só foi percebida por esta pesquisadora no momento da entrevista com uma mulher cadeirante.

Todos estes obstáculos à participação contribuíram, em alguma medida, para exclusão de mulheres de diferentes perspectivas. No entanto, no decorrer desse processo de observação

participante, começou-se a perceber algumas nuances e conexões entre estes diversos mecanismos de obstáculos à participação de mulheres de diferentes perspectivas sociais e que não eram pelo fato de serem mulheres negras, *Trans*, indígenas, imigrantes etc. Ao menos não diretamente.

A exclusão ocasionada por linguagem considerada não adequada, por exemplo, era contornada por algumas mulheres que utilizavam outros recursos comunicativos, como a saudação e a narrativa. Quando uma das interlocutoras fazia parte de uma das coalizões dominantes, a validação era imediata. Também houve certa flexibilização dos procedimentos e regras para quem fazia parte destas coalizões um exemplo disso foram os diversos momentos de “conversas ao pé do ouvido” entre uma participante e uma mediadora de grupo de trabalho ou mesa, enquanto a plenária debatia entre si algum encaminhamento ou proposta.

Enquanto o fluxo normal de participação para qualquer participante era levantar o crachá, fazer destaque e debater a proposta com as demais, as mulheres das coalizões falavam diretamente com quem estava mediando, propondo uma alternativa que era colocada para todas como uma proposta de encaminhamento da mesa. É uma espécie de foro privilegiado para mulheres destas coalizões, que ocuparam lugares estratégicos na comissão organizadora e com isso ocuparam funções estratégicas na condução dos eventos e tomadas de decisões.

Estes indícios levam a crer que os obstáculos à participação de mulheres de diferentes perspectivas no processo da Conferência são relacionados ao regime da Conferência, mas também desse relacionam a quem participa. Fazer ou não parte de uma das coalizões que exercem certo domínio na área de Política para as Mulheres no município e estado de São Paulo parece ser fator determinante no enfrentamento de obstáculos à participação.

Entretanto, este domínio não pareceu ser um fim em si mesmo. Existe forte receio por parte das mulheres destas coalizões diante da entrada de mulheres de diferentes perspectivas sociais. Como foi dito na introdução desta tese, existe um temor de que a inclusão de mulheres

de diferentes perspectivas venha a retroceder no consenso sobre agendas que seriam prioritárias para as coalizões das quais elas pertencem. Este temor se tornou mais evidente no processo de entrevistas que acabou por subsidiar a escolha da lente teórica e com isso a delimitação da questão de pesquisa. É sobre isso que versa a seção a seguir.

2.3. A busca de uma lente teórica a partir das entrevistas

Como foi dito no primeiro capítulo desta tese, criar elos teóricos que subsidiem a análise de um fenômeno que integra um campo-tema inserido em três distintos campos multidisciplinares é desafiador. Por muito tempo a pesquisa caminhou por diversas abordagens teóricas, mas que privilegiavam um dos três campos multidisciplinares. Nenhuma parecia dar conta, sozinha, da complexidade do fenômeno empírico.

Por este motivo se privilegiou primeiro a delimitação da questão empírica da pesquisa e a partir dela a escolha das teorias e abordagens que passaram a compor o quadro teórico e consequente análise. Para tanto, foram realizadas entrevistas com 12 mulheres, divididas em três categorias: Agente da Sociedade Civil que faz parte de uma das Coalizões - ASC-C; Agente Governamental Municipal ou Estadual que não fazem parte de Coalizões - AG ou que fazem parte - AG-C; Agentes da Sociedade Civil que não fazem parte das Coalizões - ASC.

Figura 5 - Perfis das entrevistadas

Classificação	Organização / Perspectiva
Agente da Sociedade Civil que faz parte de uma das Coalizões (ASC-C)	Sempreviva Organização Feminista; Marcha Mundial de Mulheres; Partido dos Trabalhadores;
	Organização de mulheres negras; Marcha Mundial de Mulheres; Partido dos Trabalhadores;
	Confederação das Mulheres do Brasil
Agente Governamental	Secretaria Municipal de Política para as Mulheres

Municipal ou Estadual que fazem ou não parte de Coalizões (AG, ou AG-C)	Secretaria Municipal de Política para as Mulheres
	Secretaria Municipal de Política para as Mulheres
	Secretaria Municipal de Política para as Mulheres
Agentes da Sociedade Civil que não fazem parte das Coalizões (ASC)	Mulher <i>Trans</i> , Partido Socialismo e Liberdade
	Comunidade de Mulheres imigrantes
	Movimento de mulheres de moradia da zona sul
	Mulher cadeirante do movimento de pessoa com deficiência
	Movimento de Mulheres de Vila Maria e Pastoral da Juventude

Fonte: Elaboração própria

Como a única agente governamental estadual e a presidente do Conselho Estadual da Condição Feminina não responderam aos convites para entrevistas, o escopo de entrevistadas ficou delimitado à esfera municipal. Isso não inviabiliza tirar conclusões sobre como os mecanismos de obstáculos à participação se manifestaram ao longo do processo da Conferência nacional, posto que esta parte da análise estaria coberta pela observação participante. Ademais, algumas das entrevistadas conseguiram acompanhar todo o processo.

Neste sentido, embora se tenha suspeitas sobre a existência de coalizões nacionais formadas por organizações que há anos ocupam vagas no Conselho Nacional de Direitos da Mulher, não se pode expandir a análise sobre coalizões para este âmbito, uma vez que o contato que se teve com elas nesta IV edição da Conferência foi apenas no evento da etapa nacional, enquanto as coalizões que atuam no município e parte do Estado de São Paulo foram acompanhadas por mais de um ano.

Diante do objetivo de utilizar as entrevistas para subsidiar a escolha das teorias que passariam a compor o quadro teórico, formulou-se um extenso roteiro de entrevistas subdividido em seis blocos. Cada bloco estaria articulado com um conjunto de teorias.

- O “lugar” da entrevistada, onde se perguntava sobre a trajetória da entrevistada e como ela chegou ali no processo da Conferência, estaria articulado com a noção do “lugar de fala” (Haraway, 1995; Ribeiro, 2017);

- A importância de política para as mulheres, onde se perguntava “por que são necessárias políticas públicas para as mulheres e qual a importância da Conferência de mulheres neste processo?”, tentando resgatar o sentido da participação nesta Instituição Participativa (Romão, 2015);
- Sobre a existência de uma comunidade, com perguntas como “quais lideranças ou organizações não poderiam deixar de participar da Conferência?”, que estariam relacionadas com a existência de algum tipo de rede e domínio (Rhodes, 2008; Dowbor, 2012);
- Sobre a Conferência em si, explorando aqui as questões da composição da comissão organizadora, comunicação, procedimentos, distribuição de vagas por segmentos, etc., como tentativa de articular com trabalhos vinculados à teoria deliberativa ou críticas a ela (Habermas, 2008; Young, 2006);
- Sobre as diversas identidades presentes nas Conferências, com perguntas como “existiu ou existe estranhamento entre mulheres transexuais e demais mulheres e organizações no processo da Conferência? Existem diferenças entre as demandas das mulheres *Trans* e das demais mulheres?”, uma vez que a existência de tais tensões não é novidade nos trabalhos do campo multidisciplinar de gênero (Crenshaw, 1989; Butler, 1990; Ribeiro, 2017);
- Sobre a tensão entre universalismo e diferenças - já colocada na literatura (Fraser, 2007; Ribeiro, 2017) –, tentando explorar esta tensão com perguntas como “você acredita que estamos perdendo foco nas agendas que nos juntam e investindo tempo com as que nos separam?”.

As perguntas não eram feitas necessariamente nesta ordem e com essa redação, pois as entrevistas tiveram uma dinâmica distinta com cada uma das convidadas. Os locais onde ocorreram as entrevistas foram os mais diversos (minha casa, padaria, restaurantes, organizações e até estúdio de dança). Todos os locais foram escolhidos ou pactuados de

acordo com a conveniência das entrevistadas.

O gravador mediava essa relação, substituído pelo *notebook* no caso das entrevistas por *Skype*. Algumas participantes se preocuparam com o fato da entrevista ser gravada, mesmo após explicitar que esta seria citada por um código – como Agente Governamental 1.

O tempo das entrevistas foi muito diferente. A média de tempo de entrevista foi de uma hora. Houve o caso de uma entrevista que durou cerca de duas horas com interrupções, e outra que não passou de 35 minutos.

Estas situações evidenciam como as materialidades estão envolvidas em um complexo de rede e de sentidos que se interconectam em tempos e lugares diferentes que constroem o argumento no qual estamos inseridos (Spink, 2003).

O bloco no qual as entrevistadas se detiveram mais tempo foi o quinto, sobre esta tensão entre universalismo e diferença. A questão da diversidade de mulheres, especialmente na etapa municipal, sempre surgia logo após a entrevistada contar sua trajetória. Algumas sequer falaram sobre a importância da política para as mulheres e o papel da Conferência. Falaram logo sobre a inclusão de mulheres de diferentes perspectivas como algo positivo. A partir daí, as questões foram sendo inseridas.

Ao final desse processo percebeu-se que, embora a comunicação, procedimentos, regras e questões de acesso físico sejam mecanismos que criam obstáculos à participação de mulheres de diferentes perspectivas, eles parecem estar articulados com o fato de quem participa compartilhar ou não os valores, crenças e símbolos com as coalizões reconhecidas que exercem certo domínio na área de Política para as Mulheres no município e estado de São Paulo.

No entanto, ao longo do processo foi-se percebendo que existia o “outro” lado de quem entende que a decisão sobre a política para as mulheres deve ser mesmo limitada a estas coalizões, incumbidas de proteger os valores, crenças e símbolos já reconhecidos na área de

política para as mulheres.

Quem faz este contraponto relatou que existe muito medo do que estas novas participantes possam representar, como: a entrada de pautas conservadoras; o foco nas necessidades e não nas questões estratégicas para promoção da igualdade de gênero; enfraquecimento da perspectiva feminista; fragmentação do movimento de mulheres; que a participação na Conferência pode acabar sendo pontual e superficial, caso essa participante não acompanhe os encontros e momentos com estas coalizões para seguir fortalecendo a agenda de política para as mulheres; dentre outras justificativas.

O quadro teórico precisaria então ter foco nesta questão e, ao mesmo tempo, ser amplo o suficiente para abarcar a complexidade de incluir mulheres de diferentes perspectivas no processo deliberativo sobre a política para as mulheres, de um lado, e entender porque a inclusão destas mulheres pode ser vista como uma ameaça à área de política para as mulheres e as coalizões existentes.

Diante desta preocupação, o Capítulo 4 apresentará três diferentes abordagens teóricas, cada uma situada em um campo multidisciplinar: (i) teoria deliberativa e as suas críticas; (ii) redes, comunidades e coalizões de política; e (iii) identidade coletiva e *frame*. Será apresentado o pré-existente debate teórico sobre os limites à inclusão na teoria deliberativa Habermasiana, começando com uma apresentação sobre os pressupostos gerais da teoria, passando pelas críticas realizadas por colegas da Teoria Crítica da Escola de Frankfurt, e chegando ao debate atual sobre as diferenças como um recurso.

Em síntese, numa perspectiva Habermasiana de democracia deliberativa, todas as pessoas possivelmente afetadas pelas decisões a serem tomadas devem fazer parte do processo de tomada de decisão. Estas pessoas não podem sofrer nenhum tipo de coerção interna para que cada participante tenha a mesma oportunidade de ser ouvido e de introduzir novos tópicos, bem como criticar o que já foi proposto. Para tanto, os participantes também

não deveriam sofrer pressões externas, pois as regras e procedimentos de argumentação são as únicas coisas que podem impor limites em uma deliberação. Na medida em que os assuntos são regulados por todos, não há restrições a temas e objetos, mesmo aqueles tradicionalmente considerados como privados. A tomada de decisão ocorreria por meio da argumentação e decisão da maioria que é considerada uma base razoável (Habermas, 2003); (Faria, 2010).

Este modelo teórico ideal possui sérias limitações, apontadas por diversos autores integrados à Teoria Crítica, como o próprio Habermas. Dentre eles, Seyla Benhabib, Íris Young e Nancy Fraser apresentam análises diferentes sobre tais limitações. O que há em comum entre elas, contudo, é uma aposta ou desejo de que a Teoria Deliberativa possa contribuir para realização da justiça social.

Sobre a segunda abordagem, do ponto de vista das redes de políticas públicas (Rhodes, 2006), o pressuposto de interdependência entre a formação de uma comunidade política homogênea, nos termos sugeridos por Romão, Gurza Lavallo e Zarembek (2017), construída a partir da proposta do continuum de Rhodes (2008).

De acordo com esta abordagem, todas as formas de comunidades e coalizões seriam formas de redes inseridas neste continuum onde em um extremo estaria a Issue Network que seria mais heterogênea em termos de valores e crenças compartilhados entre os atores da rede e o no outro a policy community que seria homogênea com relação a estes valores e crenças. E esta homogeneidade influenciaria no fortalecimento e consequente institucionalização da política.

Mas, como construir esta homogeneidade entre atores de organizações e segmentos tão diversos. E ainda considerando as múltiplas possibilidades de intersecções entre as diferentes perspectivas sociais?

Por isso retoma-se o ponto de vista da interseccionalidade (Crenshaw, 1989), para em seguida adentrar a questão da formação das identidades coletivas. Acrescentou-se a este quadro

o conceito de *Frame*, resultante da contribuição da abordagem de redes nas teorias dos movimentos sociais, que seria um conjunto de crenças, significados e símbolos que dão sentido aos eventos que ocorrem e inspiram e legitimam as atividades e práticas de mobilização de ativistas de movimentos sociais (Carlos, 2011). Criado por Snow *et al.* (1986) a partir da teoria de molduras interpretativas de Goffman (1974), o conceito pretende explicar que:

A constituição do frame (significados e símbolos) pelo movimento, ao mesmo tempo em que se conduz a percepção dos indivíduos sobre o mundo ao seu redor, tem a função de organizar a experiência e orientar a ação. Por meio do frame, ativistas elaboram e executam um conjunto de atividades de organização e coordenação do movimento, como recrutamento de novos membros e mobilização, construção de estratégias de ação, elaboração de metas e objetivos, identificação do problema/questão a ser perseguido e construção de vocabulário de motivação dos ativistas para mobilização (Carlos, 2011, p. 161).

Para o contexto desta tese, o interesse neste conceito é a ideia de fatores que contribuem para sucesso de movimentos sociais a partir destes enquadramentos interpretativos, entendidos como “processos estratégicos associados ao alcance dos resultados pretendidos, como recrutar novos membros, mobilizar os ativistas, adquirir recursos de ação coletiva, ter sua demanda atendida” (Carlos, 2011, 161).

Este conceito ajudaria a entender porque as diferentes identidades e perspectivas das participantes da IV Conferência estariam sendo vistos como uma ameaça para coalizões de defesa na área de política para as mulheres, pois as demandas apresentadas por estas põem em questionamento os Frames das Coalizões que exercem domínio político nesta área.

Por fim, insere-se o ponto de vista do conceito de justiça tridimensional de Nancy Fraser sobre Redistribuição, Reconhecimento e Representação, que trata do desafio de pensar justiça social que, ao mesmo tempo, inclua as diferentes identidades e perspectivas, mas sem desvincular a ação de movimentos sociais da luta por redistribuição material – que foi se

perdendo na estrutura da sociedade capitalista contemporânea globalizada, e a representação equânime de todos os membros afetados por uma deliberação no processo de tomada de decisão da mesma (Fraser, 2007).

Este conceito ajudaria a retomar o debate sobre a necessidade de conciliar as questões sobre reconhecimento cultural de diferentes identidades e perspectivas, mas sem perder de vista que tais diferenças produzem hierarquizações sociais (muitas delas de ordem econômica), de modo que uma dimensão não faz sentido sem a outra.

Trazendo para o escopo da análise, o conceito tridimensional da Nancy Fraser (2007) iluminaria o desafio de construir uma agenda que concilie a inclusão de mulheres de múltiplas identidades e perspectivas, sem perder de vista as questões estruturantes que afetariam a todas as mulheres. É então a partir deste desafio registrado por Fraser (2007) que se pretende reconstruir o debate sobre as agendas que todas as mulheres têm em comum e que se poderia avançar a partir delas.

2.4. Resumo da proposta de análise

Diante de todo exposto neste capítulo, resta agora sistematizar os principais pontos da análise proposta nesta tese, aproximando-se um pouco mais da estrutura de um quadro científico.

O fenômeno analisado nesta tese é o da Conferência Nacional de Política para as Mulheres, uma Instituição Participativa criada em 2003 após a implantação da Secretaria Especial de Política para as Mulheres no então governo do ex-presidente Luíz Inácio Lula da Silva.

Esta IP surgiu como instrumento de planejamento do Ministério da Saúde em 1937 e

que foi se transformando no que é hoje no período de redemocratização do país quando o rol de participantes deixou de ser apenas agentes governamentais e especialistas e passou a incorporar os usuários do serviço da saúde já na 8ª edição da Conferência Nacional de Saúde em 1986.

Mas, só a partir de 2003 que esta Instituição Participativa se expandiu, tanto para áreas recém-criadas como a de Política para as Mulheres, Igualdade Racial, Juventude, Transparência e controle Social, etc., quanto para áreas que já existiam como a de Meio Ambiente.

A principal justificativa para tomar este fenômeno como objeto de análise de uma pesquisa de doutorado é a importância que as Conferências teriam na escolha de diretrizes da Política para as Mulheres nas três esferas de governo onde ocorrem suas etapas, ainda que em cada governo ela tenha um grau de influência diferente.

Este grau de influência não será analisado neste trabalho, pois se elegeu como questão de pesquisa a dialética entre a necessidade de fortalecer a coalizão de atoras e organizações já existentes na área de Política para as Mulheres e que exercem certo domínio sobre ele, versus a necessidade de incluir atoras que representariam novas identidades e perspectivas a esta área, durante o processo de tomada de decisão da Conferência, a partir da pergunta: a inclusão de atoras de diferentes identidades e perspectivas na Conferência é uma ameaça à área de Política para as Mulheres?

Esta questão de pesquisa foi construída a partir da identificação de que existiram obstáculos à participação de mulheres de diferentes identidades e perspectivas que foram sendo excluídas do processo de tomada de decisão da IV Conferência Nacional de Política para as Mulheres, desde a etapa municipal na cidade de São Paulo, até a etapa nacional em Brasília - DF que ocorreu 18 meses depois.

No entanto, como a tese proposta é a de que os fatores de exclusão categorizados em

comunicação, regras e procedimentos seriam ferramentas para a exclusão pela não participação nas coalizões de defesa feminista e trabalhadora reconhecidas na área de política para as mulheres em São Paulo, o escopo da pesquisa ficou centrado nas mulheres e organizações situadas na cidade de São Paulo.

Para mulheres destas coalizões, a inclusão de “novas” identidades e perspectivas poderiam representar a entrada de agendas conservadoras, a perda da perspectiva feminista como norte da Política para as Mulheres, a fragmentação do sujeito da Política, dentre outras preocupações.

O ponto de partida para construção da pesquisa foi o levantamento e análise da literatura sobre as Conferências Nacionais de Política, seguida da observação sistemática dos principais eventos que envolveram a organização e realização das etapas da Conferência.

Durante os 18 meses da observação sistemática outras literaturas foram levantadas e analisadas, como a que trata da teoria deliberativa, redes em políticas públicas e questões de gênero, além das tentativas de aproximações com literaturas como neoinstitucionalismo feminista, agenda sistêmica e agenda governamental, arenas de políticas públicas e intersecção com esfera pública, dentre outras. Todas úteis e que poderiam direcionar para múltiplas análises.

Foi então a partir das entrevistas semiestruturadas com atoras da sociedade civil e governo, que fazem ou não parte de coalizões, que se elegeu a questão de pesquisa e se formou o quadro teórico com a teoria deliberativa, redes de política pública e interseccionalidade e relações de poder, todas previamente analisadas. Mas, acrescentou-se também o debate sobre formação de identidade coletiva e Frame, presentes na literatura de movimentos sociais que se encontra nos três grandes campos de conhecimento onde esta tese se insere: ciência política, política pública e gênero.

Diante da complexidade da análise, se tem o desejo de um olhar multidisciplinar para a

questão da inclusão ou exclusão de diferentes identidades e perspectivas no processo deliberativo de tomada de decisão numa política pública e por isso se investiu em um capítulo inteiro para tratar da perspectiva de campo pós-construcionista que seria o campo-tema.

A percepção que se teve ao longo deste processo de escrita da tese é a de que o desafio colocado de realizar uma análise sobre um fenômeno situado em múltiplos campos é o mesmo tipo de desafio colocado para as mulheres e organizações situadas no âmbito da área de política para as mulheres: a de construir elos discursivos por meio do compartilhamento de valores e sentidos que vão sendo construídos no cotidiano.

PARTE II – MARCOS REFERENCIAIS E REFERENCIAIS TEÓRICOS

CAPÍTULO 3 - Das primeiras iniciativas de Participação Social e Política para as Mulheres aos dias atuais

A Ciência tem suas maneiras de narrar e é também ela uma maneira de narrar. Há muitas outras maneiras de narrar com a mesma utilidade: por exemplo, o narrar da experiência ou o narrar da tradição. Muito daquilo que chamamos Ciência, especialmente a Ciência Social e a Psicologia Social, é a re-textualização do outro; o re-narrar do já narrado. O re-narrar acadêmico é um narrar de maneira escrita do narrar oral, da conversa, da visita, do material, da materialidade, dos achados e perdidos (Peter, 2003, p. 38).

Este capítulo cumpre o espaço de uma narrativa histórica sobre a construção da Conferência enquanto instituição participativa, desde sua criação em 1937 enquanto instrumento de planejamento na gestão do ex-presidente Getúlio Vargas, até a incorporação de tal instituição na área de Política para as Mulheres que realizou quatro edições da Conferência Nacional de Política para as Mulheres.

A primeira parte do capítulo narra o surgimento de Instituições Participativas para além da Conferência, tratando também do conselho, da audiência pública e do orçamento participativo. O foco, contudo, encontra-se na narrativa da Conferência, incluindo os antecedentes históricos que teriam influenciado a configuração do que a é Conferência hoje e de como ela se organiza de forma similar em diversas áreas de políticas.

A segunda parte concentra-se nas primeiras iniciativas de Política para as Mulheres no âmbito nacional e internacional, destacando dois períodos: a redemocratização no âmbito nacional e início das Conferências Mundiais de Mulheres no âmbito internacional entre 1970

e 1980; e o início dos anos 2000, com a criação da Secretaria Especial de Política para as Mulheres no mais alto escalão do governo federal, enquanto órgão de atuação transversal desenvolvido por influência da estratégia de *gender mainstream*.

A terceira parte é composta pela narrativa sobre as experiências de Conferência nacional após estas se tornarem o que são atualmente: uma Instituição Participativa. Fala-se especialmente sobre a expansão significativa de experiências de IP em governos do Partido dos Trabalhadores (PT), com foco na eleição do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. E, ainda, os procedimentos e regras que se tornaram comuns a todas as Conferências.

Por fim, a quarta e última seção narra a realização das três primeiras edições da Conferência Nacional de Política para as Mulheres e seus desdobramentos, tais como os Planos Nacionais de Política para as Mulheres e seus respectivos instrumentos de monitoramento e avaliação.

3.1. As primeiras iniciativas de Instituições Participativas

A Conferência nacional foi criada em 1937 com o estabelecimento da Lei nº 378. Esta lei reorganizou o Ministério da Educação e Saúde, que até então eram parte de um mesmo ministério, durante governo do Presidente Getúlio Vargas. Surge como estratégia de planejamento estritamente intergovernamental da política de saúde e de educação, pois dela participavam apenas autoridades do Ministério e autoridades setoriais dos estados e do território do Acre (Brasil, 2009). Souza *et al.* (2013) relembra que:

Muito embora a criação de canais de diálogo e articulação com estados e municípios confira ao processo um aparente caráter de descentralização, o objetivo do governo federal à época de Vargas era justamente o contrário. A reorganização do ministério e a realização de Conferências nacionais inseriam-se em uma estratégia de construção de um aparato governamental voltado para coordenação e organização das ações em todo o país, fortalecendo o controle e o poder do governo federal (Souza, 2013, p. 28).

O país estava vivendo a reforma administrativa do Estado Novo. Esta reforma teve como objetivo a instauração de um “serviço público nos moldes da burocracia weberiana, com base nos princípios do mérito e da impessoalidade, que viesse se contrapor às características patrimonialistas até então prevalentes na administração pública” (Farah, 2011, p. 824). Para Farah (2011), esta administração moderna era parte de um projeto nacional desenvolvimentista onde o Estado assumia um papel central.

Podem ser considerados marcos iniciais da constituição da administração pública, no Brasil, a criação da Revista do Serviço Público, em 1937, e a fundação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP), em 1938. A criação da revista em novembro de 1937 teve por objetivo a divulgação das ideias e dos princípios norteadores da orientação modernizante a ser dada à administração (Silva, 1968). Por intermédio do DASP, por sua vez, e dos daspinhos, em nível regional, promoveu-se a estruturação básica do aparelho administrativo do Estado para adequá-lo ao novo papel do Estado que então se instituíra. Criaram-se regras rígidas de admissão, instituiu-se o concurso público e se estabeleceram critérios meritocráticos de avaliação (Couto, 1993) (Farah, 2011, p. 824).

Apesar da previsão legal de realização da Conferência a cada dois anos, apenas em 1941 ocorreu sua primeira edição – cujo Decreto de convocação estabelecia como objetivo “ocupar-se dos diferentes problemas da saúde e da assistência, mas de modo especial de alguns temas nitidamente relativo à gestão e administração dos serviços de saúde, no âmbito de um Estado que se constituía” (Brasil, 2009, p. 11).

A segunda edição de Conferência ocorreu em 1950. Em 1953, o Ministério da saúde é separado do Ministério da Educação e em 1954 foi aprovada a Lei nº 2.312, que definiu as

“Normas Gerais sobre Defesa e Proteção da Saúde”, considerada “a primeira tentativa de organização de um sistema de saúde nacional.” (Brasil, 2009, p. 12).

Neste contexto o Estado Novo estava em declínio. A Fundação Getúlio Vargas foi instalada em 1944, com intuito de dar continuidade ao trabalho desenvolvido pelo DASP. A FGV então criou a Escola Nacional de Administração com apoio da ONU em 1948. Nos anos seguintes, os cursos de Administração Pública se expandem para outras instituições do país, como Universidade Federal da Bahia e Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Em 1963 acontece a terceira edição da Conferência, momento em que os representantes governamentais dos Estados puderam se fazer acompanhar de assessores técnicos em todos os trabalhos. O tema da Conferência trouxe uma nova orientação que apontava para análise da atual situação sanitária e reorganização do sistema de saúde (Brasil, 2009).

Na continuação ocorreu o golpe militar em 1964, o que teria inviabilizado a implementação das medidas propostas pela Conferência. “Mas suas deliberações alimentaram muitos dos debates realizados por movimentos sociais a partir da década dos setenta” (Brasil, 2009, p. 13).

Em 1967 houve a quarta edição da Conferência com maior participação de especialistas e retomada do debate técnico sobre a política de saúde a partir do tema “Recursos Humanos para Atividades de Saúde”, focando nas responsabilidades do Ministério da Saúde e instituições de ensino superior na formação dos profissionais para o desenvolvimento da política de saúde.

Na quinta edição, em 1975, a Conferência foi ampliada para representantes de outras áreas além da Saúde, com a participação de membros do Conselho de Desenvolvimento Social e dos Ministérios de Planejamento e da Fazenda. Foi também nesta edição que se criaram propostas de organização para o então “Sistema Nacional de Saúde criado com a Lei

6.229/75, um mês antes da Conferência. A partir daqui começam a ter o caráter de avaliação e análise de estratégias de implementação de programas governamentais” (Brasil, 2009, p. 14).

Vale frisar que, apesar do histórico de percalços políticos, a Conferência se mantém institucionalizada durante todo o período da ditadura militar. Provavelmente porque era uma instituição de planejamento que contava com a participação de especialistas e de órgãos ligados à área da Saúde, em um contexto em que prevaleceu uma “administração centralizada e baseada na ação de uma burocracia tecnocrática, que reforçou, no pós-1964, a valorização do planejamento como instrumento do desenvolvimento e de resolução de problemas públicos” (Farah, 2011, p. 828).

No entanto, houve a redução de recursos para pesquisa e formação em administração pública, “enfraquecimento do papel exercido por centros de formação em administração pública junto ao governo”, e fechamento de um ciclo do qual a formação do administrador público era importante para o desenvolvimento (Farah, 2011, p. 828).

Então, no começo da década de 1970 muda-se o contexto e como se entende o papel do Estado. Foi o momento em que surgiu a agenda de reforma da ação do Estado na área social em que “o ‘público’ da administração pública foi redefinido, ampliando suas fronteiras para além do Estado” (Farah, 2011, p?). Essa agenda se intensificou ao longo dos anos 1970 e início dos anos 1980, momento de redemocratização do país. E isso se fez sentir nas edições de Conferência que atravessaram o período.

A sexta edição da Conferência, em 1977, “teve seu temário direcionado à avaliação e análise de estratégias de implantação de programas governamentais” (Brasil, 2009, p. 14). Nela, já se anunciavam “algumas das demandas sociais relacionadas à democratização de processos decisórios, que começavam a se expandir nesse período” (Brasil, 2009, p.14).

Na sétima edição, em 1980, a última a acontecer durante o regime militar, discutiu-se “a extensão das ações de saúde através dos serviços básicos”, tendo como principal eixo de

debate a criação do Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde (Prev-Saúde), “que propunha a reestruturação e ampliação dos serviços de saúde à população, com a criação de uma rede básica de saúde de cobertura universal”. (Brasil, 2009, p. 15).

É neste cenário que surgem as primeiras experiências reconhecidas de Conselhos de políticas públicas, que segundo a professora Maria da Glória Gohn (2006), teria seus antecedentes em experiências de conselhos famosos na história, tais como: “Comuna de Paris; os conselhos dos soviets russos; os conselhos operários de Turim – estudados por Gramsci; alguns conselhos na Alemanha nos anos 20 deste século; conselhos na antiga Iugoslávia – nos anos 50; conselhos atuais na democracia americana etc.” (p. 6).

No Brasil, as principais experiências de colegiados “conselheiristas” são resumidas por Gohn (2006) a partir dos conselhos comunitários criados no final dos anos 1970; os conselhos populares entre 70 e 80, e os conselhos gestores institucionalizados entre 80 e 90, que seriam a experiência mais recente de Conselhos.

Os conselhos comunitários teriam surgido como propostas dos setores da esquerda (ou de oposição) ao regime militar. Estes conselhos tinham papéis diversos, atuando como organismos do movimento popular junto ao poder Executivo, como organismos superiores de luta e organização popular, ou ainda como organismos de Administração Municipal que incorporavam o movimento popular ao governo ao assumir tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução (Gohn, 2006).

Neste contexto, “o termo recorrente era Participação Popular, e a categoria central é a das classes populares, que remete à de “povo” [...], como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade” (Gohn, 2006, p. 6). Dentre os conselhos populares da época, a professora destaca os Conselhos Populares de Campinas e de Saúde da Zona Leste de São Paulo.

Esses últimos foram criados em 1976, a partir do trabalho de sanitaristas que trabalhavam nos postos de saúde daquela região, articulados ao Partido Comunista, mas, ao mesmo tempo, vivenciando o clima de participação gerado pelas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica. Os conselhos de Campinas desenvolveram-se, também, articulados aos programas das pastorais religiosas e deram origem ao movimento Assembleia do Povo (Gohn, 2006, p. 6).

Com o passar do tempo, a participação que teria começado como simples pressão pela demanda de um bem entrou numa outra fase onde havia certa participação qualificada (Gohn, 2006). No entanto, algumas marcas desse período persistem até hoje, como o modelo de Conferência escalonado em diversos níveis criado na década de 80. Este modelo tem sua origem nas organizações religiosas da Igreja Católica e organizações de classe sindicais inspiradas nas Comunidades Eclesiais de Base – CEB ligadas a Teologia da Libertação¹⁰.

As comunidades eclesiais de base (CEB's) (*sic*) são pequenos grupos organizados em orno da paróquia (urbana) ou da capela (rural), por iniciativa de leigos, padres ou bispos. [...] De natureza religiosa e caráter pastoral, as CEB's podem ter dez, vinte ou cinquenta (*sic*) membros. Nas paróquias de periferia, as comunidades podem estar distribuídas em pequenos grupos ou formar um único grupão a que se dá o nome de comunidade eclesial de base. É o caso da zona rural, onde cem ou duzentas pessoas se reúnem numa capela aos domingos para celebrar o culto (Betto, 1985, p. 7).

As CEBs eram reunidas em função da proximidade territorial. A ampla participação da comunidade na tomada de decisão, uma das principais características das CEBs, era garantida pelo formato de assembleias. Elas se tornaram bastante comum entre os anos 60 e 70 em toda América Latina, momento em que a conjuntura sociopolítica estava marcada pelo regime militar autoritário.

¹⁰ Este insight é do professor Peter Spink que realiza um trabalho de pesquisa com a Comunidade Santos Mártires na região do Jardim Ângela em São Paulo há mais de cinco anos. No entanto, a verificação deste argumento não foi levada a cabo, pois não foi encontrado outro documento ou referência que possa sustentar tal afirmação. Há, contudo, algumas aproximações descritas a seguir.

Embora faltem dados estatísticos precisos, pode-se estimar em cerca de 60 a 80 mil (dez vezes o número de paróquias) as CEBs hoje espalhadas pelas quase 250 dioceses do Brasil. [...] A trama mais importante dessa rede é constituída pelos encontros intereclesiais, iniciados em 1975 e realizados a cada três ou quatro anos. A cada encontro é proposta uma temática específica para ser debatida em nível local, diocesano e regional em preparação ao encontro nacional, sempre usando o método “ver/julgar/agir/avaliar”. Tal método obriga que se tome como ponto de partida a experiência das comunidades, produzindo-se então uma afinidade fundada no consenso em torno de certas práticas pastorais e sociais — é o que se chama “caminhada”. Sendo livre a adesão a esse consenso, ele permite diferenças entre as comunidades plenamente identificadas com a pastoral libertadora e as que dela se distanciam (Cpdoc, 2018, p. 1).

Como as CEBs receberam proteção da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, muitos setores sociais encontraram nas CEBs seu espaço de atuação política, o que a teria levado a assumir posições de esquerda, o que explicaria “a afinidade de muitos de seus membros com o Partido dos Trabalhadores - PT, a Central Única dos Trabalhadores - CUT, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST e a Central de Movimentos Populares” (Cpdoc, 2018, p. 1).

Esta intersecção entre igreja e partido explicaria a aproximação das etapas e procedimentos adotados na já na 8ª edição Conferência, ocorrida em 1986, quando foram reunidos cerca de 4 mil participantes, dentre eles os próprios usuários do serviço, após a realização de pré-Conferências nos estados e com representações de diversos segmentos (Brasil, 2009)¹¹.

Algumas mudanças teriam ocorrido, contudo. Uma delas foi a inserção do crachá para votação de propostas, um método típico do movimento sindical. Não se sabe se tal

¹¹ Estes paralelos entre CEBs e Conferência não pretendem dar conta da análise sobre a influência do movimento sanitaria na formulação e consolidação do SUS. Isso já foi suficientemente explorado em trabalhos como a tese de Monika Dowbor (2012).

procedimento fora aplicado em edição anterior da Conferência, mas de acordo com os registros fotográficos do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Brasil, 2009), esta teria sido a primeira vez.

Considerada como uma pré-Constituinte (Ferrarezi & Oliveira, 2010), da 8ª Conferência saíram propostas que orientaram o trabalho da Comissão Nacional de Reforma Sanitária - CNRS que ajudaram a elaborar tanto os dispositivos constitucionais quanto a posterior legislação que os regulamentaria, especificamente as Leis nº 8.080 e nº 8.142, ambas de 1990, que instituem o Sistema Único de Saúde, e dispõem sobre a participação da comunidade na sua gestão, respectivamente (Brasil, 2009; Florêncio, 2014).

Ainda sobre demais experiências de Instituições Participativas, surgem experiências de Audiências Públicas na segunda metade da década de 1980. A primeira teria surgido com a Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, “que faculta a utilização de audiência pública para a discussão do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA e para prestar informações sobre o relatório e sobre o impacto ambiental” (Silva *et al.*, 2015, p. 239).

A segunda experiência surge já na Constituinte, quando o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 previu no art. 14 “a realização de audiência pública nas subcomissões temáticas, com o objetivo de ouvir entidades representativas de segmentos da sociedade. Nesse caso, há um caráter meramente informativo dessas audiências” (Silva *et al.*, 2015, p. 239).

O reconhecido Orçamento Participativo foi criado apenas em 1989, durante o governo do Partido dos Trabalhadores na prefeitura de Porto Alegre (Wampler, 2008) Wampler, após a formulação da Constituição Federal de 1988, em um cenário em que as experiências municipais de políticas públicas ganharam força (Farah, 2001).

Definido por Wampler (2008) como uma Instituição Participativa de amplo alcance que

busca “criar processos orçamentários públicos, abertos e transparentes, que permitissem aos cidadãos se envolverem diretamente na seleção de resultados específicos de políticas públicas” (Wampler, 2008, p. 67), esta IP se tornou notável por ter se expandido para mais de 300 prefeituras brasileiras entre 1989 e 2004, além de cidades em outros 30 países (Wampler, 2008).

Pode-se dizer que esta Instituição de Participação se expandiu ante a ruptura com o contexto histórico anterior onde houve a centralização decisória e financeira da esfera federal “cabendo aos estados e municípios - quando estes eram envolvidos em uma política específica — o papel de executores das políticas formuladas centralmente” (Farah, 2001, p. 122), vigente até os anos 1980. Tal ruptura já estaria expressa no texto da nova Constituição Federal de 1988 (CF/88), considerada um divisor de águas.

Além do Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular (considerados instituições de democracia direta), a nova constituição estabeleceu princípios e diretrizes, como: (i) a cidadania como fundamento do Estado democrático (artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17); (ii) os deveres sociais em questões coletivas (artigos 205, 216, 225, 227 e 230); (iii) o exercício da soberania popular (artigos 14, 27, 29, 58 e 61); (iv) participação social como forma de gestão pública (artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231); e (v) descentralização administrativa com gestão participativa na seguridade social (artigo 194), na saúde (artigo 198), na assistência social (artigo 203) e na educação (artigo 206) (Souza, 2012) (Florêncio, 2014, p. 17).

Foi após a CF/88 que se institucionalizou com maior força a realização de Instituições Participativas, algumas inclusive previstas por lei, como é o caso do Conselho e Conferência de Saúde, previsto na Lei 8.142/90, se inserindo então em um processo de maior descentralização e participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas.

3.2. As primeiras iniciativas de política para as mulheres

Os registros mais antigos sobre a luta pela ampliação dos direitos das mulheres costumam narrar as ações de sufragistas como Bertha Luz e Nilza Floresta pela conquista do voto feminino em 1932, e o engajamento de mulheres na Aliança Nacional Libertadora - ANL e na Federação Nacional das Mulheres no Partido Comunista Brasileiro na segunda República (de 1930 a 1964).

Mas esta narrativa tem classe e cor. Todos os nomes reconhecidos, como o de Bertha Lutz e Nizia Floresta, são de mulheres brancas da elite, pois as mulheres negras ainda sofriam as consequências da escravidão, além de se ocuparem das tarefas domésticas para que as brancas de classe alta pudessem circular em espaço público e levar adiante as pautas feministas. Para mulheres negras, a história pela luta por direitos das mulheres inicia bem antes, com as estratégias de libertação das escravas e inserção no mercado informal de trabalho, antes mesmo de se discutir direito ao voto.

Contudo, o período da redemocratização do país, ocorrido entre 1970 e 1980, foi significativo por muitos aspectos. Além das tentativas de romper com a centralização decisória e financeira do governo federal em um governo ditatorial, já descrita anteriormente, foi um momento de multiplicação de novos atores e movimentos sociais no âmbito nacional e internacional.

No âmbito nacional, estávamos vivendo um cenário de reformas impulsionadas por movimentos sociais recém-constituídos pela democratização do regime e de outras reivindicações relacionadas à prestação de serviços públicos e melhoria da qualidade de vida. Como recorda Farah (2004):

Tratava-se, nesse primeiro momento, de implementar mudanças não apenas no regime político mas também no nível do Estado em ação, de forma a superar características críticas do padrão de intervenção estatal característico do período anterior, entre as quais se destacam: a) centralização decisória e financeira na esfera federal; b) fragmentação institucional; c) gestão das políticas sociais a partir de uma lógica financeira levando à segmentação do atendimento e à exclusão de amplos contingentes da população do acesso aos serviços públicos; d) atuação setorial; e) penetração da estrutura estatal por interesses privados; f) condução das políticas públicas segundo lógicas clientelistas; g) padrão verticalizado de tomada de decisões e de gestão e burocratização de procedimentos; h) exclusão da sociedade civil dos processos decisórios; i) opacidade e impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário; h) ausência de controle social e de avaliação (Farah, 2004, p. 50).

Foi neste cenário que as mulheres passaram a ter maior visibilidade enquanto sujeitos políticos. Farah (2004) argumenta que este reconhecimento se deu inicialmente por meio de demandas populares e de cunho redistributivo, embora ela não tenha nomeado desta forma:

A constituição das mulheres como sujeito político deu-se inicialmente por meio de sua mobilização em torno da democratização do regime e de questões que atingiam os trabalhadores urbanos pobres em seu conjunto, tais como baixos salários, elevado custo de vida e questões relativas à inexistência de infraestrutura urbana e ao acesso precário a serviços coletivos, manifestação 'perversa' no espaço urbano do modelo de desenvolvimento capitalista adotado no país, caracterizado pela articulação entre 'crescimento e pobreza'. Os movimentos sociais urbanos organizavam-se em torno de questões como falta de água e de saneamento nas periferias urbanas e de reivindicações por equipamentos coletivos como escolas, creches e postos de saúde (Farah, 2004, p. 51).

Neste período de redemocratização ocorreram diversos encontros nacionais e latino-americanos que influenciaram a organização de mulheres e o surgimento de novos segmentos dentro destes “novos” movimentos sociais. Em 1985 aconteceu o II Encontro Feminista Latino-Americano em Bertioga, seguido de pelo menos três outros encontros anuais feministas nacionais (Garanhus/87, Berhoga/89 e Caldas Novas/91) e latino-americanos

(Taxco/87, San Bernardo/90 e El Salvador/93) (Ribeiro, 1995).

A partir destes encontros eclodiram os primeiros coletivos de mulheres negras. Como recorda Matilde Ribeiro:

Partiu-se de uma suposta igualdade entre as mulheres, assim como não foi considerado entre os negros as diferenças entre homens e mulheres. De um lado enfatizou-se a ideia de diferentes mas não desiguais' de outro lado durante muito tempo não foi considerada a diversidade no interior desses movimentos (Ribeiro, 1995, p. 446).

A partir daí “foram muitas e repetidas vozes buscando desvendar o que se quer dizer com especificidade” (Ribeiro, 1995, p. 446). Sobre as diferenças entre mulheres brancas e negras, Lélia Gonzales, Luiza Bairos, Sueli Carneiro, Sandra Azêredo e Thereza Santos analisaram a condição da mulher negra e questionaram a prática do movimento feminista onde “falava-se na necessidade de a mulher pensar o próprio prazer, conhecer o corpo, mas reservava-se à mulher pobre negra em sua maioria apenas o direito de pensar na reivindicação da bica d água” (Ribeiro, 1995, p. 448).

Em termos institucionais, este período também foi marcado por um novo projeto do Código Civil em 1976; propostas aos partidos para os governos estaduais em 1982, chamado de “Alerta Feminista para as Eleições”; o Conselho Estadual da Condição Feminina, em 1983; Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher - PAISM, em 1983; primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher, em 1985; e, em 1985, pela criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, que inaugura sua presença no Estado (Farah, 2004; Papa, 2012).

O CNDM perdurou por anos, mas com tipos diferentes de institucionalidade. Papa (2012) argumenta que este conselho assumiu uma forma híbrida “que combinava a entrada de militantes feministas no Estado com sua capacidade de criar redes de relações para catalisar demandas das mulheres em propostas de políticas públicas” (Papa, 2012, p. 25). Ou seja, ele foi ao mesmo tempo governo e sociedade civil, o que poderia conferir certa autonomia

perante o Estado ainda autoritário (Reinach, 2013).

Em âmbito internacional, é possível encontrar registros de institucionalização de direitos e políticas para as mulheres a partir de 1946, quando se deu a criação da Comissão the Status of Women - CSW pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2000). Mas foi a partir da década de 1970 que a agenda em torno da ampliação de direitos das mulheres avançou em termos institucionais.

Em 1970 a Organização das Nações Unidas - ONU declara o ano internacional da mulher, convoca a I Conferência Mundial da Mulher no México que aconteceu em 1975 e a II em Copenhague, quando ela cria a “década da mulher” que durou até a III Conferência Mundial de 1985 em Nairóbi.

Ocorrida em 1979, a aprovação da Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Violência Contra Mulher – “Convenção de Belém do Pará” foi um avanço importante na agenda sobre enfrentamento à violência contra a mulher. No entanto, tal convenção só foi promulgada pelo governo brasileiro no Decreto 8.460 de 1984.

Além desta, outras Conferências internacionais como a Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena em 1993, a Conferência Internacional de População e Desenvolvimento de Cairo em 1994 e principalmente a IV Conferência Internacional da Mulher de Beijing em 1995 que tiveram maior adesão dos Estados membros, influenciaram significativamente a política brasileira.

A partir da Conferência de Beijing, os cenários nacional e internacional se cruzam, pois se estabeleceu a estratégia *gender mainstreaming*. “Enquanto a igualdade de gênero seria vista com um objetivo, o *gender mainstreaming* responderia como parte da estratégia para alcançá-lo” (Reinach, 2012, p. 34). De acordo com Fernanda Papa (2012), após esta Conferência:

Seguiram-se Conferência sub-regionais para impulsionar a

implementação da plataforma, que propunha, entre outros pontos, a criação de organismos nacionais como elemento fundamental para a implementação da estratégia chamada de *gender mainstreaming* – nos documentos de língua inglesa. Recomendava-se que tais organismos fossem criados no mais alto nível de governo e dotados de recursos para cumprir sua finalidade de garantir a perspectiva de gênero na definição das políticas (Papa, 2012, p. 31).

Conforme apontou Sofia Reinach (2013), a definição da estratégia *gender mainstreaming* é ampla. “E mesmo existindo uma construção tão direta do significado de *gender mainstreaming*, o que se vê na prática é um caminho turbulento com divergências e dúvidas sobre essa ideia” (Reinach, 2013, p. 30).

No Brasil, “a ideia de transversalidade é colocada como uma tradução do termo *gender mainstreaming*” (Idem, p. 12). No entanto, embora esta estratégia tenha influenciado a consolidação de organismos de política para as mulheres como organismos transversais, não é possível desconsiderar as diferenças nas construções de políticas para as mulheres no Brasil (Papa, 2012; Reinach, 2013).

Muitas foram iniciativas de política para as mulheres nos municípios brasileiros ao longo da década de 190 (Farah, 2004), mas o início da institucionalização da Política para as Mulheres está relacionado com a criação da Secretaria Especial de Política para as Mulheres - SPM em 2003 - ocorrida no mais alto escalão do governo federal.

Tida como uma conquista dos movimentos sociais, a institucionalização da Política para Mulheres só ocorreu durante a primeira gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando também foram criadas a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR e Secretaria Especial de Direitos Humanos.

Reinach (2013) contesta o significado de conquista atribuída à criação da SPM. Para a autora, havia uma expectativa maior por parte das organizações de mulheres que se articularam em torno da campanha para eleição do Lula à presidência em 2002. A demanda

era pela criação de um Ministério com orçamento próprio, mas o que receberam foi uma Secretaria ligada à Presidência. Esta Secretaria obteve *status* de Ministério somente em 2010, por meio de um Decreto.

Também em 2003 é sancionado o Decreto que dispõe sobre o papel e composição do Conselho Nacional de Direitos da Mulher. “A partir daí o Conselho que já havia sido transferido para secretaria Especial de Política para as Mulheres, passa a ser presidido por ela, com representação dos demais Ministérios e dos movimentos sociais”¹² (Reinach, 2013, p. 62).

A I Conferência Nacional de Política para as Mulheres - CNPM é convocada pelo Decreto s/n de 18/12/2003, e ocorre entre os dias 15 a 17 de julho de 2004. Seu objetivo era propor diretrizes à formulação do primeiro Plano Nacional de Política Pública para as Mulheres - PNPM, a ser implementado nos três anos seguintes, com orçamento do Plano Plurianual - PPA de 2004 a 2007. É a partir deste marco que se inicia o fenômeno analisado por esta tese.

12 Segundo pesquisa realizada nas listas de participantes do Conselho Nacional de 2003 a 2012, a composição seria a que se segue. Os Ministérios :- Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR; 2 Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH; 3 - Secretaria-Geral da Presidência da República; 4 - Casa Civil da Presidência da República– PR; 5 - Ministério do Trabalho e Emprego – TEM; 6 - Ministério da Cultura – MinC; 7 - Ministério de Ciência e Tecnologia – MCT; 8 - Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA; 9 - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS; 10 - Ministério da Educação – MEC; 11 - Ministério da Justiça – MJ; 12 - Ministério do Meio Ambiente – MMA; 13 - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG; 14 - Ministério da Saúde – MS; 15 - Ministério das Relações Exteriores – MRE. Segundo Decreto que criou as Conferências participa ainda os: 16 - Ministério da Defesa; 17 - Ministério das Relações Exteriores; 18 - Ministério de Minas e Energia; 19 - Ministério das Comunicações; 20 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; 21 - Ministério da Integração Nacional; 22 - Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; 23 - Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; 24 - Caixa Econômica Federal; 25 - Fundação Nacional do Índio; 26 - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e 27 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

3.3. Os casos e edições de Conferência

Conforme previamente mencionado, a Conferência teria surgido como instrumento de planejamento no contexto de projeto nacional desenvolvimentista do Estado Novo, em que o Estado assumia um papel central. Participavam da Conferência apenas os agentes governamentais e, aos poucos, o rol de atores foi ampliado para especialistas. No período da redemocratização do Brasil já se pleiteava a participação de agentes da sociedade civil. Na 8ª edição da Conferência de Saúde, ocorrida em 1986, esta participação finalmente se concretizou totalizando quase 4 mil pessoas (Brasil, 2009).

Seguindo a determinação da Constituição Federal de 1988, que colocou como diretriz do SUS no seu art. 198, III, a participação da comunidade, a Lei 8.142 estabeleceu “que cada esfera de governo, além de organizar e manter conselhos de saúde, teria de realizar Conferências (art. 1º, *caput*) com periodicidade de quatro anos para suas reuniões” (Brasil, 2009, p. 19). A partir deste marco, a Conferência de Política passaria a ser considerada como:

(a) institutos, mecanismos, processos, espaços, ou canais; (b) de participação (popular, social ou deliberativa), deliberação ou representação direta; (c) que tem como objetivo propor/formular/formatar, controlar/monitorar, avaliar, e possibilitar o exercício democrático; (d) da gestão, das tendências/diretrizes das políticas públicas, das políticas públicas diretamente; (e) podendo resultar no plano da política pública ou mesmo normas e práticas legais (Florêncio, 2014, p. 45).

Por influência de atores da comunidade discursiva sobre efetividade da participação, a Conferência é nomeada nesta pesquisa como Instituições Participativas - IP, por compreender que estas envolvem processos regulados por um conjunto de procedimentos e regras que guiam o processo de tomada de decisão em seu interior.

No entanto, esta definição de Instituição Participativa só veio ascender em 2011 quando o IPEA organizou a obra “Efetividade das Instituições Participativas...” (IPEA, 2011), onde os

autores nomearam Conferências, Conselhos, Audiências Públicas e Orçamento Participativo de Instituições Participativas, oferecendo um significativo conjunto de ferramentas, estratégias e subsídios para a ascensão e o aprimoramento desta agenda no Brasil.

Seja como instrumento, mecanismo ou canal democrático, as experiências de Conferência tiveram um crescimento tímido ao longo da década de 1990 em áreas como Criança e Adolescente e Assistência Social, em comparação com a grande expansão que veio a ocorrer nos anos 2000. Segundo Santos & Pogrebischi (2011) ocorreram 2 Conferências durante os 2 anos e 2 meses do governo Collor, 6 Conferências no governo Itamar Franco (em 2 anos e 2 meses de duração, e 17 Conferências no governo de Fernando Henrique Cardoso, com 8 anos de duração do mandato).

Entre 2003 e 2013, período que compreendeu os dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e parte do governo de Dilma Rousseff, foram realizadas 97 edições de Conferências (Brasil, 2018). Segundo dados da Secretaria Geral da Presidência da República, entre 1941 a 2013 foram 138 edições de Conferências realizadas em 43 áreas setoriais de diferentes esferas (Brasil, 2018). Isso corresponde a 70% de todas as edições já realizadas.

Por este motivo, autores como Moroni (2006), Wampler (2008), Avritzer (2008, 2011), Santos & Pogrebinschi (2011), Petinelli (2011), Tatagiba (2011), Pires (2011), e Souza (2012), fazem referência à contribuição do Partido dos Trabalhadores na ampliação significativa das experiências em todos os níveis de Instituições Participativas. Wampler (2008) destaca como a criação e expansão do Orçamento Participativo esteve diretamente associada ao PT:

O Orçamento Participativo foi inaugurado pelo governo do PT na prefeitura de Porto Alegre, em 1989, tendo sido a partir de então adotado por um grande número de municípios. Mais de 300 prefeituras brasileiras adotaram o programa entre 1989 e 2004, além de cidades em pelo menos outros 30 países (Wampler e Avritzer, 2005; Cabannes, s.d.). No início, o OP esteve estreitamente associado aos governos municipais do PT. Os líderes do partido o promoveram fortemente, algo que se evidencia com maior eloquência no fato de que 100% dos governos do PT em grandes municípios (definidos por uma população maior que 100.000 habitantes) tenham adotado o OP entre 1989 e 2004 (Wampler, 2008, p. 67).

Wampler (2008) ressalva que a história de sua adoção é muito mais complexa. Por volta de 2001, praticamente dois terços das novas adoções do OP ocorriam em cidades que não eram administradas pelo PT. Para vele, “buscavam obter benefícios gestionários e eleitorais a partir de sua associação a um programa conhecido por sua ênfase na justiça social, na transparência” (Wampler, 2008, p. 91).

No caso da expansão dos casos e edições de Conferência em diversas áreas, adiciona-se um elemento importante: a criação de Ministérios e Secretarias Especiais para cuidar de temas de Políticas Públicas até então não aventados pelos ministérios atuais. Muitos destes temas estavam relacionados a questões sociais, como é o caso da Secretaria Especial de Política para as Mulheres, a Secretaria Nacional de Juventude, a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, e o Departamento de População de Lésbicas, Gays, Bissexuais e *Trans* na Secretaria de Direitos Humanos.

Dentro do grupo classificado por Santos & Pogrebischi (2011) como sendo de “minorias”, 8 das 9 experiências de Conferências foram criadas na vigência do Governo Lula: a) direitos da pessoa idosa; b) direitos da pessoa com deficiência; c) de gays, lésbicas, bissexuais e transexuais; d) povos indígenas; e) políticas públicas para as mulheres; f) juventude; g) promoção da igualdade racial; e de h) comunidade brasileira no exterior. Apenas a de direitos da criança e do adolescente preexistia.

Após o término do segundo mandato do Presidente Lula, a então Presidente Dilma Rousseff seguiu com a agenda de fortalecimento das Instituições Participativas e criou a Secretaria Nacional de Articulação Social - SNAS, – que foi incorporada a Secretaria-Geral da Presidência da República – e seus respectivos Departamentos de Diálogos Sociais, Participação Social, e Educação Popular e Mobilização Cidadã (Florêncio, 2014).

Em 2011, a SNAS organizou o 1º Seminário Nacional da Participação Social. Este evento reuniu cerca de 400 participantes que realizaram um balanço sobre iniciativas de participação social e sua efetividade. Neste Seminário foram lançadas as bases para construção de um sistema Nacional da Participação Social¹³, que chegou a ser regulamentado por meio do decreto 8. 243 de 2014, instituindo a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS.

Pouco depois, o decreto foi rejeitado pela Câmara por meio da aprovação do Projeto de Decreto Legislativo 1491/14, apresentado pela oposição, que anulou o decreto presidencial. Desde 2014, a página da Presidência da República não contabiliza mais as Conferências realizadas, dentre elas a 4ª edição da Conferência Nacional de Política para as Mulheres que aconteceu em 2015 e culminou em maio de 2016, na semana em que ocorreu a confirmação do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff.

Apesar da proposta de Política e Sistema da Participação ter sido anulada, as Instituições Participativas como Conselho e Conferência continuam a existir porque ou são regulamentadas por lei, como é o caso da saúde, ou por forte pressão política da sociedade civil. Mas, em muitos casos, a influência das resoluções aprovadas por tais IPs tem sido baixa, o que pode levar a um esvaziamento pelo cumprimento da finalidade da IP.

No caso da Conferência, esta finalidade foi mapeada por Souza (2012a) a partir de Decretos e Portarias que convocaram Conferências entre 2003 e 2010. São elas: (i) o

agendamento de temas com 38%; a avaliação de situações também com 38%; o fortalecimento da participação em 32% dos casos, e principalmente a proposição da Política Pública com 73% (p. 10), onde:

i) agendamento: quando se referiam a difusão de ideias, afirmação de compromissos, articulação entre atores, fortalecimento de redes, promoção de reflexões e debates ou troca de experiências; *ii)* análise: quando estavam em foco ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas, inclusive avaliação do encaminhamento de deliberações de Conferências; *iii)* participação: quando falavam em ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas; e *iv)* proposição: quando traziam aspectos de formulação de estratégias ou políticas para garantia de direitos, articulação entre entes federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas (Teixeira *et al.*, 2012, p. 19).

Como se vê, a proposição é a finalidade mais esperada. Segundo Teixeira *et al.* (2012), não se exclui a possibilidade de a Conferência também ser convocada com outra finalidade, como o de analisar a realidade e difundir ideias. “De toda forma, vale reconhecer a diferença entre as finalidades para perceber que diferentes públicos podem ser atraídos para o espaço participativo, a depender da ênfase num ou noutro tipo de objetivo” (Idem, p.20).

Outro aspecto comum a todas as edições de Conferências é o conjunto de procedimentos e regras, replicado a partir da experiência de edições de Conferência em Saúde. Experiência esta que foi construída com a ampliação do rol de participantes para além dos agentes governamentais e especialistas, incorporando também agentes da sociedade civil.

Esta construção parece ter suas bases nos movimentos populares que se desenvolveram ao longo dos anos 1970 e 1980, como as Comunidades Eclesiais de Base e organizações sindicais como a Central Única dos Trabalhadores, já mencionada neste trabalho.

Além do modelo escalonado em diversas esferas de governo, pode-se dizer que a necessidade de levantar crachá, pedir destaque, aludir questão de ordem etc., foi inspirada nas

assembleias sindicais. O crachá, à época, era o crachá funcional que comprovava que as pessoas que estavam a falar ou votar eram integrantes daquela categoria profissional.

Não foi realizado um estudo de casos de Conferência que permitisse comparar os procedimentos e regras de todos os casos de Conferência realizados até hoje. No entanto, é possível afirmar que, a partir da revisão da literatura, da análise de documentos de outros casos, da observação participante da IV edição da Conferência Nacional de Política para as Mulheres, e da vivência da autora deste trabalho (que já participou de diversas edições de Conferência na área de saúde, juventude e comunicação), a maior parte dos casos de Conferência têm uma base de procedimentos e regras em comum.

A partir da revisão da literatura, da análise de documentos, da observação participante da IV edição da Conferência Nacional de Política para as Mulheres, e da vivência da autora deste trabalho (que já participou de diversas edições de Conferência na área de saúde, juventude e comunicação), é possível afirmar que a maior parte dos casos de Conferência têm uma base de procedimentos e regras em comum. Quais sejam:

Credenciamento – Momento em que as pessoas que chegam na Conferência cadastram seus dados apresentando documento de identificação, ou validam seu cadastro previamente realizado em etapa anterior, registrando-se como representante daquela etapa e de segmento específico;

Regimento Interno – Geralmente produzido a partir das previsões constantes no Regulamento geral das Conferências, também chamado de Regimento, é o documento produzido pela Comissão Organizadora e lido logo após a mesa de abertura de cada Conferência para que os participantes fiquem cientes dos procedimentos adotados e possam modificá-los mediante aprovação na Plenária de Abertura.

Painéis ou Mesas Redondas – São momentos organizados para aquecer o debate para os Grupos de Trabalho, geralmente organizados em função dos eixos temáticos. De acordo com o Regimento Interno da I CNPM, a escolha dos painelistas que terão até 20 minutos de fala cabe a Comissão Organizadora Nacional. Após o término do painel, as participantes poderão

se expressar verbalmente ou por escrito, sendo que o tempo de intervenção é de até 3 minutos, improrrogáveis. A mesa pode definir limite de números de inscrições para as manifestações, considerando a programação da Conferência (Brasil, 2004; Brasil, 2007; Brasil, 2011).

Grupos de Trabalho – É a instância na qual os delegados escolhem eixo temático específico onde fica durante toda a Etapa (Ferrarezi & Oliveira, 2010); Os GTs são compostos por uma coordenação e por relatores. Os últimos integram, ao final do processo de discussão e de deliberação nesses espaços, a equipe de redação do documento síntese que será debatido na Plenária Final (Faria et al, 2012, p. 267); Para aparecer neste documento, a proposta deve ter aprovação de uma porcentagem mínima de votos a favor pelos participantes de cada GT; Esse mínimo é decidido pelo Regulamento Interno;

Proposta – É o produto de cada Grupo de Trabalho. Consistem em anunciados construídos coletivamente com o objetivo de intervir na agenda governamental (Ferrarezi & Oliveira, 2010, p. 8); Na etapa nacional se debate a partir da leitura das propostas formuladas por outras etapas (caderno de propostas), ou de textos de orientação da o debate elaborados pela Comissão, onde os representantes podem realizar “destaques” [levantando o crachá] para sugerir a supressão ou modificação dela;

Sistematização das Relatorias – É o trabalho feito por uma Comissão de Relatoria que reúne todas as propostas que saíram dos GTs em um documento único, que será discutido na plenária final; Algumas Conferências, como foi o caso da II CNPM, criam regimes diferentes para sistematização de propostas que obtiveram aprovação de 70% do total dos GTs, considerando-as aprovadas pela Conferência, mediante referendo do plenário; As aprovadas em um ou mais grupos são deliberadas em plenário, desde que não contrariem as recomendações já aprovadas por referendo (Faria et al, 2012, p. 268);

Plenária Final – É a instância máxima onde se aprovam as propostas que ganharão status de Resoluções; As propostas são visualizadas e lidas uma a uma, podendo o delegado realizar novos “destaques; Quando há “destaque”, dá-se tempo de fala ao representante que destacou a proposta para que faça a supressão ou alteração que deseje, e que só é acatada depois de votação; Quando não há consenso visível, abre-se a plenária para defesa de “contra” e outra “a favor”, e depois é refeita a votação; As propostas aprovadas compõem o relatório final do encontro [...] (Faria et al, 2012, p. 267); Também são inseridas na Plenária a defesa e aprovação de moções, que são

posicionamentos adotados pela Conferência, devendo ser de âmbito ou repercussão nacional e previamente assinadas por, no mínimo, 10% do total de delegadas/os (Faria et al, 2012, p. 268) para serem submetidas ao regime de votação;

Relatório Final - Após o término da plenária, se tem construído o Relatório Final geralmente com grande contingente de propostas [chamadas agora de Resoluções] e moções. O relatório final com as propostas e moções aprovadas são elaborados pela Comissão Temática e de Relatoria, coordenada pela SPM, em até 45 dias após o término da Conferência. Antes de sua divulgação, porém, ele deve ser referendado pelo Conselho Nacional, sendo, posteriormente, encaminhado às delegações estaduais e municipais (Faria et al, 2012, p. 268). (Florêncio, 2014, p. 53-4).

Após o fechamento de cada etapa e ao fim da edição de Conferência, as Resoluções aprovadas são encaminhadas para o respectivo órgão responsável, que fica sob a incumbência (sem prazo ou qualquer vinculação legal) de cumprir a finalidade prevista no decreto de convocação, como influenciar a formulação de um Plano de Política Pública.

3.4. As três primeiras edições da Conferência Nacional de Política para as Mulheres

Convocada em 2003 pelo Decreto s/n de 18/12/2003, e realizada entre os dias 15 e 17 de julho de 2004, a primeira Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres - CNPM teve como objetivo propor diretrizes à formulação do primeiro Plano Nacional de Política Pública para as Mulheres - PNPM – a ser implementado nos três anos seguintes com orçamento do Plano Plurianual – PPA de 2004 a 2007.

A Comissão Organizadora Nacional - CON foi criada para organizar a primeira edição da Conferência. Designada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, foi composta por quatro integrantes da sociedade civil do CNDM e por quatro integrantes da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM, sob a presidência da Ministra. No

interior desta comissão foram criadas a Comissão Especial Temática e de Relatoria, a Comissão Especial de Comunicação, a Comissão Especial de Infraestrutura, e a Comissão Especial de Regimento e Regulamento. Foi ainda incorporado um Grupo de Apoio (Brasil, 2004).

De acordo com o Regimento aprovado pelo CNDM em 02 de dezembro de 2003, o tema da I CNPM foi “Política para as Mulheres: Um Desafio para Igualdade numa Perspectiva de Gênero”, abordado a partir dos painéis de “análise da realidade brasileira, avaliando as políticas realizadas e os compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro” (p.) e “apresentação das propostas de diretrizes para construção do Plano Nacional de Política para as Mulheres” (Brasil, 2004, p.).

Com propósito de realizar um amplo processo de mobilização nacional por meio de organização de plenárias municipais e/ou regionais e estaduais, anteriores à etapa nacional, a SPM elaborou 4 (quatro) boletins informativos onde: (i) argumentava existir um compromisso da Presidência com a SPM e o objetivo da CNPM; (ii) definia os períodos para as plenárias municipais e estaduais ocorrerem; (iii) dizia que a etapa poderia acontecer em apenas um dia, mas que teriam que ter relatórios aprovados em plenária e posteriormente encaminhados para a CON, com a metodologia descrita no regimento; (iv) e que nela deveriam ser eleitas representantes para a etapa seguinte (da municipal para a estadual, da estadual para a nacional), com quantidade previamente estabelecida para cada etapa municipal e estadual levando em consideração a proporcionalidade da população naquele território; (iv) e esclarecia dúvidas sobre a organização das etapas, como sobre a responsabilidade pelo pagamento de deslocamento, alimentação e hospedagem dos participantes, quem compõem as Comissões Organizadoras Estaduais - COE e Municipais - COM etc. (Brasil, 2004).

Além dos boletins, a SPM também produziu um “texto-base” (Brasil, 2004) para ser objeto de discussão e votação nas Conferências Municipais e Estaduais, elaborados pela CON,

mais um grupo de trabalho e consultoras contratadas. Os textos-base para as Conferências municipais e estaduais eram diferentes, mas tinham em comum uma indicação de metodologia e pequenos diagnósticos elaborados a partir dos dois painéis pensados para a etapa nacional. Ao final do texto-base da estadual, contudo, havia uma indicação de Diretrizes de Políticas e ações prioritárias.

Estas indicações de ações prioritárias (40 ao todo) estavam distribuídas em cinco eixos temáticos que coincidiam com os eixos da etapa nacional: (i) enfrentamento à pobreza, geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e a terra; (ii) saúde da mulher, direitos reprodutivos e sexuais; (iii) violência de gênero e políticas de segurança; (iv) poder, democracia e participação; e (v) educação, cultura e produção de conhecimento.

O documento de texto-base, segundo a SPM, é apenas uma contribuição para o debate, de modo a respeitar a diversidade regional e as competências federativas e cada ente. Isso porque, ao mesmo tempo em que a Conferência municipal e estadual é uma etapa de um processo e Conferência nacional, elas também são processos de Conferência em si, com contribuições para o próprio ente municipal e estadual que a convoca.

Vale a pena mencionar que, antes da criação da Secretaria e Conferência nacional de mulheres no governo federal, as Coordenadorias dos municípios de Recife e São Paulo, por exemplo, já haviam realizado uma Conferência municipal de mulheres e tinham suas próprias agendas.

Além do mimetismo com relação aos procedimentos e regras, comuns a todos os processos de Conferência, foi comum encontrar nos documentos das últimas edições de Conferência municipal e estadual de mulheres a reprodução do mesmo temário e eixo proposto pela Comissão Organizadora Nacional, havendo pequenas modificações.

Com mais de 2.500 participantes, sendo 1.800 delegadas credenciadas, a I CNPM aconteceu após a realização de mais de 2 mil plenárias estaduais e municipais, que

envolveram cerca de 130 mil pessoas. A II CNPM conseguiu ampliar o número de participantes para 2.800 na etapa nacional. Já a III CNPM diminuiu o número de participantes no evento da plenária nacional para 2.125 delegadas, embora tenha mantido a ampliação local, envolvendo mais de 200 mil mulheres entre as etapas municipais e estaduais.

Durante seu discurso na abertura da I CNPM, o Presidente Lula anunciou a promulgação do decreto de 15 de julho de 2004 (Brasil, 2004) que institui o Grupo de Trabalho Interministerial - GTI com a finalidade de elaborar Plano Nacional de Políticas para as Mulheres “de acordo com as prioridades do planejamento governamental e as diretrizes oferecidas pela I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres” (art. 1º).

Além de representantes dos Ministérios da Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, Justiça, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Planejamento e Promoção da Igualdade Racial, e a própria SPM, o GTI também teve na sua composição duas representantes da sociedade civil e duas Representantes dos Governos estaduais e municipais ou do Distrito Federal.

O GTI foi responsável pela elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, a ser finalizado no prazo de até 60 dias, prorrogável por até 30 dias (art. 4º). Adicionalmente, teve que “propor estratégias de acompanhamento, avaliação e monitoramento do Plano” (art. 3, III). Por este motivo, o Decreto nº 5.390 aprovou o I Plano Nacional de Política para as Mulheres em 8 de março de 2005 e também institui “o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, no âmbito da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, com a função de acompanhar e avaliar periodicamente o cumprimento dos objetivos, metas, prioridades e ações definidos no PNPM” (art. 1º)¹⁴.

¹⁴ Este Decreto foi alterado pelo Decreto n. 7.959 de 13 de março de 2013. Em sua nova redação, o número de representantes do CNDM foi ampliado de dois para três, bem como foram incluídos outros Ministérios.

Assim, passou a ser competência do Comitê e não mais do GTI “revisar o PNPM, segundo as diretrizes emanadas das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres” (art. 5º, VIII). Logo, coube ao Comitê a elaboração do II e III PNPM. (Brasil, 2004)

Sob a coordenação da Secretaria Especial de Política para as Mulheres, também competia ao Comitê a tarefa de “elaborar relatório anual de acompanhamento das ações do PNPM” (art. 5, VI) e “encaminhar o relatório anual ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e à Câmara de Política Social, do Conselho de Governo, para análise dos resultados do PNPM” (art. 5, VII).

O primeiro Plano Nacional de Política para as Mulheres (2004-2007), publicado em dezembro de 2004, foi espelhado da Conferência com relação aos 5 (cinco) eixos que aparecem como capítulos do documento. Nele se diz que “O Plano é, portanto, resultado de uma construção coletiva de 120 mil mulheres brasileiras, que debateram em seus municípios e aprofundaram a discussão sobre direitos e demandas em 26 Conferências Estaduais e no Distrito Federal” (Brasil, 2004, p. 15). Ao todo, ele continha 199 ações, distribuídas em 26 prioridades (Idem).

As edições seguintes da Conferência não inovaram com relação ao formato de organização do processo e seus respectivos princípios e regras. Em suma: (i) a Conferência seguiu sendo convocada por Decreto presidencial; (ii) a comissão organizadora composta por integrante do CNDM e SEPM; (iii) o regimento interno divulgando o tema, eixos, cronograma para das etapas municipais e estaduais, modalidades de participação, encaminhamento de relatório etc.; (iv) divulgação de material (boletim, notícias, vídeos, áudios, etc.) sobre as etapas realizadas; (v) preparação de texto-base e/ou caderno de propostas consolidando; e (iv) mesmo conjunto de procedimentos apresentados neste capítulo.

As inovações estiveram relacionadas à introdução de novas modalidades de etapas preparatórias, como as modalidades de Conferência Livres e/ou virtuais, mudanças de temas e eixos. A Conferência Livre consiste em um tipo de etapa eletiva de Conferência organizada por

organizações da sociedade civil de forma autônoma para discutir qualquer tema específico ou amplo relacionado à política para as mulheres, e que produza um relatório com propostas a serem encaminhadas para CON, mas sem eleger delegadas. Tal etapa de Conferência pode acontecer na modalidade presencial ou virtual, mas o encaminhamento dado é o mesmo das Conferências presenciais.

Com relação ao tema, a segunda edição da Conferência, ocorrida em 2007, ampliou o temário em 3 (três): (i) análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade na perspectiva da implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres; (ii) avaliação das ações e políticas propostas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, sua execução e impacto; e (iii) participação das mulheres nos espaços de poder (Brasil, 2007).

Ademais, expandiu também os eixos, de 5 (cinco) para 11 (onze): (i) Autonomia, Igualdade no Mundo do Trabalho e Cidadania; (ii) Educação inclusiva e não-sexista, antirracista, não-lesbofóbica e não-homofóbica; (iii) Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos, autonomia das mulheres sobre seu corpo com respeito às suas diversidades e especificidades; (iv) Enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres; (v) Gestão, Monitoramento, Avaliação, Controle social do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres; (vi) Participação política das mulheres e igualdade em todos os espaços de poder; (vii) Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade, na floresta com garantia de justiça ambiental, inclusão social, soberania e segurança alimentar (viii) Direitos das mulheres à terra e moradia digna, bem como serviços com cidadania, garantindo a qualidade de vida nas áreas urbanas e rurais, considerando as etnias e comunidades tradicionais; (ix) Cultura, Comunicação e Mídia: igualitária, democrática e não discriminatória, não-sexista, antirracista, não lesbofóbica e não homofóbica, com controle social; (x) Enfrentamento do racismo, sexismo, lesbofobia; e finalmente o (xi) Enfrentamento das desigualdades que atingem as mulheres jovens, idosas em suas especificidades e

diversidades, criado por pressão de mulheres durante a etapa nacional da Conferência.

De acordo com entrevistas realizadas durante o mestrado da autora, esta segunda edição de Conferência foi considerada por agentes da sociedade civil e governo como a edição mais bem sucedida entre as três primeiras. Isso porque, além da ampliação dos temas e eixos, houve intenso debate sobre a importância de incorporar diversidade de mulheres e casamento temporal com a formulação do Plano Plurianual - PPA previsto para igual período do Plano (2008-2011). Isso foi importante porque, na edição que antecedeu o PPA já estava fechado quando foi finalizado o processo da Conferência, o que compromete a implementação das ações dos Planos (Florêncio, 2014).

O II PNPM estava organizado apenas em ações e prioridades. Ele teve objetivos gerais, específicos, metas, prioridades e planos de ação com órgão responsável, prazo, produto, parceiro e código da ação orçamentária no PPA, para cada prioridade, dentro de cada eixo.

Já o temário da terceira edição da Conferência que ocorreu em 2011 foi composto por 2 (dois) temas: (i) análise da realidade nacional social, econômica, política, cultural e dos desafios para a construção da igualdade de gênero; (ii) avaliação e aprimoramento das ações e políticas que integram o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e definição de prioridades.

A quantidade de eixos se manteve a mesma, mas com algumas alterações na redação ou ordem dos eixos. Além dos eixos preexistentes, as resoluções aparecem organizadas em quatro outros eixos nos anais desta edição: (i) Autonomia Econômica e social; (ii) Autonomia Pessoal das Mulheres; (iii) Autonomia Cultural; e (iv) Autonomia Política, institucionalização e financiamento de políticas públicas para as mulheres.

À época da pesquisa de mestrado da autora desta tese entre 2012 e 2014, as entrevistadas que participaram da terceira edição expuseram sua impressão de que proposta da SEPM ficou bastante confusa, pois além da reorganização da discussão a partir da autonomia

de mulheres, o entendimento de aprimoramento do II PNPM estava calcado na estratégia de não haver novo Plano, e sim a revisão deste II. No entanto, tal entendimento gerou conflito durante a etapa nacional e foi deliberado que haveria um novo Plano (Florêncio, 2014).

Este novo plano, no entanto, não tem número, pois foi publicado apenas como Plano Nacional de Política para as Mulheres (2013-2015). Ressalta-se que o processo da terceira edição da Conferência aconteceu em 2011, momento do fim da vigência do Plano; o plano subsequente teria início em 2013, indicando um vácuo no planejamento previsto para 2012.

No ano de 2012, a SPM passava por uma reestruturação registrada por meio do Decreto nº 7.765, de 25 de junho de 2012, compreendida como algo que contribuiu para o fortalecimento institucional da Secretaria (Brasil, 2013). Nesta reestruturação, a Secretaria passou a ter três subsecretarias: uma de enfrentamento à violência, outra de autonomia econômica e trabalho e uma última de ações temáticas que incluía todos os demais temas da agenda governamental da política. Apesar disso, a estrutura metodológica deste Plano é a mesma da anterior.

Apesar das diferenças entre os Planos, algo em comum atravessa todos eles: os princípios da Política para as Mulheres. Quais sejam: (i) autonomia das mulheres em todas as dimensões da vida; (ii) busca da igualdade efetiva entre mulheres e homens, em todos os âmbitos; (iii) respeito à diversidade e combate a todas as formas de discriminação; (iv) caráter laico do Estado; (v) universalidade dos serviços e benefícios ofertados pelo Estado; (vi) participação ativa das mulheres em todas as fases das políticas públicas; e (vii) transversalidade como princípio orientador de todas as políticas públicas (Brasil, 2004; Brasil, 2007; Brasil, 2011).

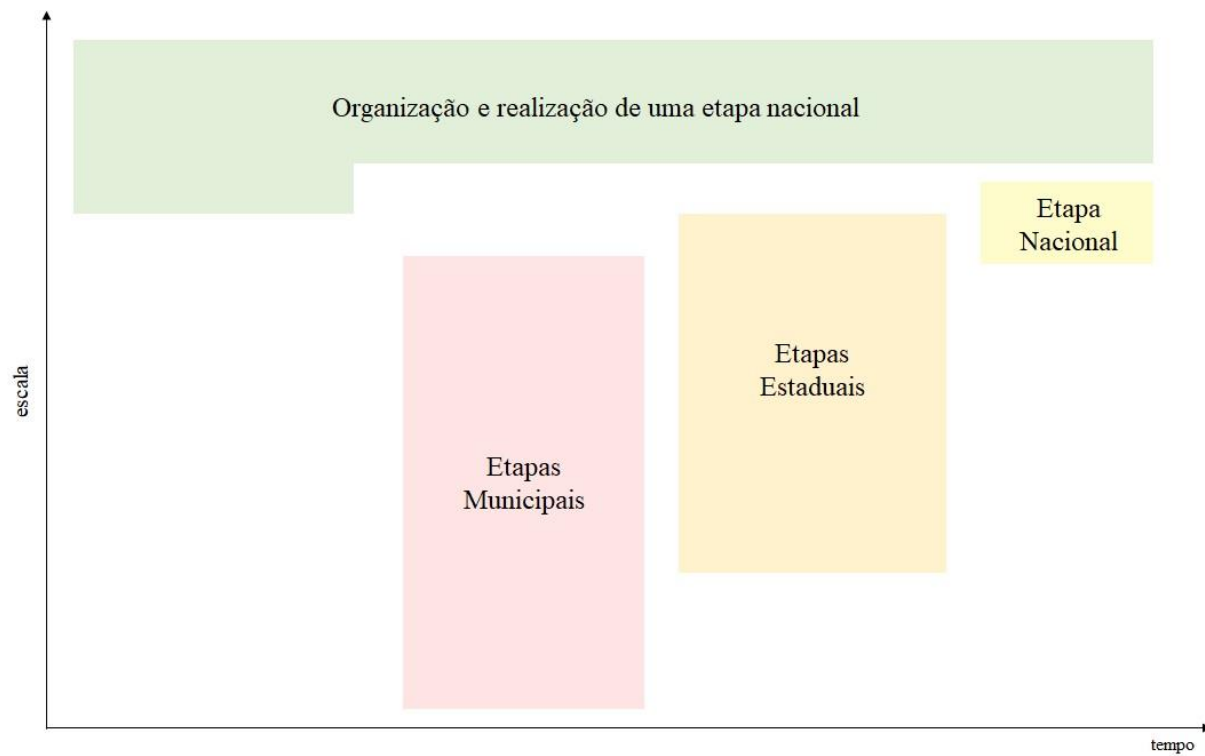
Com relação ao monitoramento e avaliação dos Planos, foram encontradas, ao todo, 53 atas de reuniões do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM no *website* da SPM,

compreendidas entre o período de abril de 2005 a dezembro de 2014¹⁵. Em setembro de 2009, a SEPM publicou o primeiro e único relatório de implementação do PNPM, prestando contas do que foi realizado entre 2005 e 2007. Após lançamento deste documento, um relatório sobre a execução orçamentária de 2012 foi divulgado pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIPO).

As Figuras abaixo resumizam como se deu a realização das três edições anteriores da Conferência Nacional de Política para as Mulheres. Esta figura contestaria a representação habitual da Conferência numa pirâmide, porque evidencia o papel de coordenação que o organismo do governo federal exerce na articulação e coordenação de uma edição de Conferência. No caso da área de Política para as Mulheres, entende-se que essas figuras resumiriam todas as três primeiras edições de Conferência pela grande semelhança entre elas.

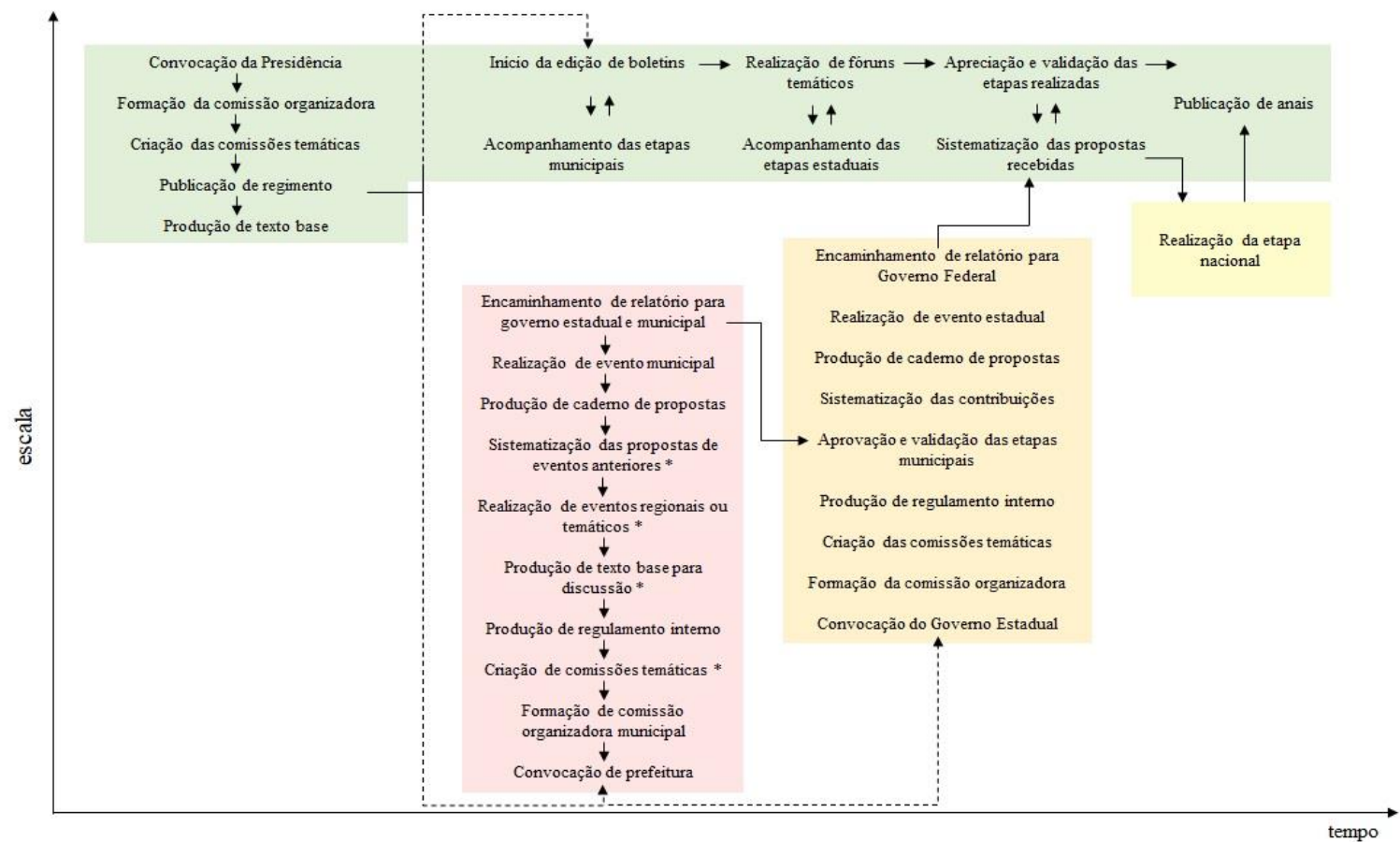
¹⁵ Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/reunioes-do-comite-de-monitoramento>. Acessado em: 23 de março de 2018.

Figura 6 - Edição de Conferência em escala e tempo



Fonte: elaboração própria

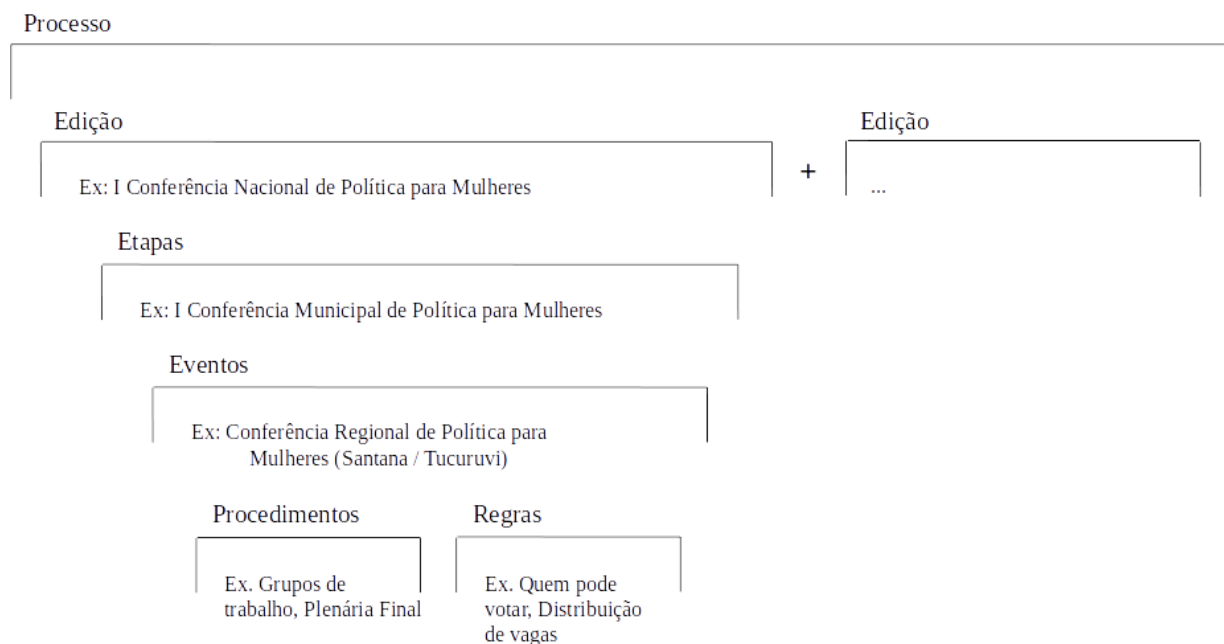
Figura 7 – Detalhamento de uma edição e Conferência em escala e tempo



Fonte: elaboração própria

No entanto, esta figura não é capaz de explicar o processo cíclico que envolve a realização de mais de uma edição de Conferência ou, como no caso da área de Política para as Mulheres, por exemplo, este esquema não elucida a continuidade entre as edições de Conferência (em 2004, 2007, 2011 e 2015-16).

Figura 8 - Processo do caso da Conferência Nacional de Política para as Mulheres



Fonte: elaboração própria

É importante, especialmente para o escopo desta tese, compreender que a Conferência é um processo mais amplo que abrangeria sua interação com outros instrumentos e organismos na área de política pública onde está situada. Neste caso, na área de Política para as Mulheres.

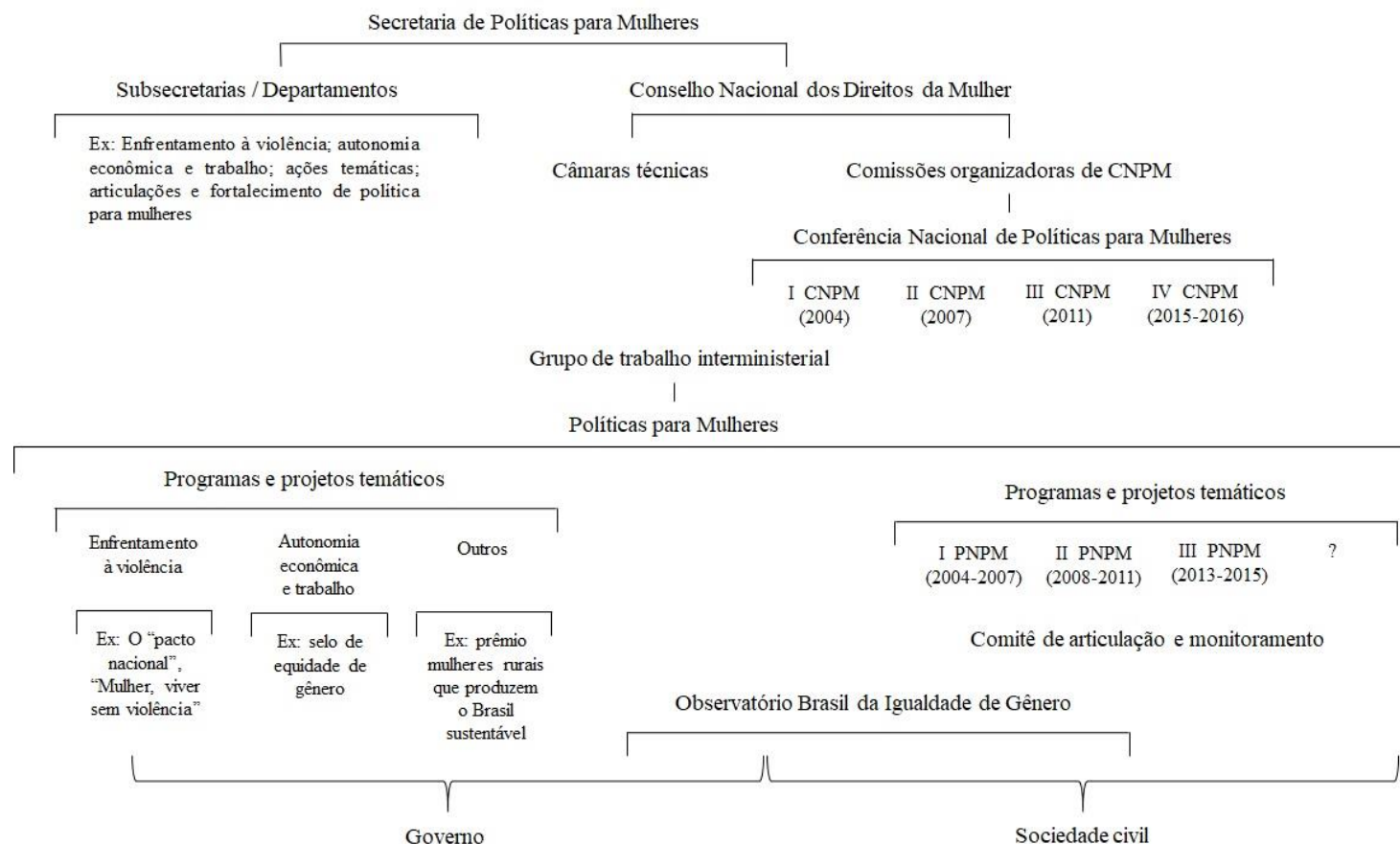
Quando se fala em edição, refere-se à convocação de um cronograma novo de etapas que irão consolidar uma etapa nacional, como a I, II ou III Conferência Nacional de Política para as Mulheres. As etapas são, por sua vez, o conjunto de eventos que envolvem reuniões de preparação e a realização e um evento de fechamento de cada esfera de governo: municipal, estadual e federal (chamado de nacional).

No município de São Paulo existem eventos de preparação para as mulheres e estes são compreendidos como sub-etapas organizadas por regiões e temas. Entretanto, alguns municípios e estados realizam apenas reuniões de organização e um evento principal com os procedimentos e regras estabelecidos pelo regimento interno.

Um dos problemas de nomear como “Conferência” todo o processo, edições, etapas e eventos é que o público comum pode não compreender as diversas camadas e complexidade que um processo de Conferência envolve. Talvez por isso seja bastante comum boa parte da literatura nacional sobre Conferência dedicarem longas páginas para descrever estes casos. Muitas vezes casos únicos, como nesta tese.

Outro problema comum consiste em não compreender como a Conferência se insere neste processo mais amplo, algo que poderia ser ilustrado pela Figura XVC abaixo, tendo como base o organograma e documentos de política da Secretaria Especial de Política para as Mulheres – anterior a reforma ministerial ocorrida em 2015.

Figura 9 - Processo de Conferência na área de Política para as Mulheres do governo federal



Fonte: elaboração própria

Como pode ser observado na Figura acima, a Conferência faz parte de um quadro mais amplo de interação entre governo e sociedade civil que também se expressa por meio de outras instâncias como o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e suas respectivas câmaras técnicas. Também o Grupo de Trabalho Interministerial, o Comitê de Articulação e Monitoramento e o Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, composto por integrantes do governo e da sociedade civil. E esta figura acaba por ilustrar mais a parte desta interação que estaria mais para dentro do governo.

No entanto, como se verá a partir da narrativa do próximo capítulo, a questão de pesquisa desta tese acaba por fincar os pés no outro lado desta interface entre governo e sociedade civil, que estaria mais próxima das disputas que ocorrem entre atoras da sociedade civil durante o processo de interface por meio da edição da IV Conferência Nacional de Política para as Mulheres.

CAPÍTULO 4 – NARRATIVA DAS TEORIAS E ABORDAGENS DO CAMPO-TEMA

Ser útil pode ser algo como o apoio ao debate ou, dado que nenhuma teoria ou argumento viaja por conta própria (LATOURE, 1987), ajudar os saberes e conhecimentos presentes a viajar para que outros possam conecta-los com outras ideias e possibilidades dentro do processo de coletivização. Pode ser também a contribuição de trazer outras vozes para o debate, de mostrar outras posições e outros argumentos (Spink, 2003, p. 27).

O objetivo deste capítulo é apresentar as principais teorias e abordagens que integram o quadro teórico desta tese. Como foi dito, no Capítulo 2, a formação deste quadro se deu após a etapa de entrevistas e foi delimitado a partir destas. Estão presentes neste capítulo quatro tipos de discussão teórica sobre a questão da inclusão ou exclusão de mulheres de diferentes perspectivas sociais nos espaços deliberativos,

O primeiro é o da teoria de democracia deliberativa, diante do seu potencial para incluir todos os cidadãos que seriam afetados por uma decisão de um agente do Estado, no processo de tomada de decisão sobre a mesma. E ainda diminuir os efeitos discriminatórios oriundos das relações de classe, gênero e raça.

O segundo seriam as importantes críticas empreendidas às limitações dessa teoria, como a distribuição desigual do capital simbólico, o incansável procedimentalismo Habermasiano; o caráter idealista da proposta; a percepção de que a reforma democrática das instituições não seria tão radical; a incapacidade do modelo em fornecer princípios de justiça social, insensibilidade em relação às possibilidades de participação política direta e às formas de influência do sistema político não mediadas pelas instituições parlamentares; a deliberação parece reforçar a ordem existente e consequentemente alimentaria processos opressivos.

Nesta linha, Seyla Benhabib, Íris Young e Nancy Fraser mostraram como ela teria

potencialidade para fomentar justiça social, incluindo direitos e políticas para as mulheres. E, ao mesmo tempo, como ela também criaria obstáculos à participação de mulheres e pessoas não brancas, seja pela: delimitação entre as questões consideradas públicas ou privadas; pelo domínio do discurso racional, regras e procedimentos de homens brancos; ou ainda pela exclusão de públicos alternativos, subversivos e subordinados, ao não se reconhecerem as condições intersubjetivas e objetivas relacionadas à existência e possibilidades de participação, na esfera política formal, destes sujeitos.

No entanto, restou evidente que a questão central das críticas está voltada para o potencial de real inclusão dos diversos públicos afetados pela decisão que seria tomada nos fóruns deliberativos formais no interior da esfera pública. Nesta linha, especificamente com relação ao momento da deliberação, fala-se de como os procedimentos e regras são insuficientes para garantir igualdade entre as partes que participam da deliberação. Bem como, a forma de comunicação via discurso racional também pode ser excludente, por não incorporar outras formas de comunicação que possam ser vistas como afetivas.

E, ainda, de como os atores envolvidos podem reproduzir o seu poder perante os demais neste espaço deliberativo, inclusive por domínio dos procedimentos e regras e forma de se comunicar. Os limites da teoria deliberativa apontados por esta crítica do ponto de vista da inclusão de diferentes participantes em fóruns deliberativos podem ajudar a analisar os principais obstáculos à participação identificados no processo de observação participante da IV edição da Conferência de mulheres discutidos no capítulo 5.

Mas, como foi dito, a de domínio de coalizões se sobressaiu às demais, e foi justificada como uma preocupação destes com os temas da agenda e fortalecimento da política para as mulheres. Pelo argumentado, a heterogeneidade das demandas das mulheres de perspectivas recém-chegadas à área de política para as mulheres, poderia ameaçar o fortalecimento e a institucionalização da política. E, em termos teóricos, parece que a preocupação tem

fundamento, motivo pelo qual a teoria de redes será trabalhada no item 3 deste capítulo.

No desfecho do capítulo, aborda-se o desafio de incluir pessoas de perspectivas a partir da percepção de que pouco se tem discutido sobre a inclusão de pessoas de diferentes perspectivas interseccionadas nos fóruns deliberativos da esfera pública. E a partir disso se retoma a questão da interseccionalidade para então findar com o debate sobre o desafio de se construir uma identidade coletiva. Para tanto, acaba-se recorrendo às Teorias de Novos Movimentos Sociais, de Frame e por fim à questão sobre elos discursivos para inserção em arenas.

Desta forma, o capítulo expressa o anseio em se trabalhar com teorias e abordagens dos três distintos campos multidisciplinares onde o campo-tema que esta pesquisa de tese está inserida. A teoria deliberativa e as críticas que se faz à ela estariam no campo da participação social e democracia. O de redes de políticas está no de políticas públicas. E a interseccionalidade e o desafio de formar identidade coletiva como um debate inserido no campo de gênero. Adicionou-se, contudo, a teoria de movimentos sociais que atravessaria todos os campos multidisciplinares aqui mencionados.

4.1. Teoria Deliberativa

Jurgen Habermas, filósofo e sociólogo alemão, certamente não foi o primeiro a estudar e escrever sobre deliberação, mas “é o mais proeminente defensor da teoria deliberativa de democracia” (Lubenow, 2010a, p. 230). Para ele, o núcleo normativo da democracia moderna é mais bem captado pelo princípio de que “só podem reivindicar validade legítima os estatutos jurídicos com os quais estiverem de acordo todos os participantes de um procedimento legislativo discursivo que, por sua vez, tenha sido legalmente constituído”

(Scheuerman, 2014, p. 1150).

Silva (2011) destaca a existência de dois elementos fundamentais do modelo crítico de Habermas. O primeiro seria “um novo direcionamento à compreensão de emancipação social, pautado nas condições necessárias e processos de entendimento livre de coerções”, e o segundo seria “um núcleo normativo centrado nas pretensões radical-democráticas de auto-organização de uma comunidade jurídica” (Silva, 2011, p. 310).

Sobre o primeiro, pode-se dizer que a concepção da democracia deliberativa Habermasiana considera a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão o elemento central para compreensão de um processo democrático. Por isso, ela focaliza os elementos formais e normativos, sendo descrita muitas vezes como procedimental (Lubenow, 2010a). No entanto,

O procedimento da deliberação não é apenas uma etapa de discussão que antecede a tomada de decisão. Mais do que isso, ela tem o objetivo de justificar as decisões a partir de razões que todos poderiam aceitar. Esse é o procedimento deliberativo da razão pública: fornecer um espectro de razões que poderiam ser aceitas por todos os possíveis atingidos, ainda que nem todos compartilhem com o tema ou assunto em questão, ou com a mesma filosofia de vida. (Lubenow, 2010a, p. 245)

Os procedimentos, então, garantiriam o processo dialógico onde “os participantes oferecem mutuamente razões, em defesa de determinada opinião, posição ou proposta, ou em objeção a opiniões, posições ou propostas avançadas por outrem” (Vieira & Silva, 2013, p. 156). Pois, para Habermas (1997) a deliberação seria o “ato intersubjetivo de comunicação e argumentação, cujo objetivo é alcançar um consenso sobre a solução para determinado problema social” (1997, p. 305).

Neste sentido, a expectativa de Habermas é que os conflitos possam ser resolvidos racionalmente, diante do reconhecimento do melhor argumento, “o que pressupõe que as partes adotem uma predisposição para alterar a sua opinião e redefinir as suas preferências e

interesses, se persuadidas por razões que entrem em conflito com, e finalmente destronem, as suas opiniões, preferências e interesses de partida” (Vieira E Silva, 2013, p. 156).

Por ser assim, esta concepção está centrada nos procedimentos formais que indicam “que” participa, e “como” fazê-lo (ou está legitimado a participar ou fazê-lo), mas não diz nada sobre “o que” deve ser decidido. Ou seja, as regras do jogo democrático (eleições regulares, princípio da maioria, sufrágio universal, alternância de poder) não fornecem nenhuma orientação nem podem garantir o “conteúdo” das deliberações e decisões (Lubenow, 2010a, p. 232).

E aqui reside uma diferença fundamental do trabalho de Habermas em comparação ao do filósofo político John Rawls que pensa a deliberação como parte da teoria de justiça como equidade. Isso porque a teoria de Rawls parte do pressuposto de que existiria uma concepção de justiça publicamente reconhecida, onde cada membro da sociedade aceita os mesmos princípios de justiça e obedece às instituições fundamentais da sociedade que considera justa (Rawls, 1996).

A teoria de Habermas questiona esse pressuposto, e aposta na comunicação mediada por procedimentos, acreditando que as partes envolvidas em um processo deliberativo chegarão a um consenso sobre. Este processo traria então a justificação necessária para legitimar as decisões dos agentes políticos.

E aí vem o segundo elemento fundamental do modelo de Habermas, onde “a emancipação social encontra seu núcleo normativo na pretensão de “auto-organização democrática de uma comunidade jurídica”, a qual expressa a expectativa de uma regulação autônoma da vida social” (Silva, 2011, p. 310-311).

Segundo Scheuerman (2014), Habermas desenvolveu um modelo de “duas vias” da democracia. Em uma via haveria “um “público organizado” (composto por órgãos legislativos e outras instituições políticas formais)” que atuaria junto a “um “público desorganizado”, uma sociedade civil mais ampla, na qual os cidadãos contam com um conjunto de dispositivos

(incluindo associações políticas e meios de comunicação de massa) para participar do debate e do intercâmbio políticos autônomos” (Scheuerman, 2014, p. 160).

Neste modelo, as instituições políticas formais teriam o papel de dar a base à formação da opinião pública e codificar os resultados desse processo. Mas, a sociedade civil é de extrema importância porque seu discurso, fora da arena política formal, é livre e teria o condão de “identificar, selecionar e interpretar as preocupações políticas” (Scheuerman, 2014, p. 160). A esfera pública, por sua vez, se torna o conceito chave do processo político deliberativo Habermasiano, pois:

A esfera pública é uma “estrutura intermediária” que faz a mediação entre o Estado e o sistema político e os setores privados do mundo da vida. Uma “estrutura comunicativa”, um centro potencial de comunicação pública, que revela um raciocínio de natureza pública, de formação da opinião e da vontade política, enraizada no mundo da vida através da sociedade civil. (Lubenow, 2010a, p. 236)

Neste sentido, a esfera pública exerce não somente a função de identificar e perceber a realidade e os problemas sociais, mas também de “exercer pressão sobre o sistema político a ponto de influenciá-lo nas questões que foram debatidas e problematizadas na esfera” (Losekann, 2009, p. 42). Esta pressão advém da construção da opinião pública que se forma por meio do processo de comunicação dentro dela. “Ou seja, quando as opiniões individuais são estabelecidas pelo meio de argumentos, informações e amplo debate, existe a possibilidade do surgimento de uma ideia comum, um consenso, uma opinião pública” (Losekann, 2009, p. 42).

Estes dois elementos da teoria Habermasiana estão estritamente relacionados com o processo de institucionalização de direitos e políticas. Para Lubenow (2010), Habermas colocou certo peso sobre o processo de institucionalização orientado pelo paradigma procedimental de democracia. Este processo que se inicia “pela formação da opinião e da

vontade nas esferas públicas informais, acaba desaguando, pelo caminho procedimental, nas instâncias formais de deliberação e decisão” (p. 230).

Por isso, o pensamento político Habermasiano põe atenção nos “pressupostos, os arranjos institucionais, os mecanismos de controle político” (Lubenow, 2010, p. 231), pois eles fariam parte do desencadear do processo de institucionalização. E que pressupostos são esses? Faria (2010) os resumiu em:

Neste sentido, como foi dito e reiterado aqui, é importante garantir a existência de tais pressupostos para que ocorra o processo dialógico e alcançar o consenso sobre a solução para determinado problema social. Uma vez alcançado este consenso, a decisão do agente do Estado estaria justificada. Seria legítima.

Para Habermas, este processo de institucionalização funcionaria a partir do modelo das “eclusas” (Lubenow, 2010, p. 231). Eclusa é uma obra da engenharia hidráulica criada para transportar barcos por canais com diferenças de altitude por meio de um sistema de comportas¹⁶. Existem duas compostas que separam os níveis da água. Quando a embarcação precisa subir ou descer de nível, ela entra numa câmara que é preenchida ou esvaziada de água, causando a elevação ou diminuição até que se atinja o nível desejado¹⁷. É assim que Habermas imaginou este processo. No lugar da água estariam os fluxos comunicativos que:

¹⁶ Disponível em: <https://www.infoescola.com/engenharia/eclusa/>. Acessada em: 19 de maio de 2018.

¹⁷ Disponível em: <https://mundoestranho.abril.com.br/tecnologia/como-funciona-uma-eclusa/>. Acessada em: 19 de maio de 2018.

Podem migrar tanto do centro para a periferia quanto da periferia para o centro, dependendo de quem determina ou controla a orientação dos fluxos de comunicação. Mas, apesar desses dois modos de elaborar temas, questões e problemas, interessa a Habermas o caminho que culmina no tratamento formal de temas novos e politicamente relevantes que emergem do mundo da vida e da esfera privada da sociedade civil, migram da periferia ao centro (Lubenow, 2010, p. 241).

Assim, complementa Lubenow (2010), a “ideia de democracia repousa, em última instância, no fato de que os processos políticos de formação da vontade, que no esquema aqui delineado têm um status periférico ou intermediário, devem ser decisivos para o desenvolvimento político” (p. 241).

Voltando à tese e reflexionando sobre a utilidade deste referencial teórico para o presente trabalho, é possível dizer que existem paralelos do modelo Habermasiano de institucionalização e sua analogia de eclusas com outras teorias tais como: arenas de ação e debate público de Mario Fuks; Subsistemas de política públicas inicialmente pensado por J. Leiper Freeman; a formação de agenda de políticas públicas e os múltiplos fluxos de John Kingdon; dentre outras que buscam explicar como um tema se torna relevante para agenda governamental do Estado.

No entanto, o locus desta tese não está no fluxo de comunicação entre sociedade civil e Estado. Mas sim nas disputas no interior da sociedade civil em um processo deliberativo que está em interface com o Estado e que pretende incidir nele. Em outras palavras, incide mais sobre o processo de argumentação, debate e possibilidades de se formar consensos, ante as limitações para consecução dos pressupostos deste modelo de democracia que serão instados no subitem a seguir.

4.2. Desafios à inclusão

Inicialmente viu-se grande potencial na proposta da teoria deliberativa, uma vez que na concepção de esfera pública pensada por Habermas, os cidadãos podem limitar o poder e pressionar os atores políticos para serem mais responsáveis e transparentes, pois “através da exposição e crítica das ações do Estado e agentes corporativos, revela-se o poder de decisão inerente a estes atores tornando-os suscetíveis à opinião pública” (Losekann, 2009, p. 46).

Nesta linha de vislumbrar potencialidades, acreditou-se também que a participação dos cidadãos nos espaços deliberativos seria “indutora não só de mais oportunidades para os cidadãos tomarem parte da deliberação, mas também do desenvolvimento das virtudes da cidadania, incentivando-os a considerarem questões políticas de maneira mais pública” (Faria, 2010, p. 106).

Avistou-se, ainda, que “a deliberação pode conviver com outras formas de tomada de decisões, desde que o uso dessas formas seja, em algum momento do processo deliberativo, publicamente justificado” (Faria, 2010, p. 204). Bem como, se “comparada aos métodos agregativos de decisão, pode diminuir os efeitos discriminatórios oriundos das relações de classe, gênero e raça, pois pode tornar público o uso indevido de determinados meios, como, por exemplo, poder e dinheiro”. (Faria, 2010, p. 104).

No entanto, pouco depois, eclodiram trabalhos críticos à teoria deliberativa Habermasiana. Alguns deles, situados dentro da própria teoria crítica da escola de Frankfurt (como Axel Honnet, Seyla Banhabib, Nancy Fraser e Íris Young), onde Habermas também está.

Em linhas gerais, existem diversas acusações sobre "déficits sociológicos" “com relação a patologias sociais e formas ilegítimas de poder que se impõem sem fazer uso da mediação sistêmica, tais como a distribuição desigual do capital simbólico, o controle da mídia sobre a formação das agendas públicas informais e formas de dominação cultural independentes das

estruturas burocráticas (Silva, 2011, p. 327).

Afinal, a “tensão, o conflito, a disputa política que se desenrola nas esferas públicas, são inerentes ao próprio procedimento, um “jogo” no qual já sempre estamos envolvidos como participantes quando pretendemos discutir, justificar ou negar pretensões de validade” (Lubenow, 2010 a, p. 246).

Nesta linha, critica-se, por exemplo, a ideia reguladora de que os discursos racionais se orientam pelo entendimento, o que “levar-nos-ia equivocadamente a conceber a deliberação pública como um processo consensual. Por conseguinte, a esfera pública também seria pensada de forma equivocada como uma dimensão do consenso” (Melo, 2015, p. 22). No entanto,

Interações sociais e práticas políticas são compostas, antes, por conflitos de valores e interesses (muitas vezes inconciliáveis). O critério normativo de uma justificação consensual (fruto do “procedimentalismo”) não poderia passar por cima da característica conflituosa de processos deliberativos também presentes nas democracias. As deliberações são processos “em aberto”, que não almejam um resultado comum (consenso “cognitivo” fundado em razões), mas concernem ao andamento de negociações práticas (cf. McCarthy, 1991; Walzer, 2007; Bohman, 1996) (Melo, 2015, p. 22)

Acrescenta-se a isso: o incansável procedimentalismo Habermasiano; o caráter idealista da proposta; a percepção de que a reforma democrática das instituições não seria tão radical; a incapacidade do modelo em fornecer princípios de justiça social; “de que, apesar da intencionalidade prática, Habermas não explicita nenhum destinatário em particular (a quem ele se endereça?)”; dentre outros (Lubenow, 2010a, p. 242).

Além disso, haveria uma “insensibilidade em relação às possibilidades de participação política direta e às formas de influência no sistema político não mediadas pelas instituições parlamentares” (Silva, 2011, p. 237), como nos casos de conselho e Conferência. E uma aposta de que “instituições legislativas parecem cumprir o papel de lugar natural para onde

escoam todas as demandas sociais que emergem no mundo da vida (Silva, 2011, p. 327), quando trabalhos recentes também tratam da aposta no poder judiciário para reinterpretar e aplicar direitos e políticas sociais (Silva, 2011).

Neste sentido, a deliberação parece reforçar a ordem existente e consequentemente alimentariam processos opressivos, pois “sob a falsa alegação de fomentar a participação, a deliberação legitimaria práticas e procedimentos que contribuem para a manutenção do status quo” (Mendonça, 2013, p. 53). Ainda para Mendonça (2013):

Embora tenha nascido crítica ao liberalismo, pouco a pouco, a deliberação tê-lo-ia aceitado, justificando as instituições existentes. Essa crítica emerge de forma contundente na leitura que Dryzek (2000a) faz sobre o desenvolvimento da obra de Habermas. Dryzek aponta que, diferentemente das contribuições críticas desenvolvidas na Teoria da Ação Comunicativa, Habermas teria, paulatinamente, aceitado a democracia liberal tal como ela se encontra institucionalizada. Nessa leitura, *Direito e Democracia* (1997) defenderia um modelo em que a discussão ocorreria de forma pulverizada e as decisões políticas estariam restritas aos representantes eleitos (Mendonça, 2013, p. 55).

Assim, como resumiu Mendonça (2013), “os deliberacionistas teriam focado a cooperação, esquecendo-se que política é uma questão de interesse e poder” (p. 54). Segundo Melo (2015), “há uma normatividade latente quando compreendemos a esfera pública como um espaço social de circulação de poder” (p. 28), visto que ela manifesta um processo de influência recíproco entre o modo de operar do sistema político as ações dos cidadãos, e pressupõe que temas controversos “podem colocar em movimento uma ampla circulação de poder” (Melo, 2015, p. 28).

Para além destas críticas gerais, existem algumas específicas formuladas por Seyla Banhabib, Nancy Fraser e Íris Young que se ocuparam das possibilidades e limites do modelo deliberativo Habermasiano para a concretização de justiça social para as mulheres, combinando teoria crítica com teoria feminista.

Benhabib, filósofa norte-americana, enxerga potencial na deliberação, mas entende que “a histórica exclusão das mulheres da esfera pública só poderia ser eliminada através de um conceito mais complexo, ancorado em fundamentos abstratos e procedimentos adequados de participação política” (Losekann, 2009, p. 48).

Como explica Losekann (2009), “sua preocupação está em criar uma base metodológica que possibilite uma generalização maior. Critérios de participação que possibilitem a inclusão de temas privados são fundamentais para isso e dependem de uma contínua renegociação dos limites entre o público e o privado” (p. 48).

Um destes critérios é como se estabelece aquilo que é público ou privado, pois alguns temas compreendidos como privados são deixados de lado na esfera pública. É o que ocorre com temas relativos a gênero, que frequentemente são associados com questão de foro íntimo (Benhabib, 2007).

Segundo a autora, as mulheres foram historicamente colocadas na esfera privada, especialmente na esfera íntima. Suas questões, problemas, e, até mesmo seus assuntos, não eram considerados públicos ou políticos, sendo assim, ficavam isoladas numa dimensão na qual, dificilmente, seriam resolvidos com justiça, sem ter qualquer destaque como tema relevante para ser discutido publicamente (Losekann, 2009, p. 48).

Assim, Benhabib alerta que as divisões rígidas dos limites entre o público e o privado causam exclusões. E por isso, propõe que a linha que separa o público do privado seja renegociada (LOSEKANN, 2009). Íris Young também vai nesta linha. Para ela, a distinção entre o público e o privado expressa vontade por homogeneidade e leva a exclusão de pessoas e grupos, mas ela não trabalha diretamente com a questão de intimidade e sim da separação entre racionalidade e afetividade.

Para Young (2012), “na prática, essa suposição impõe a homogeneidade ao público cívico, excluindo do público aqueles indivíduos e grupos que não se encaixam no modelo do cidadão racional capaz de transcender corpo e sentimento” (p.185). Essa exclusão teria uma base

dupla: de um lado a tendência em opor razão e desejo; e do outro a associação dessas características a alguns tipos de pessoas, como mulheres e não brancos.

Young (2001) entende que na maioria das situações reais de discussão, o discurso masculino é privilegiado em relação ao feminino porque “privilegiam o discurso formal e de caráter geral, frio e desapaixonado” supondo “oposição entre corpo e mente, emoção e razão”, sendo que “a cultura de discurso de homens brancos de classe média tende a ser mais controlada” e de mulheres e minorias raciais agitada e personificada” (p. 372-3).

Por este motivo, uma literatura cada vez mais extensa pretende mostrar que meninas e mulheres falam menos em situações de discurso onde a firmeza e a competição de argumentos são valorizadas (p. 371). Ainda segundo a autora “quando as mulheres chegam a falar nestas situações, tendem a fornecerem informações e a fazerem perguntas mais do que afirmar suas opiniões e iniciar controvérsia” (Young, 2001, p. 371). Como resume Young (2012):

O mundo burguês instituiu uma divisão moral do trabalho entre razão e sentimento, identificando masculinidade com razão e feminilidade com sentimento e desejo (Glennon, 1979; Lloyd, 1984). A esfera da vida familiar e pessoal é uma criação moderna tanto quanto o domínio moderno do Estado e da lei, e vem como parte do mesmo processo (Nicholson, 1986, cap. 4; cf. Okin, 1981). A imparcialidade e a racionalidade do Estado dependem da contenção da necessidade e do desejo no domínio privado da família. O domínio público dos cidadãos só adquire unidade e universalidade definindo o indivíduo civil em oposição à desordem da natureza feminina, que aceita sentimento, sexualidade, nascimento e morte, os atributos que distinguem concretamente as pessoas entre si. O cidadão universal é razão (masculina) desincorporada e desapaixonada (Pateman, 1986; 1988, cap. 1-4). O cidadão universal também é branco e burguês. As mulheres não foram as únicas pessoas excluídas da participação no público cívico moderno. Em muitos países da Europa, até recentemente, tanto judeus quanto pessoas da classe trabalhadora eram excluídos da cidadania. Nos Estados Unidos, os formuladores da Constituição restringiram especificamente o acesso da classe trabalhadora ao público racional e, claro, também excluíram escravos e índios da participação no público cívico (Young, 2012, p. 186-7).

Neste sentido, o público cívico universal e imparcial é suspeito, uma vez que consideram adequado que algumas pessoas devessem ser excluídas da participação desse público. “Se não foi apenas um erro, isso sugere que o ideal do público cívico como expressão do interesse geral, do ponto de vista imparcial da razão, resulta, ele próprio, em exclusão” (Young, 2012, p. 185).

Diante de tais críticas, ela desenvolveu um modelo alternativo de deliberação, nomeado de “democracia comunicativa”, onde ela propõe modificações nas possibilidades de comunicação para que sujeitos e grupo marginalizados sejam incluídos (Tosold, 2012, p. 2).

Ela investe então na comunicação por compreender que o poder social também deriva “de um sentido internalizado do direito que se tem de falar ou não falar, da desvalorização do estilo de discurso” (Young, 2001, p. 370). E como deliberação é competição e “as partes em disputa visam vencer um debate, não atingir um entendimento mútuo” (p. 371), acaba que ideia da força do melhor argumento “privilegia os que gostam de competições e conhecem as regras do jogo. O discurso assertivo e confrontacional é mais valorizado aqui do que no discurso tentativo, exploratório ou conciliatório” (Young, 2001, p. 371).

Por isso, Young (2001) vai propor um modelo teórico de democracia comunicativa que tem a diferença como recurso. Nele, outras formas de comunicação como a saudação, a retórica e a narração - que permitiriam a grupos apresentarem suas diferenças culturais - teriam o mesmo peso da argumentação racional.

As saudações seriam formas amenas de lisonja, elogios, deferência, abraços e mesmo oferta e aceitação de comida e bebida que permitem que “as partes em diálogo reconheçam umas às outras em suas particularidades” (p. 380) e tentam estabelecer “confiança e respeito” (p. 381). A retórica seria o uso de “humor, jogos de palavras, imagens e figuras de linguagem” que constrói conexão de “caráter situacional” e “dão corpo e cor aos argumentos, fazendo a discussão puxar o pensamento por meio do desejo” (p. 383). Já a narração é uma forma de transmitir seu ponto de vista e revelar valores, cultura e significado, exibindo experiências

subjetivas a outros sujeitos como contar histórias sobre obstáculos enfrentados ou “explicar aos participantes externos o que certas práticas, lugares e símbolos significam para as pessoas que os detêm”. Ela tende a ser mais igualitária porque “cada um pode contar sua história com autoridade igual” (p. 385).

Dentro desta alternativa proposta por Íris Young está o debate sobre a representação e perspectivas sociais. “Young parte da ideia de que a representação de grupo não cria “divisão e conflito”, mas, ao contrário, é essencial para que haja justiça no interior da democracia, pois os problemas e as soluções encontradas passam a ser discutidos em diferentes perspectivas” (Pinto, 2004, p. 107).

Para ela, há três formas de representação: de interesses, de princípios e de perspectivas sociais. Esta terceira seria a mais complexa por tratar da representação de grupos. Como já foi dito, ela seria “o ponto de vista que os membros de um grupo mantêm sobre os processos sociais em função das posições que neles ocupam” (Young, 2006, p. 164), considerando que “a partir das suas posições sociais as pessoas têm compreensões diferenciadas dos eventos sociais e de suas consequências” (Pinto, 2004, p. 107).

Pinto (2004) acrescenta ainda que esta perspectiva social “permite imaginar que em uma sociedade pessoas que vivam de forma completamente separada e dispersa e com muita pouca identidade entre si possam se sentir e passem a agir como um grupo coeso por conta de uma determinada circunstância” (Pinto, 2004, p. 104). A partir desse referencial Young estaria então inserindo o conceito de estrutura para se entenderem as políticas de diferença, afirmando que “muito do que se identifica como cultural é, na realidade, estrutural” (Pinto, 2004, p. 104):

Considerando que as circunstâncias de vida de um indivíduo contenham muitos meandros de dificuldade ou de diferença, é provável que, tomados um a um podem aparecer como sendo o resultado de decisões, preferências e acidentes. Quando são, entretanto, considerados em conjunto e comparados com a história de vida de outras pessoas, eles revelam uma rede de relações restritas e

reforçadas (Young, 2000, p. 93).

E é precisamente neste debate sobre estrutura e cultura que se insere a crítica de Nancy Fraser. Para Fraser, inexistiu um projeto emancipatório de seus colegas da teoria crítica que pudesse agregar a preocupação antiga sobre a igualdade, redistribuição e políticas sociais, com novas frentes de luta como os debates atuais das políticas de identidade, culturais e de reconhecimento das diferenças (Lubenow, 2010b):

Membros do primeiro campo esperam redistribuir a riqueza dos ricos para os pobres, do Norte para o Sul, e dos proprietários para os trabalhadores. Membros do segundo, ao contrário, buscam o reconhecimento das distintas perspectivas das minorias étnicas, “raciais” e sexuais, bem como da diferença de gênero (Fraser, 2007, p. 102).

De um lado, assim como Seyla Benhabib e Íris Young, “Fraser sinaliza a necessidade do reconhecimento efetivo de certos públicos alternativos, subversivos, ou *subaltern counterpublics*, nos quais circulam discursos de oposição de alguma forma discriminados e excluídos da “esfera pública oficial” (Lubenow, 2010b, p. 132).

Pra ela, “onde persiste a desigualdade social, os processos deliberativos nas esferas públicas tendem a operar em favor da vantagem de grupos dominantes e em detrimento dos subordinados” (FRASER, 1993, p. 123). Por isso a paridade da participação é o centro normativo de sua concepção de justiça. E para que isso aconteça, são necessários que duas condições sejam satisfeitas:

Primeiro, a distribuição dos recursos materiais deve dar-se de modo que assegure a independência e voz dos participantes (condição objetiva de paridade participativa). [...] a segunda condição requer que os padrões institucionalizados de valoração cultural expressem igual respeito a todos os participantes e assegurem igual oportunidade para alcançar estima social (condição intersubjetiva de paridade participativa) (Fraser, 2007, p. 118-9)

A primeira condição exclui formas e níveis de desigualdade material e dependência

econômica, como “os arranjos sociais que institucionalizam a privação, a exploração e as grandes disparidades de riqueza, renda e tempo livre, negando, assim, a algumas pessoas os meios e as oportunidades de interagir com outros como parceiros” (Fraser, 2007, p. 119), que ela denomina de condição objetiva.

Na segunda, são excluídos os “padrões institucionalizados de valores que negam a algumas pessoas a condição de parceiros integrais na interação, seja sobrecarregando-os com uma excessiva atribuição de “diferença”, seja falhando em reconhecer o que lhes é distintivo” (FRASER, 2007, p. 119), o que ela denomina de condição intersubjetiva.

Para Fraser (2007), ambas as condições são igualmente necessárias para a paridade da participação. E uma estaria mais associada à redistribuição e a questões estruturais, enquanto outra ao reconhecimento e questões culturais. Juntas, formariam “uma concepção ampla da justiça, orientada pela norma da paridade participativa, inclui tanto redistribuição quanto reconhecimento, sem reduzir um ao outro” (p. 120).

Em linhas gerais da teoria crítica feminista, sim como Seyla Benhabib e Íris Young, Fraser também vai criticar a ausência do debate de questões consideradas como privadas na esfera pública e a quem cabe determinar quais questões seriam públicas e quais seriam privadas. E, ademais, também vai criticar a existência de uma única esfera pública, pois acredita que em sociedades multiculturais existem muitos públicos (Losekann, 2009). Seyla Benhabib também coaduna deste diagnóstico, mas ela opta por aprofundar a ideia de esferas públicas formais e informais Habermasiana.

Algo que resta claro de todo esse relato é que a questão central das críticas está voltada para o potencial de real inclusão dos diversos públicos afetados pela decisão que seria tomada nos fóruns deliberativos formais no interior da esfera pública. Nesta linha, especificamente com relação ao momento da deliberação, fala-se de como os procedimentos e regras são insuficientes para garantir igualdade entre as partes que participam da deliberação. Bem como a forma de comunicação via discurso racional também pode ser excludente, por não

incorporar outras formas de comunicação que possam ser vistas como afetivas.

E, ainda, de como os atores envolvidos podem reproduzir o seu poder perante os demais neste espaço deliberativo, inclusive por domínio dos procedimentos e regras e forma de se comunicar. Estas foram, em síntese, os principais obstáculos à participação identificados no processo de observação participante da IV edição da Conferência de mulheres.

Mas, como foi dito, a de domínio de grupos se sobressaiu às demais, e foi justificada como uma preocupação destes com os temas da agenda e fortalecimento da política para as mulheres. Pelo argumentado, a heterogeneidade das demandas das mulheres de perspectivas recém-chegadas a área de política para as mulheres, poderia ameaçar o fortalecimento e institucionalização da política. E, em termos teóricos, parece que a preocupação tem fundamento, motivo pelo qual a teoria de redes será trabalhada no item 3 deste capítulo.

4.3. Desafios de formular políticas públicas em redes

Apesar de não haver consenso sobre sua definição, pode-se dizer que Policy Network “é um conjunto de conceitos centrados nas ligações governamentais com, e dependência, de outros atores estaduais e sociais” (Rhodes, 2006, p. 423). A sua origem estaria na perspectiva pluralista desenvolvida pelos estadunidenses e na literatura sobre grupos de interesse e os subgovernos que a teriam influenciado sob a ótica dos subsistemas (policy subsystems) (Rhodes, 2008).

Esta perspectiva teria permitido explicações sobre a relação entre o Estado e diferentes grupos que buscam influenciar a criação de políticas públicas, bem como o interesse do próprio Estado em obter o apoio deles. “Tais relações de interesse são recíprocas, tanto o Estado quanto os diversos grupos buscam trocar experiências, conhecimentos e influência” (Capella e Brasil, 2014, p. 71).

Tal forma de se relacionar tornou-se padrão no relacionamento do cotidiano das organizações públicas de tal modo que os grupos “são consultados antes de os documentos serem enviados para consulta. Eles não fazem lobby. Eles almoçam. Esses padrões rotineiros e padronizados na interação entre o governo e os interesses privilegiados tornam-se redes de políticas” (Rhodes, 2008, p. 427).

Neste sentido, as redes apresentam uma abordagem que, de certo modo, romperia com a dicotomização entre Estado-sociedade “ao entender que atores pertencentes aos quadros governamentais são também atores sociais e mantém relações constantes com outros atores numa rede de relacionamentos” (Capella e Brasil, 2014, p. 71). Por isso, “redes passaram a ser considerados como unidade de análise privilegiada em abordagens recentes sobre o processo de políticas. Tais abordagens vêm produzindo, ao longo das últimas três décadas, estudos setoriais relevantes nos Estados e Europa” (Capella e Brasil, 2014, p. 77).

Segundo Capella e Brasil (2014) geralmente se utilizam com maior frequência três unidades de análise sobre redes no Brasil: a de Subsistemas (Subsystems), a de comunidade de políticas públicas (Policy community) e a de redes (Policy network) propriamente.

A unidade de análise de Subsistemas incorpora desde o que os autores chamam de “enfoques tradicionais sobre a produção de política” (CAPELLA e BRASIL, 2014, p. 67) que marcaram a década de 60 a 80 como Grupos de Interesse, Subgoverno e Triângulos de Ferro, até enfoques mais atuais como o de Subsistemas em Equilíbrio Pontuado e Coalizões de Defesa que se desenvolveram mais a partir da década de 90. A seguir figura sobre os enfoques tradicionais.

Para entender o papel dos subsistemas, Thurber (1996) mostrou que é necessário compreender três dimensões: a do macrossistema (macro policy systems), “na qual são tomadas decisões que afetam uma política pública ou a estrutura de poder em torno dela” e que “geram impactos consideráveis sobre a sociedade e o sistema político porque afetam

muitos indivíduos e grupos, envolvem interesses amplos e lidam com questões frequentemente controversas”; a dos microssistemas (micro policy systems) que “envolvem decisões que geralmente não despertam a atenção do público” e que são “baseadas em alta complexidade técnica, envolvendo um número bastante reduzido de tomadores de decisão que procuram restringir o acesso de outros participantes”; e a dos subsistemas (policy subsystems), situados entre as duas dimensões anteriores, e que são “resultado da divisão do trabalho e da especialização da burocracia, as áreas funcionais [...] compostas por arranjos institucionais e atores que tendem a se aglutinar em torno de programas ou interesses específicos (policy domain)” (Capella e Brasil, 2014, p. 69).

Assim, no modelo de advocacy coalition framework – ACF que Sabatier e Jenkins-Smith propuseram em 1993, por exemplo, “os atores estão inseridos em um subsistema político, entendido pelos autores como o lócus onde ocorrem discussões e debates de múltiplos atores motivados pela defesa de suas crenças” (Capella e Brasil, 2015, p. 68). Tais crenças formatariam as coalizões que buscam influenciar a formulação de políticas públicas correspondentes às crenças deles (Capella e Brasil, 2015). Abaixo as figuras de enfoques tradicionais e contemporâneos de subsistemas.

Figura 10 - Enfoques tradicionais de Subsistemas

Teoria	Referências	Breve definição
Grupos de Interesse (Interest Groups)	Lindblom, 1968; Lowi, 1969; Schmitter, 1977; Smith, 1990; Dahl, 1981.	"São os atores políticos mais relevantes na produção de políticas públicas [...], que compõem diversos grupos na busca por influenciar o Estado em cada um de seus interesses, [... com], importantes diferenças de estruturas, recursos e formas de acesso ao Estado" (Capella, 2014, p. 68).
Subgoverno (subgovernment)	Ripley e Franklin (1981);	"Grupos de indivíduos que efetivamente tomam a maioria das decisões de rotina em uma determinada área substantiva da política", compostos por "membros da Câmara e / ou do Senado, membros do pessoal do Congresso, alguns burocratas e representantes de grupos privados e organizações interessadas na área política" (Ripley E Franklin, 1981, p. 89).
Triângulo de Ferro (iron triangle)	Lowi, 1964, 1969; Heclo, 1978; Peters, 1986;	Decisões políticas que resultam de "relações estreitas, estáveis e, sobretudo, informais entre os grupos de pressão, os representantes dos ministérios e os membros do Congresso" (Saravia e Ferrarezi, 2006, P. 7), frequentemente encontrada em decisões sobre a política industrial no EUA.

Fonte: Elaboração própria

A seguir os enfoques contemporâneos de subsistema.

Figura 11 - Enfoques contemporâneos de Subsistemas

Teoria	Referências	Breve descrição
Subsistemas no modelo de Equilíbrio Pontuado (punctuated equilibrium)	True, Jones e Baumgartner, 1999.	"Constituem-se como comunidades de especialistas caracterizadas por participação limitada e mudanças lentas e incrementais". É central à teoria a noção de monopólios de políticas (policy monopolies), caracterizado por dois aspectos: "um entendimento compartilhado - uma imagem (policy image) - a respeito da política de interesse" e "arranjos institucionais que mantêm o processo decisório limitado a um grupo pequeno de atores, restringindo o acesso dos demais" (Capella e Brasil, 2014, p. 75).
Coalizões de Defesa (advocacy coalition framework)	Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Sabatier e Weible, 2007.	"As coalizões são geradas a partir de convicções, opiniões, ideias e objetivos dos atores envolvidos no processo do "fazer" política pública. [...] São, portanto, as coalizões de defesa, dependendo de sua extensão e da natureza da política em causa, que determinam quais atores participam no sistema político, em uma abordagem de subsistemas que permite alocar uma multiplicidade de atores. Nesse processo que busca influenciar a produção de políticas correspondentes às crenças dos grupos inseridos nos subsistemas, o modelo destaca o papel dos especialistas, entendido como atores que podem orientar os processos de aprendizado dentro e entre coalizões de defesas. O aprendizado é beneficiado pela análise dos resultados e impactos das políticas, realimentando assim o subsistema por meio da modificação de crenças, convicções e recursos" (Capella, 2014, p. 76)

Fonte: Elaboração própria

Na unidade de análise sobre Comunidade de Política Pública (Policy Community), Capella e Brasil (2014) tratam basicamente do conceito a partir de Rhodes e de John Kingdon que o inseriu no modelo de múltiplos fluxos. Acrescentou-se a esta unidade outras duas teorias sobre comunidade que também têm sido utilizadas em Policy Analyses no Brasil: a de Comunidade Epistêmica (Epistemic Communities) e Comunidade Discursiva (Discursive Community).

Figura 12 - Enfoques de Comunidades de Política

Teoria	Referências	Breve Definição
Comunidade de Política Pública (Policy Community)	Rhodes, 2006, 2008; Kingdon, 1984;	"Uma comunidade política tem as seguintes características: um número limitado de participantes com alguns grupos conscientemente excluídos; interação frequente e de alta qualidade entre membros da comunidade em todos os assuntos relacionados às questões políticas; Consistência em valores, adesão e resultados políticos que persistem ao longo do tempo; consenso, com a ideologia, valores e amplas preferências políticas compartilhadas por todos os participantes; e relações de troca com base em todos os membros da comunidade política controlando alguns recursos. Há um equilíbrio de poder, não necessariamente um em que todos os membros beneficiem igualmente, mas em que todos os membros veem-se como em um jogo de soma positiva. As estruturas dos grupos são hierárquicas para que os líderes possam garantir que os membros estejam em conformidade" (Rhodes, 2008, p. 427).
Comunidade Epistêmica (Epistemic Communities)	Haas, 1992	“É uma rede de profissionais com reconhecida experiência e competência em um determinado domínio, dotados de autoridade, e com conhecimento relevante para a política [...] dirigido a problemas específicos e fundado nesses entendimentos comuns” (HAAS, 1992, p. 3). “Os membros de uma comunidade científica fortalecem-se como atores, tanto no nível nacional como no internacional, conforme os tomadores de decisão solicitem-lhes informações e deleguem-lhes responsabilidades” (HAAS, 1992a, p. 5). Pode haver complementariedade ou conflitos de saberes entre seus membros (KIRICH, 2010; ALMEIDA ET AL, 2012).
Comunidade discursiva (Discursive Community)	John Swales, 1990; Ospina Bozzi, 1998	“Uma comunidade discursiva é um conjunto de atores sociais que perseguem uma agenda específica e que através do diálogo desenvolve um discurso comum em torno dessa agenda e das regras de interação para desenvolvê-la (Ospina Bozzi, 1998, p. 2, tradução livre).” Uma comunidade discursiva possui: a) um conjunto compartilhado de metas comuns (simples ou complexas) publicamente reconhecidas; b)

mecanismos de intercomunicação entre seus membros; c) mecanismos participativos para oferecimento de informação e de seu retorno; d) domínio de um ou mais gêneros como apoio comunicativo a suas metas (como um vocabulário específico, siglas, jargões, etc.), além de uma rede específica de léxicos e contextos – , juízos, etc.; e e) certo nível de membros com grau elevado de conteúdo relevante e de experiência discursiva (Rocha, 2014).

Fonte: elaboração própria

Já na unidade de análise sobre redes (Policy Network), Capella e Brasil (2014) iniciam sua explicação a partir de Heclo (1978) que propõe estudos sobre Redes Temáticas (Issue Network) como crítica ao elitismo presente nas teorias tradicionais da ciência política, como a de Triângulo de Ferro, e em seguida apresentam o conceito fornecido por Rhodes (2008) que praticamente faz do conceito um antônimo ao conceito de comunidade política.

Vale a pena se debruçar mais atentamente sobre a definição de redes a seguir porque embora cada uma destas teorias guardem suas respectivas especificidades, Rhodes (2006) entende que:

Redes de problemas (Heclo 1978), triângulos de ferro (Ripley e Franklin, 1981), subsistemas de políticas ou sub-governos (Freeman e Stevens, 1987), comunidades de políticas (Richardson e Jordan 1979) e comunidades epistêmicas (Haas 1992) [...] são variedades de redes, então eu uso 'política de rede' como o termo Genérico” (RHODES, 2006, p. 423, tradução livre).

A partir daí, Rhodes (2006) vai defender a ideia de um continuum onde qualquer uma destas variações de redes poderia ser localizada em algum ponto longo dele onde a policy community estaria em um extremo e a issue network em outro.

Figura 13 - Enfoques de Redes de Políticas

Teoria	Referências	Breve definição
Policy Network	Rhodes e Marsh, 1988, 1992, 2006, 2008; Marques, 2006.	<p>"As redes de políticas são conjuntos de vínculos formais institucionais e informais entre os atores governamentais e outros estruturados em torno de crenças e interesses compartilhados, se intermináveis, na formulação e implementação de políticas públicas. Esses atores são interdependentes e a política emerge das interações entre eles." (Rhodes, 2006, p. 423).</p> <p>Elas possuem três questões estruturais: a) um conjunto articulado de atores, podendo haver "uma dualidade entre pessoas e organizações (Breiger e Mohr, 2004)"; b) com padrões de relação que "podem até construir cálculos estratégicos auto-interessados, mas esses não apenas sofrem modificação pelas percepções e preferências influenciadas pela rede (Granovetter, 2000), como também se caracterizam por formas complexas de racionalidade limitada no sentido dado por Elster (1994)"; e c) que se influenciam mutuamente de uma forma complexa ainda não compreendida, mas "podemos dizer que o tecido do Estado é composto por uma superposição de redes de relações temáticas que circunscrevem as comunidades ligadas a cada uma de suas ações" (Marques, 2006, p. 21-22).</p>
Rede Temática (Issue Network)	Heclo, 1978; Rhodes, 2008.	<p>"Uma rede temática é um grupo de conhecimento compartilhado que tem a ver com algum aspecto (ou, como definido Pela rede, algum problema) de políticas públicas" (Rhodes, 2008, p. 427). As redes temáticas são caracterizadas por: muitos participantes; interação e acesso para os vários membros; a ausência de consenso e a presença de conflitos; interação baseada na consulta e não na negociação ou na negociação; uma relação de poder desigual em que muitos participantes podem ter poucos recursos, pouco acesso e nenhuma alternativa" (Rhodes, 2008, p. 28).</p>

Fonte: elaboração própria.

O autor não enquadra as demais variações de rede neste continuum, mas se construiu uma proposta de continuum nesta tese a partir de três importantes elementos de caracterização delas que são recorrentes na literatura: a) número de atores (podendo a rede ter participação limitada com membros conscientemente excluídos ou ilimitada); b) necessidade de domínio

da política ou Policy Domain (que envolve a especialização e o mútuo reconhecimento de atores envolvidos com certas alternativas de política para a um determinado problema); e c) o compartilhamento de crenças (podendo ou não ser admitido algum conflito entre os participantes sobre as crenças e objetivos da Política).

Como a teoria de Grupos de Interesse, Subgoverno e Triângulo de Ferro representam enfoques antigos da ciência política e que foram ordinariamente utilizados para descrever a relação do Estado com atores e organizações empresariais se aproximando por isso da teoria elitista, elas não foram incluídas na análise que se segue. E como todas constituem variações de Policy Network, a definição dela não estaria contida no continuum porque é o próprio continuum.

Figura 14 - Continuum de variações de rede de política

Grupo	Teoria	Número de atores	Domínio Político	Compartilhamento de crenças
Concentrada (homogênea)	Policy Community	Limitado	Conhecimento reconhecido em um domínio	Não se admite conflito sobre as crenças, pois a existência de consenso é uma característica
	Subsistema - Equilíbrio Pontuado	Limitado	Conhecimento reconhecido em um domínio	Admite-se o conflito apenas sobre questões secundárias, não podendo os participantes divergirem sobre as principais crenças
	Coalizão de defesa	Limitado	Conhecimento reconhecido em um domínio	Admite-se o conflito entre as Coalizões, pois dentro do subsistema existem diferentes coalizões formadas sob diferentes crenças. Mas, o compartilhamento de crenças é essencial no interior de uma Coalizão.

Difusa (heterogênea)	Comunidade Epistêmica	Ilimitado	Conhecimento reconhecido em um domínio	Admite-se conflito sobre as crenças entre saberes dos especialistas que a compõem.
	Comunidade Discursiva	Ilimitado	O compartilhamento de visões sobre o problema é essencial	Admite-se conflito sobre as crenças, pois é através do diálogo que se constrói consenso sobre as visões do problema
	Issue Network	Ilimitado	O compartilhamento de visões sobre o problema é essencial	Admite-se conflito sobre as crenças, pois a ausência de um consenso é uma característica

Fonte: elaboração própria com base em Rhodes (2006).

A partir da ideia dos extremos no continuum, classificaram-se as variações de rede na figura acima em dois grupos: um primeiro que se chama de “Concentrada (homogênea)” cujo extremo de referência é a Policy Community e um segundo que se chama de “Difusa (heterogênea)” cujo extremo é a Issue Network. Enfatizou-se esta cisão por uma razão relevante: existe um entendimento em parte da literatura contemporânea sobre Efetividade de Instituições Participativas, de que comunidades políticas que são homogêneas teriam maior influência sobre a Política Pública do que redes temáticas que são heterogêneas (Romão, Gurza Lavalle, Zaremborg, 2017).

Este entendimento possui base empírica e teórica consistente fundada em uma vasta literatura sobre a interdependência entre Estado e Sociedade Civil, que enfatiza as interconexões entre os dois e contesta o referencial anterior de que existia uma autonomia do Estado e também dos movimentos sociais (vide revisão de literatura sobre em Gurza Lavalle E Szwako, 2015). Essa interdependência condicionaria o grau de institucionalização da política pública à formação de uma comunidade política.

Em outras palavras, uma política só é institucionalizada quando sua comunidade política, apesar de ter grande capilaridade nos estados e municípios, converge sobre os princípios e

disposições essenciais da política. Do contrário, quando a comunidade política ainda diverge sobre os princípios que devem vigorar na política ou quando essa comunidade política não passa de iniciativas esparsas de atores, a política pública não é institucionalizada (Romão, Gurza Lavallo, Zaremborg, 2017).

No caso das Conferências, por exemplo, os autores entendem que quando, e somente se, existir uma “comunidade homogênea”, haverá uma política pública fortemente institucionalizada. E, nesta situação a capacidade de influência da Conferência (o que chama de sentido político) seria maior, de modo que ela poderia incluir novos assuntos e alternativas na agenda. Do contrário, quando existe uma “proto-comunidade” (que os autores aproximam da ideia de Issue Network) ou uma “comunidade heterogênea”, haverá uma política pública que está se iniciando ou em processo de institucionalização.

Figura 15 - Os três tipos de Conferências

	Conferência Institucionalizada	Conferência de disputa de agenda	Conferência de Mobilização
Institucionalização da Política	Política Pública consolidada	Política Pública em consolidação	Política Pública Pioneira
Amadurecimento da comunidade Política	Comunidade Homogênea.	Comunidade heterogênea.	Proto-Comunidade
Sentido político	Incluir novos assuntos e alternativas na agenda	Fortalecimento Interno da Política e de uma agenda em curso.	Mobilizar a sociedade civil

Fonte: Elaboração própria com base em Romão (2015) e Romão, Gurza Lavallo e Zaremborg (2017)

Diante desse quadro parece haver um dilema: a formação de uma comunidade política geraria a exclusão de atores que divergem dela?

Ora, viu-se que, segundo a literatura (...), a capacidade de influência numa área de política pública é maior quando: a) área de política pública está consolidada e a comunidade política é homogênea. Como existe uma interdependência entre Estado e Sociedade Civil, a capacidade de influência depende destes dois fatores. Não existiria, por exemplo, uma área de política pública consolidada, como é o caso da saúde, se a comunidade política fosse heterogênea - porque seus participantes divergiriam sobre suas crenças e objetivos, de modo a não haver consensos sobre a política.

Então, o que Redes Temáticas (Issue Network) que buscam consolidar uma política devem fazer? Se aproximar do referencial de uma Comunidade Política (Policy Community)? Isso significará, como vimos: a) ter número limitado de atores; especialidade no tema; consenso sobre as crenças e objetivos da política; e com relação de poder igual, apesar de hierárquica, apenas para membros da comunidade. Em outras palavras isso poderia significar exclusão, certo? A resposta para todas estas perguntas é: não necessariamente.

É preciso entender que, diferente de Habermas, Romão, Gurza Lavalle e Zaremborg (2017) não descreveram tipos ideais normativos a serem perseguidos. Eles, na verdade, estavam tentando explicar porque Instituições Participativas como conselho e Conferência produzem resultados diferentes quando analisadas em áreas de políticas públicas e comunidades políticas diferentes, e perceberam a interdependência entre uma comunidade política homogênea e uma área de política consolidada. O fato de ser assim hoje, não significa que será assim sempre.

Nesta linha, o que é mais importante de observar sobre a tipificação de comunidade política homogênea dos atores é que eles falam da homogeneidade com relação às crenças, objetivos, concepções da política, etc., e isso não implicaria necessariamente homogeneidade de participantes, o que limitaria a inclusão de atores e consequentemente levaria à exclusão.

Mas, e como redes de pessoas e organizações podem construir homogeneidade de crenças,

objetivos, discursos, etc.? Parte da literatura sobre movimentos sociais tentou responder a esta questão a partir da discussão sobre formação da identidade coletiva e sobre frame, temas tratados na sessão a seguir.

4.4. Desafios à formação identidade coletiva

Como foi dito até agora neste capítulo, viu-se grande potencial na proposta da teoria deliberativa Habermasiana. Acreditou-se, por exemplo, que ela teria potencial para incluir todos os cidadãos que seriam afetados por uma decisão de um agente do Estado, no processo de tomada de decisão sobre a mesma. E ainda diminuir os efeitos discriminatórios oriundos das relações de classe, gênero e raça.

Mas, muitas importantes críticas foram empreendidas às limitações dessa teoria, inclusive a de que o processo deliberativo envolve disputa pelo poder, pois existe uma distribuição desigual do capital simbólico, e ainda que ela parecesse reforçar a ordem existente, consequentemente, alimentaria processos opressivos.

Nesta linha, Seyla Benhabib, Íris Young e Nancy Fraser mostraram como ela teria potencialidade para fomentar justiça social, incluindo direitos e políticas para as mulheres. E, ao mesmo tempo, como ela também criaria obstáculos à participação de mulheres e pessoas não brancas, seja pela: delimitação entre as questões consideradas públicas ou privadas; pelo domínio do discurso racional, regras e procedimentos de homens brancos; ou ainda pela exclusão de públicos alternativos, subversivos e subordinados, ao não se reconhecerem as condições intersubjetivas e objetivas relacionadas à existência e possibilidades de participação na esfera política formal destes sujeitos.

Assim, falou-se muito sobre como mulheres e pessoas não brancas eram excluídas. Mas,

muitas vezes tratando-se destes grupos de pessoas como grupos diferentes. Pouco se tem discutido sobre a inclusão de pessoas de diferentes perspectivas interseccionadas nos fóruns deliberativos da esfera pública. E, como se viu ao longo do capítulo 5 desta tese, a inclusão de diferentes perspectivas interseccionadas com a de gênero, é o cerne que envolve a questão desta pesquisa.

Isso leva a retomar o debate sobre a interseccionalidade e consequentemente suas raízes, muitas vezes relacionadas com os ditos “novos” movimentos sociais, como colocado por Flávia Biroli e Luiz Miguel (2015), uma vez que o movimento conhecido como Black Feminism é reconhecido como o que exerceu maior influência na formação desta agenda.

Uniram-se a ela outros “segmentos” do movimento social de mulheres preocupadas com outras camadas das relações de poder como classe, sexualidade e ainda colonialidade das mulheres de terceiro mundo, criando uma análise crítica ao chamado “feminismo hegemônico” (Lugones, 2007).

Estes outros arranjos de dominação ou de relações de poder operam conjuntamente na criação de vulnerabilidades de tal forma que se torna impossível hierarquizar tais arranjos, como dizer que a questão de gênero é mais relevante ou causa maior opressão do que a questão de raça. Quando se é mulher negra, por exemplo, você é discriminada de muitas maneiras que não se encaixam perfeitamente na categoria de racismo ou sexismo, mas uma combinação de ambos, como disse Crenshaw (1989).

No entanto, como alerta Ina Kerner (2012), “não está claro o que precisamente se quer dizer com o termo “intersecção” nas discussões atuais” (p. 54). Segundo esta autora, atualmente o termo tem servido para designar diversas formas de combinações, ligações e entrelaçamentos de “formas de poder expressas por categorias de diferença e de diversidade, sobretudo as de “raça”, etnia, gênero, sexualidade, classe/camada social, bem como, eventualmente, as de religião, idade e deficiências” (KERNER, 2012, p. 55). Porém,

originalmente, era conceituado de forma mais precisa.

A autora cita justamente a norte-americana Kimberlé Crenshaw que introduziu o conceito para explicar que, “nas experiências de discriminação por qual passavam mulheres negras nos Estados Unidos, os fatores de discriminação sexista e de discriminação racista nem sempre eram distinguíveis” (p. 55). E diz que a própria Crenshaw ampliou seu conceito de interseccionalidade, diferenciando o conceito a partir da dimensão estrutural, política e das ciências sociais.

No entanto, Kerner (2012) descarta estas categorias e vai construir outras a partir dos trabalhos da Patricia Hill Collins que criou o conceito de “matriz de dominação” com quatro diferentes formas de poder: estrutural, disciplinar, hegemônica, e interpessoal. Assim, em primeiro lugar

a esfera estrutural, relacionada a arenas tais como ocupação profissional, governo, educação, direito, economia e moradia, na qual o poder é exercido por meio de leis e políticas públicas; em segundo lugar vem a esfera disciplinar, em que o exercício do poder se dá por meio de hierarquias burocráticas e de técnicas de controle e vigilância; em terceiro, a esfera hegemônica, em que ideias e ideologias atuam no sentido de despolitizar opiniões discrepantes, ou também em que grupos sociais se controlam mutuamente e acabam por produzir o mesmo efeito; e, por fim, em quarto lugar, a esfera interpessoal que abarca o racismo cotidiano, as experiências cotidianas de discriminação e as reações de oposição e de resistência a esses atos (Kerner, 2012, p. 57).

Então, a partir destas quatro formas de poder, Ina Kerner cria uma concepção de intersecção a partir de três dimensões: epistêmica, institucional e pessoal.

Em relação à dimensão epistêmica, [...] implica uma pluralização ou uma diferenciação interna de categorias usuais da diversidade. Estereótipos e atributos da feminilidade negra se diferenciam, por exemplo, de normas de gênero concernentes a mulheres brancas ou asiáticas. Estereótipos e atributos da feminilidade negra e da masculinidade negra também se diferenciam entre si. Em relação à

dimensão institucional, a interseccionalidade de racismo e sexismo resulta em complexo entrelaçamento entre diferentes estruturas institucionais — um entrelaçamento entre, por exemplo, condições de acesso e permanência no mercado de trabalho, estruturas familiares e a concreta situação da política educacional. [...] Por fim, quanto à dimensão pessoal, a interseccionalidade aponta, entre outros, a processos de subjetivação ou de formação de identidades com diferentes pontos de referência (Kerner, 2012, p. 57).

Como se vê, a autora põe foco na interseccionalidade entre gênero e raça, o que não impede de pensar tais categorias para outras formas de intersecções. Mas, é importante situar este foco para mostrar que as intersecções e situações descritas em que ela ocorre podem ser múltiplas.

No entanto, apesar dessa percepção, não raro feministas interseccionais situam a raça ou etnia como um tipo de intersecção de primeira ordem, por entender que “uma identidade de gênero sempre inclui processos de etnicização, uma vez que não existem normas de gênero que sejam etnicamente neutras” (Kerner, 2012, p. 58). Com base nisso a autora vai resumir que intersecções significam:

primeiro, normas de gênero pluralizadas e normas que dizem respeito aos pertencentes de uma “raça” ou de um grupo definido etnicamente; segundo, cruzamentos institucionais com efeitos que diferenciam grupos sociais; e, em terceiro lugar, processos multifatoriais de formação de identidades (Kerner, 2012, p. 58).

Mas, independente da “ordem” com a qual as intersecções ocorrem ou significam para sociedade, como mulheres e organizações da área de política para as mulheres podem criar elos em suas agendas que permitam incluir as diversas perspectivas sociais do ser mulher?

A Teoria de Novos Movimentos Sociais tentou responder a parte desta pergunta, ao tratar da formação de identidades coletivas dos movimentos sociais cuja luta se desenvolve conectada com as questões culturais e identitárias. Embora não se esteja trabalhando com esta noção de identidade e sim de perspectivas sociais, esta literatura se mostra útil porque ela se

desenvolveu paralelamente no mesmo contexto em que se desenvolveu a de interseccionalidade.

Além da Teoria de Novos Movimentos Sociais, outras duas teorias se debruçaram mais detidamente sobre o estudo dos movimentos sociais: a Teoria de Mobilização de Recursos - TMR e a Teoria de Processo Político, tornando eles um campo específico das ciências sociais (Carlos, 2011; Alonso, 2009; Nunes 2011, 2013a, 2013b). “Embora não sejam necessariamente excludentes, cada uma delas desenvolveu uma estrutura de análise própria” (Carlos, 2011, p.153).

Enquanto a Teoria de Mobilização de Recursos - TMR e a Teoria de Processo Político - TPP centraram suas pesquisas no pressuposto da racionalidade da ação coletiva, a Teoria dos Novos Movimentos Sociais - TNMS centra na compreensão de que a “ação coletiva se estabelece através da interação de objetivos, recursos e obstáculos, dentro de um sistema de oportunidades e coerções (Melucci, 2002, p. 37).

Ainda em linhas gerais se pode dizer que para a TMR, a ação coletiva é “fruto de um cálculo racional dos indivíduos sobre os custos e os benefícios da participação, cuja mobilização depende da posse de recursos materiais e não materiais que se encontram disponíveis na sociedade” (Carlos, 2011, p.153). E na TPP, a ação coletiva é a “dimensão política e cultural do movimento social, cuja ênfase recai sobre o papel do contexto político-institucional na emergência da ação coletiva (Tarrow, 1997; Della Porta & Diani, 2006)” (Carlos, 2011, p.153).

Em contraposição, a TNMS afirma que movimentos sociais são construtos sociais, e que por isso a ação coletiva não está adstrita às trocas, cálculos de custo e benefício, negociações, etc. E este pressuposto permitiria compreender os movimentos contemporâneos cuja luta se desenvolve conectada com as questões culturais (Alonso 2009, Carlos 2011 e Nunes 2011, 2013a, 2013b). Isso porque,

Esse modelo auto-reflexivo contribui para a compreensão de como os movimentos se constroem e por que os indivíduos criam laços de solidariedade, mesmo quando não serão diretamente afetados pelos benefícios alcançados. Nesse sentido, a luta dos atores coletivos não se restringe à sua inclusão no sistema de organização política ou à obtenção de benefícios materiais, mas envolve a construção de novas identidades, culturas, linguagens e hábitos (Carlos, 2011, p.153).

E nesta construção, os processos interpretativos de constituição e desenvolvimento dos movimentos sociais são importantes. Afinal, se não é o ator que, sozinho, define a situação de forma racional, infere-se que outras forças definidoras entram em cena.

E é neste contexto que surge a “abordagem dos “frames” (traduzida como “molduras” ou “enquadramentos interpretativos”), a partir da incorporação e reformulação pela literatura de movimentos sociais das elaborações precursoras do sociólogo Erving Goffman” (Silva et al., 2017, p. 144). Segundo Carlos (2011),

sua elaboração teórica representa uma tentativa de superar os obstáculos e críticas às teorias de oportunidades políticas e de mobilização de recursos que deixaram de examinar como ativistas constroem diferentes chaves de interpretação da realidade que orientam a ação e dão legitimidade à causa defendida pelo movimento (Carlos, 2011, p. 160)

De acordo com essa abordagem teórica, as pessoas que militam em movimentos sociais são agentes que se envolvem ativamente na produção e manutenção de significados e símbolos, orientados por um conjunto de crenças, que dão suporte à mobilização dos membros e legitimam suas atividades e práticas de mobilização perante os protagonistas e adversários do movimento, além do público em geral (Carlos, 2011).

Isso porque os frames assentam como "andaimes conceituais" na produção de novas ideologias ou para transformar as existentes. Os frames não estão colados em arquétipos de conversação culturalmente assimilados, cabendo aos ativistas do movimento social o processo de enquadramento sobre eles (Nunes, 2013b).

Assim, a análise ex post dos obstáculos que limitam o potencial desenvolvimento de frames num dado contexto social transforma-se numa estratégia político-ideológica que interessa não somente à metodologia de pesquisa da intervenção social, mas também à própria organização dos movimentos sociais. (Nunes, 2013b, p.264).

Os frames (quadros), então, constituem-se como elementos chave para compreender a ação coletiva. Mas não são sinônimos de cultura, ideologia ou discursos (Rosa e Mendonça, 2011). Mas, “os discursos podem incluir frames e alguns frames podem se caracterizar como discursos ou ideologia, desde que cumpram o papel destas categorias no caso analisado, tais como “frame feminista” ou “frame marxista” (Olivier e Johnston, 2000)” (Rosa e Mendonça, 2011, p. 684).

A cultura, por sua vez, seria o “conjunto compartilhado de crenças e significados, mediados por e constituídos por símbolos e linguagem de um grupo ou sociedade”, ao passo que a ideologia também é um conjunto de crenças, mas utilizadas para o fim de “justificar ou desafiar dada ordem política e social” (Rosa e Mendonça, 2011, p. 648).

No entanto, como os frames orientam as práticas dos movimentos sociais, assim como os discursos, eles são ao mesmo tempo uma estrutura individual e social, orientados por crenças compartilhadas por ativistas de um movimento social (Rosa e Mendonça, 2011). Nesta linha,

Um *frame* é um esquema cognitivo sustentado individualmente, mas que se torna importante na ação coletiva quando compartilhado por indivíduos suficientes para canalizar os seus comportamentos em comum e de forma padronizada”. O coro da massa, bem como o próprio protesto em si, depende deste alinhamento para que o evento seja um esquema socialmente construído e sustentado por uma estrutura cognitiva coletiva. Assim, mesmo um indivíduo que inicialmente não compartilhe do esquema coletivo, poderá se alinhar uma vez que ele já esteja em pleno funcionamento (Rosa & Mendonça, p. 649).

Por este motivo, ainda que exista um aspecto “prático” da abordagem de frame desenvolvida também para explicar os processos de enquadramentos interpretativos para

institucionalização de direitos e políticas no Estado, como o frame de protesto, esta abordagem se mostra mais útil para explicar como atores e organizações podem construir uma comunidade política homogênea, no sentido do trabalho de Romão, Gurza Lavallo e Zaremborg (2017) de compartilhar crenças e enquadramentos sobre aquela área de política pública.

Isso porque essa abordagem de frame está um passo anterior ao de disputa sobre a formulação e implementação da política entre grupos em um subsistema de política, que também envolve o compartilhamento de crenças e enquadramentos, como Advocacy Coalition Framework de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), que também é utilizada nesta tese para se referir às duas coalizões identificadas. E esse passo anterior tem relação justamente com a formação de “identidades” coletivas que é anterior ao processo de debate sobre a imagem da política. Pois, “concorda-se com Touraine (1977) quando este afirma que a identidade não pode ser determinada *a priori* fora dos conflitos e dos contextos de luta; a identidade de um movimento social se forma no interior da estrutura de conflitos de cada sociedade” (Rosa & Mendonça, p. 649).

Isso porque, na perspectiva do modelo de coalizões de defesa, “as coalizões são geradas a partir de convicções, opiniões, ideias e objetivos dos atores envolvidos no processo do “fazer” política pública” (Capella e Brasil, 2015, P. 68). Mas, o seu processo de aprendizado ocorre por meio da “análise dos resultados e impactos das políticas, realimentando assim o subsistema através da modificação de crenças, convicções e recursos” (Capella e Brasil, 2015, P. 68), sendo o papel do especialista fundamental para condução desse processo de aprendizagem (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993).

Neste modelo, as crenças, opiniões e interesses já estão dados, e foram eles que formataram as coalizões existentes. Tanto que o foco da análise neste framework são os grupos (Capella e Brasil, 2015). Afinal, as coalizões são grupos já formados de pessoas. É

possível verificar esta afirmação na revisão e análise da literatura empreendida pelo professor Michael Zeitlin (1975):

Coalizão tem o significado de "liga momentânea entre elementos com interesses antagônicos, para os quais as partes se voltam, depois de atingidos os fins desta espécie de liga". [...] Como Thibault e Kelley (1959) definem: "por coalizão queremos dizer a ação em conjunto de duas ou mais pessoas visando a alterar o resultado relativo a outras pessoas." Uma definição semelhante foi proposta por Gamson (1964): "uma situação de coalizão é definida por um jogo, de n pessoas, com motivos mistos". Esta definição baseia-se no trabalho de Schelling (1958) ao classificar jogos de duas pessoas (Zeitlin, 1975, p. 1).

Estabelecendo um paralelo com a teoria hamermasiana de democracia deliberativa, é como se a abordagem de frame estivesse situada ainda nas esferas públicas informais, onde os temas que irão compor a agenda de debate da esfera pública formal estão surgindo. E onde a separação entre o que é público e privado ainda está sendo construída, por exemplo. Já a abordagem das coalizões de defesa estaria situada na esfera pública formal, pois tais coalizões já estabeleceram canais com órgãos do Estado por meio do qual eles buscam influenciar as políticas públicas.

Os frames, enquanto esquemas interpretativos, são utilizados por organizações do movimento social para definir certas condições como injustas, atribuir a responsabilidade pela injustiça, e posteriormente apontar as alternativas que seriam alcançadas através da ação coletiva (Rosa e Mendonça, 2011).

Nesta direção, Gamson (1992) complementa que os *frames* de ação coletiva são *frames* de injustiça os quais formam parte da política discursiva que luta contra alguma hegemonia estabelecida; uma importante diferenciação que coloca em questão o componente de injustiça dos *frames*, chamando atenção para os antagonismos em torno dos movimentos sociais (Rosa & Mendonça, p. 649).

Neste sentido, embora não se confundam com discursos, os frames podem se caracterizar como discursos, ao mesmo tempo em que formam parte de uma política discursiva. E é por

meio de discursos enquanto ação comunicativa, que não necessariamente o racional que é elemento da teoria deliberativa, que se constroem consensos ou se compartilham crenças, imagens, noções daquilo que é justo ou injusto, e daquilo que conseqüentemente merece ser objeto de atenção do Estado por meio de uma política pública.

Veja-se, por exemplo, o trabalho realizado por Vera Schattan Coelho, Adrian Gurza Lavalle, Peter Spink e Mario Aquino Alves em 2013, onde os professores explicam as barreiras à entrada do movimento social indígena e de mulheres negras na arena de HIV/Aids no Brasil.

Nos casos estudados, o movimento indígena foi inicialmente mais bem sucedido justamente porque seus “líderes indígenas, organizações afins e especialistas em saúde, foram capazes de desenvolver um discurso compartilhado sobre o que significa ser receptivo e responsável às especificidades das culturas tribais indígenas” (Coelho et al, 2013, p. 37, tradução própria), para além do racismo institucional como fizeram as mulheres negras.

As mulheres negras, por sua vez, demoraram para entrar nos espaços chave do movimento de HIV/Aids, pois tiveram como desafio a construção de elos discursivos negociadas com o movimento negro, com o movimento de mulheres e o de saúde. Para este último, foi mais complicado, pois “não era uma questão de simplesmente ganhar espaço dentro de um problema existente por razões existentes, pois se exigiu a criação de um novo perfil social - saúde das mulheres negras” (Coelho et al, 2013, p. 38, tradução própria).

Para isso, se trabalhou em três linhas de argumento: existe uma relação entre raça e epidemiologia por conta de doenças consideradas geneticamente determinadas, tais como anemia falciforme, miomas e hipertensão. Em segundo lugar, que não é uma conexão entre vulnerabilidade econômica e social das pessoas negras com a epidemiologia. E em terceiro, que há uma conexão entre raça e deficiências institucionais que apontam para problemas nos serviços prestados para população negra e ainda desigualdades no acesso (Coelho et al, 2013).

Mas, explicam os autores, a ligação entre esses argumentos não foi uma ação planejada e nem aconteceu simultaneamente. “Pelo contrário, foi um processo longo e tortuoso de produzir e adaptar argumentos discursivos, muitas vezes em ambientes adversos” (Coelho et al, 2013, p. 38, tradução própria).

Por uma série de fatores como o respeito que o movimento negro foi ganhando no campo da saúde, mulheres negras conseguiram avançar na sua relação com o Estado a partir da porta da saúde reprodutiva. Já o movimento indígena, embora tenha conseguido a criação de um subsistema de saúde, continuaram fora do Estado. No entanto, a entrada e permanência de representantes das mulheres negras na arena em questão tem remetido mais a uma questão formal do que necessariamente uma resposta do Estado às questões de saúde do povo negro, pois com dificuldade se consegue inserir as questões negras na agenda de discussão de espaços relevantes (Coelho et al, 2013).

O que se quer argumentar com este trabalho de Coelho et al (2013) é a importância dos elos discursivos compartilhados para garantir a entrada e permanência de agendas e representantes destas agendas em canais institucionais que fazem interface com o Estado. Ao mesmo tempo, vê-se que, para que tais elos sejam construídos e compartilhados, existe um trabalho que inclusive pode levar à criação de identidades coletivas novas, forjadas muitas vezes em meio ao conflito e caminhos tortuosos.

No caso em tela, voltando aqui para as mulheres e organizações da área de política para as mulheres, construir estes elos seria um esforço imenso dado o grande número de perspectivas sociais que disputam entre si dentro desta área. Contabilizando ao menos as perspectivas envolvidas no âmbito da Conferência, se teria: mulheres imigrantes, lésbicas, bissexuais e *Trans*, de bairro e luta popular, de direito à moradia, idosas, com deficiência, jovens, indígenas e negras.

Os trabalhos apresentados aqui como referência não possuem uma fórmula “prática” de

como fazer isso. Os frames, quando são apenas frames de protesto para uma intervenção ou conjunto de intervenções pontuais, podem ser mais simples de serem negociados. Mas, sabe-se pouco sobre como é esse processo de aprendizagem e de repensar o próprio movimento. Menos ainda quanto tempo isso poderia levar. No caso do trabalho de Coelho et al (2013), por exemplo, os professores analisaram um fenômeno que teve início ainda nos anos 80 e empreenderam sua análise 30 anos após.

Também por isso a ideia de *continuum* de Rhodes (2008) interessa a esta tese, uma vez que ela parte do pressuposto de que as redes de atores iniciariam como redes temáticas com grande presença de conflito e interações baseadas em consultas, para um tipo de rede onde seus participantes compartilham valores e amplas preferências políticas e suas interações progridem para processos de negociação em que todos se veem como parte de um jogo de soma positiva.

**PARTE III – NARRATIVA E ANÁLISE DO PROCESSO DA IV
CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES**

CAPÍTULO 5 - A IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES

Lugares, eventos, pessoas, rostos, artefatos, documentos, impressões, recortes, anotações, lembranças, fotos e sons em partes e em pedaços (muitos pedaços); um confronto de saberes uma negociação de sentidos numa busca de ampliar possibilidades de transformar práticas. Só o mal avisado pode pensar que isso é uma atividade neutra. Por exemplo, ao tirar fotos de mulheres na zona rural e construir uma parede de fotos no lugar onde não tem espelhos e muito menos vitrines, o que fazemos é dialogar; com a identidade urbana e a identidade rural, com a feminilidade, a família, a beleza, as questões de gênero. Dialogamos porque estamos onde estamos, não só fisicamente, mas sócio e psicologicamente (Spink, 2003, p. 37).

Convocada no final do primeiro semestre de 2015 pelo Decreto s/n de 30/05/2015, a quarta edição da Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres - CNPM tinha como tema “Mais direitos, participação e poder para as mulheres”, dividido nos seguintes eixos temáticos expostos no art. 2º:

- I - “Contribuição dos conselhos dos direitos da mulher e dos movimentos feministas e de mulheres para a efetivação da igualdade de direitos e oportunidades para as mulheres em sua diversidade e especificidades: avanços e desafios”;
- II - “Estruturas institucionais e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres no âmbito municipal, estadual e federal: avanços e desafios”;
- III - “Sistema político com participação das mulheres e igualdade: recomendações”; e
- IV - “Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres: subsídios e recomendações”.

O fechamento da edição da Conferência com o evento considerado como etapa nacional foi previsto inicialmente para os dias 15 a 18 de março de 2016. O Decreto também

estabeleceu o calendário de todos os eventos das demais etapas, que são consideradas no bojo de um processo nacional, como explicado no capítulo anterior.

Art. 3o. A 4a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres será precedida pelos seguintes eventos:

I - Conferências livres, a serem realizadas no período de 4 de maio a 19 de dezembro de 2015;

II - Conferências municipais ou intermunicipais, a serem realizadas no período de 1o de junho a 18 de setembro de 2015; e

III - Conferências estaduais e distritais, a serem realizadas no período de 19 de outubro a 19 de dezembro de 2015.

Parágrafo único. A convocação das Conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distritais é de competência dos Governos municipais, estaduais e do Distrito Federal.

Na continuação, o anexo da Portaria n. 63 de 29 de abril de 2015 estabeleceu o Regimento Interno da Conferência que previu como objetivo geral “Fortalecer a Política Nacional para as Mulheres” (art. 1º) e pela primeira vez um rol de objetivos específicos:

- I - Promover, qualificar e garantir a participação da sociedade, em especial das mulheres, na formulação e no controle das políticas para as mulheres.
- II - Fortalecer a relação entre o governo e a sociedade civil para maior efetividade na execução e controle da Política Nacional para as Mulheres.
- III - Estimular a criação e o fortalecimento das organizações feministas e de mulheres.
- IV - Estimular a criação e o fortalecimento dos conselhos municipais, estaduais e do Distrito Federal e Nacional dos direitos das mulheres.
- V - Estimular a criação e o fortalecimento dos organismos governamentais municipais, estaduais, do Distrito Federal e a Secretaria de Políticas para as Mulheres.
- VI - Estimular a elaboração e o fortalecimento de Planos Municipais, Estaduais, do Distrito Federal e Nacional de Políticas para as Mulheres.
- VII - Apresentar balanço da implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - PNPM.
- VIII - Discutir e definir subsídios e recomendações para a construção do Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres.
- IX - Discutir e elencar recomendações para um Sistema Político com participação das mulheres e com igualdade de direitos.
- X - Levar informações e estimular a atuação conjunta de municípios e estados em torno de planos e metas comuns para as políticas para as mulheres.

Tais objetivos, de modo geral, refletem os eixos de discussão propostos para Conferência que pretendeu fortalecer a Política para as Mulheres por meio de um Sistema Nacional de Política para as Mulheres e um sistema Nacional de participação social, que incluiriam a criação de estruturas institucionais e políticas como organismos de política para as mulheres e conselho nos municípios e estados.

Para organizar esta edição foi criada a Comissão Organizadora Nacional – CON designada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM, composta por seis integrantes da sociedade civil do CNDM e por seis integrantes da Secretaria de Políticas para

as Mulheres – SPM. Assim como nas edições anteriores, no interior desta comissão foram criadas a Comissão Especial Temática e de Relatoria e a Comissão Especial de Comunicação. A de infraestrutura e a de Regimento e Regulamento Interno foram substituídas pela Comissão de Articulação e Mobilização.

Conforme previsto no parágrafo único do art. 12 da Portaria 63, e de igual modo às edições anteriores, cada estado e distrito Federal deve compor sua própria Comissão Organizadora que será responsável por implementar aquela etapa e estabelecer a comunicação com a Comissão Organizadora Nacional para envio dos documentos que validarão aquela etapa.

A Portaria de Regimento Interno estabeleceu ainda quais os procedimentos e regras para realização das etapas livres e eletivas, considerando as municipais ou intermunicipais dentro deste bojo. Isso não necessariamente contradiz o escopo das edições anteriores de Conferência, uma vez que a realização de etapas municipais nunca foi obrigatória, mas esta foi a primeira vez que elas foram consideradas como eletivas. Havendo uma etapa municipal ou intermunicipal, essa deverá ser cadastrada perante a comissão organizadora estadual.

Dentre as regras para organização da edição da Conferência, está a composição mínima das comissões organizadoras. Essas devem incluir ao menos três representantes do governo e três representantes da sociedade civil. Havendo Conselho de Política para as Mulheres, no mínimo uma representante do Conselho deve se fazer presente na comissão.

Um fato que chama atenção no texto da Conferência é a diferenciação explícita entre “movimento feminista” e “de mulheres”. É exemplo dessa separação o art. 27 da Portaria supracitada n. 63 de 29 de abril de 2015:

Art. 27 - As Conferências Municipais ou Intermunicipais deverão ser organizadas e coordenadas por Comissões Organizadoras, observando-se na sua composição a paridade entre **representantes de organizações do movimento feminista e de mulheres e representantes governamentais** e terá como referência mínima a seguinte composição:

I - Três representantes do Poder Executivo Municipal, representado pelo organismo responsável pelas políticas para as mulheres, quando houver.

II - Três representantes de organizações do movimento feminista e de mulheres com sede ou atuação no município (grifos da autora).

Vários trechos de outros documentos da Conferência fazem esta diferenciação que chama atenção porque o movimento feminista poderia ser compreendido como parte significativa do movimento de mulheres. No entanto, da forma como é colocada, parece ser outro movimento ou algo tão relevante que merecesse ser destacado em comparação a outras frentes do movimento de mulheres.

O Regimento Interno versa ainda sobre outras questões, como: os Relatórios a serem enviados pela Comissão Organizadora de cada etapa; recursos financeiros disponíveis; e as delegações, com o número de vagas estabelecido no anexo, calculados em proporção ao Censo de 2010. Neste momento ainda não há proposta de agendas a serem discutidas.

Na continuação, em junho de 2015, a Comissão Organizadora Nacional divulga o Texto Base que é um insumo para os debates nas etapas da edição da Conferência. O Texto Base em questão trouxe uma retrospectiva histórica sobre os assuntos dos quatro eixos temáticos desta edição. Cada eixo foi discutido de forma não proporcional, com espaço de 3 a 11 páginas sobre cada assunto. Ao final de cada eixo, são formuladas perguntas sobre a situação do município ou /estado naquele tema. Por exemplo: “a) No seu município tem mulheres como vereadoras? E no seu estado? Quantas mulheres integram a Assembleia Legislativa?” (Brasil, 2015a, p. 25).

O primeiro eixo versou sobre a “Contribuição dos Conselhos de Direitos da Mulher e dos movimentos feministas e de mulheres para a efetivação da igualdade de direitos e

oportunidades” em quase 4 (quatro) páginas. O segundo sobre “Estruturas institucionais e políticas públicas desenvolvidas para mulheres no âmbito municipal, estadual e federal: avanços e desafios” e incluiu como subitens “Sociedade e formas de participação”, “Conferências e Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres”, “A importância da inclusão da perspectiva racial”, “Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia” em quase 11 (onze) páginas.

Já o terceiro, “Sistema político com participação das mulheres e igualdade” incluiu uma “contextualização da reforma política na agenda” e a narrativa sobre a “luta pela reforma política” em quase 7 (sete) páginas. Por fim, o quarto que versou sobre “Sistema nacional de política para as mulheres” e incluiu “Subsídios para avançar em direção a um Sistema Nacional de Política para as Mulheres” e “Qual o significado do Pacto Federativo para construção desse Sistema?” como subitens abordados em menos de 3 (três) páginas.

Também em junho, foram divulgados os roteiros para elaboração dos relatórios dos grupos de trabalho e plenárias municipais ou intermunicipais, livres e estaduais. Em síntese, o Roteiro requer: um bloco de informações sobre política para as mulheres esfera de governo (como a existência de um organismo específico, Conselho, principais políticas voltadas para as mulheres); outro bloco com informações gerais sobre a Conferência (como data, local, composição da comissão organizadora, número de participantes, etc.); o bloco de propostas aprovadas na plenária daquela etapa; lista de delegadas; nomes e contatos das pessoas responsáveis.

Nesta IV edição da Conferência não foi elaborado um boletim. Foi elaborado um informativo publicado em 16 de abril de 2016. No entanto, vários vídeos, áudios e textos foram divulgados no site da IV Conferência ao longo do ano de 2015 a 2016, e mesmo após a realização da plenária final em Brasília - DF¹⁸. Neste sentido, o uso de novas tecnologias para

¹⁸ Informações DISPONÍVEIS EM: <http://www.spm.gov.br/4cnpm/>. Acessada em: 28 de maio de 2018.

além dos documentos escritos parece ter potencializado a divulgação do processo.

Como se verá ao longo deste capítulo, os procedimentos e regras configuram o desenho institucional da Conferência e outras Instituições Participativas - IP como Conselho. E este desenho se torna importante por suas implicações, pois determina quem participa, como participa e conseqüentemente nas propostas que são aprovadas, como evidenciou Avritzer (2008), Fung (2004), Cunha (2013), Faria e Lins (2013).

Grande parte desse desenho é estipulado pela Comissão Organizadora do processo nacional da Conferência. No entanto, os municípios e estados tem autonomia para compor o seu próprio desenho, desde que respeite os procedimentos, regras e cronograma considerados obrigatórios pelo regimento interno, como a plenária de abertura para aprovação do regulamento da etapa e plenária final para aprovação das propostas.

A etapa municipal em São Paulo, por exemplo, já tinha iniciado sua organização extraoficial antes da formalização da Conferência Nacional através das Plenárias deliberativas que teve como objetivos levantar as necessidades de mulheres nas 32 subprefeituras e constituir 5 (cinco) Fóruns Regionais na cidade de São Paulo. No entanto, elas não foram contabilizadas como etapas preparatórias oficiais da etapa municipal, da Conferência que teria contado apenas com as pré-Conferências Regionais e Temáticas que aconteceram dentro do cronograma estipulado pela Comissão Organizadora Nacional.

Já a etapa estadual não realizou etapa preparatória e iniciou com atraso, considerando o referido cronograma, o que prejudicou a realização desta etapa na capital do Estado. Inicialmente ela deveria ocorrer até dezembro de 2015 e na capital, mas ocorreu em março de 2016 em Atibaia.

Segundo a Atora da Sociedade Civil de Coalizão 2 – ASC-C2, a presidenta do Conselho Estadual da Condição Feminina e também da comissão Organizadora Estadual ainda encontrava dificuldade para encontrar um local disponível para realização do evento por

restrições orçamentárias. Então, escolheram a cidade de Atibaia. Nas suas palavras, ela teria dito: “Nós falamos: pra nós não importa a cidade que for. O caso é que vai ter que levar todo mundo. Fomos pra cima e num minuto eles arranjaram uma cidade que o prefeito era do PSDB e daí construímos” (ASC- C2, entrevista realizada no dia 12 de dezembro de 2017).

No entanto, a realização da plenária nacional da Conferência foi reagendada de março para maio de 2016, sendo maio o mês da confirmação do afastamento da ex-presidenta Dilma pelo Senado. Falou-se que isso fez parte da estratégia do organismo de política para as mulheres do governo federal que pretendeu organizar pressão sobre o próprio governo na semana crucial do processo de impeachment. Mas, é fato que alguns estados não conseguiram realizar suas etapas até dezembro, conforme cronograma anterior.

5.1. Etapa municipal

No município de São Paulo esta última edição foi a quinta edição de Conferência Municipal de Política para as Mulheres e não quarta como é o caso da nacional. Isso porque antes de se criar a Conferência Nacional de Política para as Mulheres em 2003, a prefeitura do município de São Paulo já tinha criado sua experiência municipal em 2002, desatrelada de um cronograma nacional.

No entanto, como a municipal é vista como uma etapa do cronograma nacional, a experiência de 2002 não poderia ser aproveitada dentro deste processo nacional e uma nova Conferência foi realizada em 2004. Isso porque, para ser considerada como uma etapa deste processo nacional, ela teria que ocorrer dentro do cronograma estipulado e ter seguido os procedimentos e regras previstos no Regimento Interno (BRASIL, 2004).

Partiu da própria Secretaria Municipal de Política para as Mulheres a proposta de realizar eventos preparatórios chamados de “pré-Conferências” divididas por regiões

(pré-Conferências regionais) e temas (pré-Conferências temáticas), conforme as experiências das edições anteriores. Nestes eventos se discute especificamente a relação entre Política para as Mulheres e demandas dos territórios (no caso das regionais) e Política para as Mulheres e demandas de segmentos ou perspectivas sociais específicas (no caso das temáticas).

A realização das etapas regionais ocorreu em 16 subprefeituras regionais inspirada na experiência recente da Secretaria em realizar plenárias deliberativas em “pares” de subprefeituras. Ao todo, o município possuía 32 subprefeituras, e a Secretaria não teria capacidade de realizar um evento preparatório em cada uma delas. Montou-se pares de subprefeituras próximas como “Sé e Ipiranga”, “Vila Maria e Santana”, dentre outras como estratégia de ir até o mais próximo possível das mulheres.

Com relação às pré-Conferências temáticas, a Secretaria Municipal de Política para as Mulheres propôs que fossem realizados 8 eventos preparatórios com temas de populações interseccionadas com a perspectiva social de mulher: mulheres, questões Étnico-racial e povos tradicionais (30/08/15); mulheres Imigrantes (30/08/15); Mulher e relações de trabalho (01/09/15); mulheres Lésbicas, Bissexuais e Transexuais (02/09/15); mulheres em situação de prostituição (03/09/15); mulheres idosas (04/09/15); mulheres com deficiência (05/09/15); e mulheres jovens (08/09/2015).

Também partiu da Secretaria a proposta de tema e de eixos divergentes dos propostos pela Comissão Organizadora Nacional, o que exigiu um trabalho de reenquadramento das propostas no relatório final que foi enviado à Comissão Organizadora Estadual. Com o tema “Participação, Política Pública e Consolidação de Direitos: construindo o Plano Municipal de Política para as Mulheres” foram propostos como eixos: (i) Autonomia Econômica, Trabalho e Desenvolvimento; (ii) Educação e Gênero; (iii) Saúde e Direitos Sexuais e Reprodutivos; (iv) Direito a Cidade e Mobilidade; (v) Enfrentamento a Violência; (vi) Participação Política e Controle Social; (vii) Cultura e Comunicação não sexista.

Estes eixos servem como agrupamentos de temas para divisões de assuntos em Grupos de Trabalho. Assim, quem deseja discutir Saúde e direitos Sexuais e Reprodutivos, tem que buscar fazer parte do Grupo de Trabalho que terá a prerrogativa de discutir sobre o assunto.

Como se viu na descrição do Regimento Interno (BRASIL, 2015) há pouco, a Comissão Organizadora Nacional exige apenas a realização de um evento estadual como etapa. A etapa municipal é considerada como etapa eletiva, podendo ser substituído por uma etapa regional composta por mais de um município, onde um evento de um dia que atenda aos procedimentos e regras mínimos seria suficiente.

No entanto, o município de São Paulo já possuía o histórico de realizar etapas preparatórias nas subprefeituras, bem como algumas chamadas de temáticas voltadas para discussão de uma agenda ou população específica. Isso demonstra que os municípios possuem relativa autonomia para conduzir seu próprio processo, podendo inclusive alterar os temas dos eixos. No entanto, ao enviar o relatório de realização da etapa da Conferência, a Secretaria Municipal de Política para as Mulheres reorganizou as propostas aprovadas dentro dos eixos temáticos propostos pela nacional para que se pudesse validar a etapa realizada.

Além disso, a Comissão Organizadora Nacional impõe algumas condições expostas no regimento interno da Conferência Nacional, como ter no mínimo um membro do Conselho de Política para as mulheres daquela esfera de governo na comissão organizadora validação da mesma, conforme exposto acima. Mas não existem regras para as situações em que não há um conselho, exceto existir a composição mínima de três pessoas do governo e três da sociedade civil (Brasil, 2015).

Definir a composição da Comissão Organizadora Municipal da Conferência no município de São Paulo se tornou um grande desafio para a realização da etapa municipal. Isso porque, além de não existir um Conselho, era a primeira vez que o município contava

com uma Secretaria Municipal de Política para as Mulheres¹⁹ que montou uma equipe que só possuía uma pessoa de burocracia de carreira, então não existia uma referência de que tamanho e composição esta comissão deveria ter.

A proposta de tema, eixos e “pré-Conferências” da Secretaria foi apresentada na primeira ampliada com a participação de 230 mulheres no dia 07 de maio de 2015. Na ocasião também foi apresentada proposta de composição da Comissão Organizadora que previa uma grande comissão com 68 vagas para sociedade civil, sendo que: 32 vagas para mulheres dos Fóruns Regionais; 21 para integrantes de organizações não governamentais que atuam na temática de gênero no âmbito nacional, estadual e municipal; e outras 15 para o âmbito regional (não restando claro de que perfis se tratavam). Acrescenta-se a isso 68 vagas para representantes do governo, totalizando 136 pessoas na Comissão.

Esta proposta foi considerada um problema por integrantes de Coalizões de Política para as Mulheres do município, motivo pelo qual foi agendada nova reunião para o dia 14 de maio onde a distribuição de vagas para Comissão foi novamente discutida.

Nesta reunião a Ator Governamental de Coalizão 5 - AG-C5 abre com a fala dizendo que espera que seja uma reunião mais objetiva e coloca como desafio para composição da Comissão Organizadora a diversidade:

¹⁹ Vale lembrar que nas gestões de prefeitos anteriores, existiu sempre um departamento ou coordenação de política para as mulheres embutida em alguma secretaria, desde que a ex-prefeita Marta Suplicy criou uma coordenação em 2001. Na ocasião da pesquisa do mestrado da autora deste trabalho, entre 2012 e 2013, por exemplo, era um departamento dentro da secretaria de participação social que ocupava uma sala de uns 40m² e com equipe menor que 10 pessoas. Já no retorno a este organismo, em novembro de 2014, encontrou-se uma Secretaria que ocupava cerca de 400m², com cerca de 40 mulheres na equipe do gabinete. Isso sem contar as contratadas para os equipamentos de proteção à mulher em situação de violência ou de promoção à cidadania de mulheres.

No primeiro diálogo teve 230 mulheres numa sala. Não é fácil entrar em acordo. É novo para todo mundo. É novo pra gente e novo para vocês. Gostaríamos que vocês pensassem na diversidade de mulheres lésbicas, negras, jovens. Precisamos abarcar diversidade na Comissão e Conferência (AG-C5, 14 de maio de 2015).

Outra representante, a Atora Governamental de Coalizão 1 - AG-C1 reforça que a proposta é que seja uma reunião breve, com teto de término para às 20h30. E antecipa um discurso que se tornou comum nas falas das mulheres das Coalizões sobre as mulheres dos Fóruns assumirem a organização dos eventos regionais.

Em princípio, não restava evidente se tratar de mulheres de duas grandes coalizões. Mas, à medida que se foi conhecendo quais eram as mulheres e organizações que se auto reconheciam como parte do movimento de mulheres em São Paulo, os principais temas das agendas e estratégias conjuntas de atuação, foi percebida a existência de duas coalizões de defesa: uma de “feministas históricas” e outra de “mulheres sindicais”.

A Coalizão de feministas históricas de São Paulo é composta por mulheres de organizações que integram a Marcha Mundial de Mulheres - MMM como a Sempreviva Organização Feminista - SOF, a Rede de Economia e Feminismo - REF, Coordenação Nacional de Entidades Negras - CONEN, da União Brasileira de Mulheres - UBM ou que têm uma atuação institucionalmente independente uma trajetória reconhecida, como algumas feministas que trabalharam no governo em gestões passadas ou têm atuação acadêmica.

A de mulheres sindicais é composta pela Secretaria da Mulher da Força Sindical, Confederação das Mulheres do Brasil, Central Única dos Trabalhadores, União Geral dos Trabalhadores e Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB. Conta ainda com mulheres que tiveram uma atuação sindical reconhecida, mas se encontram afastadas das organizações. Muitas se identificam como feministas, mas não todas.

Existem ainda mulheres que transitam entre as duas Coalizões. Na última seção deste capítulo a descrição e a análise sobre tais coalizões serão retomadas. Importa reter aqui que elas se reconhecem como integrantes de organizações que têm legitimidade para falar sobre política para as mulheres. E que parte significativa delas, inclusive, tem atuação partidária junto ao Partido dos Trabalhadores - PT ou Partido comunista do Brasil - PC do B.

Pois bem. A partir do debate que se instaurou nesta reunião, percebeu-se que *para as integrantes destas Coalizões*, as mulheres que integram organizações com perspectiva de gênero - como as de que elas fazem parte - seriam as legítimas para defender a política para as mulheres. Já as mulheres dos Fóruns Regionais, que foram constituídos a partir de um projeto da Secretaria de Política para as Mulheres, não eram legítimas para falar porque não sabiam diferenciar as demandas dos territórios onde residem (como moradia, saneamento, mobilidade urbana, etc.) das demandas de políticas para as mulheres com foco em reduzir a desigualdade de gênero.

Isto, evidentemente, não foi colocado expressamente nas falas públicas das integrantes das Coalizões. Mas, foi falado em algumas conversas paralelas e confirmado nas entrevistas expostas no capítulo 6.

Em plenário, no entanto, as integrantes de Coalizões argumentavam que a Comissão é um grupo formado para a organização da Conferência e que isso não interferia na inclusão de mulheres na Conferência, posto que todas as mulheres que desejassem poderiam ser delegadas na plenária final da etapa municipal da Conferência, com direito a voz e voto. Ou seja, não precisariam ter sido eleitas para participar, como é o caso da participação no evento final da etapa estadual e nacional. Encaminharam então que as representantes dos Fóruns Regionais fizessem parte das subcomissões que são como Grupos de Trabalho responsáveis por algumas tarefas específicas, como tinha argumentado a AG-C1.

É importante porque vamos discutindo o Plano Municipal de Política para as Mulheres. Claro que como Comissão, temos que organizar gregos e troianos, mas temos que ter um número x para dar funcionalidade à Comissão Organizadora. Essa Comissão vai ter Comissões auxiliares. Então todas as pessoas não precisam necessariamente estar na Comissão Organizadora. Se não, se constrói um monstro que não vai garantir o objetivo necessário. [...] O Fórum pode ajudar a organização das Conferências na sua região e assim potencializar o trabalho dos fóruns na sua região, sem fazer parte da Comissão. Os Fóruns ainda são embrionários (ASC-C4, 14 de maio de 2016).

Que essa Comissão Organizadora funcione. Porque na anterior nós tínhamos um cento e tanto, e só lembramos 10, 20. Na própria plenária juntamos 60. Então, estar na Comissão não significa ir ou não para Conferência. [...] E a diversidade em nós já está colocada (ASC-C2, 14 de maio 2015).

Apesar de não haver objeção expressa à inclusão de mulheres de diferentes perspectivas, integrantes das Coalizões se opuseram à reserva de vagas para as mulheres dos fóruns e mulheres de organizações que não fossem reconhecidas por sua atuação de pelo ou menos 3 (três) anos na área de política para as mulheres. No meio deste debate, houve a defesa da participação de mulheres dos Fóruns:

Parece que falam que as pessoas que estão nos Fóruns não têm acúmulo. Mas, aquela que está sendo violentada e [tendo a] fala cerceada, ela que vai fazer a diferença. Só elas e na realidade do cotidiano delas. São elas que vão nos construir. Eu não sou do movimento feminista. Às vezes a minha atividade é cerceada por uma organização. Falam que querem falar pelas mulheres que não estão aqui. A fala necessita de acúmulo, mas também necessitam da fala. (ASC1, 14 de maio de 2015).

Mas, o que pareceu influenciar mais a reserva de 32 vagas para mulheres dos Fóruns foi a fala da AG-C2, que integrava o alto escalão da Secretaria, enfatizando o compromisso desta gestão com o fortalecimento da participação regionalizada de mulheres. Para ela a inclusão de mulheres dos Fóruns “favorece a participação local e deixa uma estrutura de base para o Conselho que vai ser criado” (AG-C1, 14 de maio de 2015). Em sua fala restou evidente que a

Secretaria dificilmente recuaria neste objetivo. No capítulo 6 ela e outras Atores Governamentais confirmam esta percepção.

Esta defesa é interessante porque, apesar de fazer parte da Coalizão, a AG-C1 entende que seu papel enquanto governo é de incluir mulheres de diferentes perspectivas, e especialmente as mulheres de base comunitária que participam dos Fóruns Regionais que surgem com um projeto da própria Secretaria. No capítulo 6 será possível verificar outras falas de Atores Governamentais que vão à mesma linha.

Além do questionamento sobre a reserva de vagas para mulheres dos Fóruns, as mulheres destas Coalizões também questionaram os critérios necessários para compor as vagas destinadas às organizações de mulheres com pelo ou menos 3 (três) anos de existência, argumentando que tinham que ser específicas para as mulheres ou com coordenações e direções voltadas para pensar em política para as mulheres (como é o caso das organizações sindicais) e não para organizações que contam com a participação de mulheres, mas que não realizam ações voltadas especificamente para a defesa e a ampliação de direitos e políticas para as mulheres. Na situação, uma mulher *Trans* falou da importância de incluir as *Trans*:

Lembrar de incluir as mulheres *Trans*. Que elas não sejam apenas objetos, mas também sujeitos. [...] Porque quando se observa a vivência, muitas de nós sofrem com a questão de gênero. Então, vocês têm que estar aqui somando conosco (ASC6).

Como parte da negociação, se convencionou que as 15 vagas destinadas para o “âmbito regional” seriam remanejadas para mulheres que estivessem contempladas dentro deste critério de compor organizações que trabalham com Políticas Públicas para as Mulheres há 3 (três) anos. Em contrapartida, foram mantidas as 32 vagas para as mulheres dos Fóruns Regionais. No entanto, este critério poderia criar obstáculo à participação de outras perspectivas, como as mulheres *Trans*, prostitutas e imigrantes, que não estejam em organizações com atuação reconhecida no período mínimo exigido ou sequer faça parte de organizações.

Uma vez negociada a composição, a Secretaria Municipal de Política para as Mulheres abriu prazo para inscrição e consolidou a proposta de composição das organizações após a validação das candidaturas. Não houve como verificar se a baixa participação de mulheres de diferentes perspectivas na Comissão Organizadora se deu por este fato. Mas, o que se verificou é que apenas uma mulher *Trans*, duas indígenas e uma imigrante participaram. Sendo que estas últimas participaram a convite da Secretaria. Assim como duas mulheres que faziam parte de organizações que trabalhavam com prostitutas.

Após a composição da Comissão Organizadora, a Secretaria convocou a primeira reunião. E a partir destas o cronograma de encontros foi sendo ajustado diante das tarefas propostas à comissão. Geralmente as reuniões aconteciam às quartas-feiras a tarde no auditório do Sindicato dos Professores de Ensino Oficial do Estado de São Paulo - APEOESP, quinzenalmente.

Coube à grande Comissão Organizadora Municipal geral da etapa municipal da Conferência, a escrita e revisão do texto-base para discussão nos Grupos de Trabalho, aprovação da proposta de regulamento interno da Conferência, e acompanhamento da execução dos eventos assumindo funções de mediação ou relatoria. Mas, coube às mulheres de novas perspectivas a tarefa específica de organizar as etapas regionais e temáticas da Conferência que são as etapas de preparação voltadas às especificidades dos territórios ou diferentes perspectivas sociais como a Pré-Conferência de Mulheres Imigrantes.

Com isso, as mulheres dos Fóruns acabaram sendo decisivas na organização das etapas da Conferência em 16 eventos regionais nas 32 subprefeituras porque elas conseguiam mobilizar mulheres de seus territórios, onde as mulheres das Coalizões não tem atuação. E as mulheres de diferentes perspectivas foram decisivas nos 8 eventos de pré-Conferência temática que aconteceram entre agosto e setembro de 2015, onde mulheres das Coalizões não tem inserção. Neste sentido, foram importantes para operacionalização dos eventos preparatórios.

Isso porque as mulheres dos Fóruns conheciam o seu território, incluindo as principais lideranças da sociedade civil e governamentais da região. Também foram capazes de mobilizar mulheres que nunca tinham participado de um processo de Conferência. O mesmo no caso das mulheres LBT, imigrantes, em situação de prostituição, idosas e mulheres jovens, dentre outras, porque elas conhecem suas comunidades e foram capazes de mobilizar mulheres de suas respectivas perspectivas sociais para discutir Política para as Mulheres²⁰.

Nesta linha, cada evento era customizado. A Pré-Conferência de Santo Amaro e Capela do Socorro que ocorreu em 29 de agosto de 2015, por exemplo, aconteceu em um equipamento que é o Centro de Cidadania da Mulher e contou com autoridades locais e da Secretaria, incluindo uma representante da Secretaria de Política para as Mulheres do Governo Federal, a Rosa de Lourdes. As mulheres do território confeccionaram camisas para a Comissão Organizadora e também prepararam pequenos brindes. As discussões dos Grupos de Trabalho aconteceram dentro de salas separadas por assuntos. Vide fotos abaixo.

²⁰ Não houve participação expressiva de mulher com deficiência na comissão organizadora e o evento voltado para esta população foi organizado em parceria com a Secretaria de Assistência Social e de Pessoa com deficiência, que mobilizou mulheres que usufruíam dos serviços oferecidos pela Prefeitura. Os eventos organizados para discutir mulher e o mundo do trabalho e a perspectiva étnico racial contou com apoio das mulheres das Coalizões, não representando grande “inovação” no público que concentrou mulheres já reconhecidas nestas Coalizões, com raras exceções de mulheres negras recém-chegadas.

Figura 16 - Mesa de abertura da Pré-Conferência Santo Amaro e Capela do Socorro



Fonte: registro próprio, CCM Santo Amaro, 29 de agosto de 2015.

Figura 17 - Brindes da Pré-Conferência Santo Amaro e Capela do Socorro



Fonte: registro próprio, CCM Santo Amaro, 29 de agosto de 2015.

Já os eventos das Pré-Conferência Étnico Racial e Povos Tradicionais e de Mulheres Imigrantes que ocorreram em 30 de agosto de 2015 de manhã e de tarde, respectivamente, ocorreram na quadra do Sindicato dos Bancários em São Paulo e não contou com autoridades locais e autoridades da Secretaria nas mesas. Da parte do governo, se fizeram presente apenas algumas gestoras envolvidas na organização do processo. Os Grupos de Trabalho aconteceram em cantos diferentes da quadra. Vide fotos da Pré-Conferência de Mulheres Imigrantes abaixo.

Figura 18 - Mesa de abertura da Pré-Conferência de Mulheres Imigrantes



Fonte: registro próprio, quadra do Sindicato dos bancários, 30 de agosto de 2015.

Figura 19 - Grupo de Trabalho da Pré-Conferência de Mulheres Imigrantes



Fonte: registro próprio, quadra do Sindicato dos bancários, 30 de agosto de 2015.

Contudo, não foi percebido qualquer envolvimento no processo da etapa municipal como um todo e em especial no evento que marca o encerramento da etapa municipal. Vale ressaltar que a proposta de subdividir a grande comissão em pequenas comissões se deu em função das tarefas, como a subcomissão de infraestrutura. Mas, não em função de organizar especificamente os eventos das pré-Conferências, o que acabou se consolidando como uma divisão informal.

Por outro lado, não era sempre que as mulheres dos Fóruns, imigrantes, indígenas, *Trans* e de organizações de prostitutas apareciam nas reuniões da Comissão Organizadora. Assim como em raros momentos se viu mais de 100 pessoas nas reuniões que geralmente contavam com média de 30 a 50 mulheres, o que evidencia que as faltantes também faziam parte das Coalizões de mulheres que ocuparam vagas na Comissão. No entanto, as mulheres

que eram reconhecidas como lideranças da Coalizão de feministas históricas e Mulheres de organizações sindicais se faziam presentes em todas as reuniões.

Na reunião da Comissão Organizadora no dia 19 de agosto de 2015, por exemplo, houve uma tensão por conta das ausências. Nesta reunião a Comissão teve a tarefa de organizar os cinco eventos das pré-Conferências temáticas (incluindo a proposta de texto base das mesmas e o calendário de reuniões de preparação para aproximar as LBT e as prostitutas) e ainda aprovar a proposta de regulamento interno. Porém, estavam presentes menos de 50 mulheres, número muito abaixo do total da Comissão que era de 168 pessoas. As integrantes das Coalizões pareciam estar fisicamente e mentalmente cansadas com a sobrecarga de questões a serem encaminhadas na reunião.

Em um dado momento desta reunião uma mulher da Coalizão de mulheres de organizações sindicais perguntou como fazer para mobilizar organizações locais que não estavam presentes. E a Atora Governamental de Coalizão 5 - AG-C5 respondeu exaltada e em voz alta: “Chama elas. Na hora de escolher Comissão, estavam todas brigando. Chama elas agora e pede ao menos para ficar de olho na ata” (AG-C5, 19 de agosto de 2015).

Com esta fala, a gestora expõe o discurso que se fez presente desde a discussão sobre a composição da Comissão Organizadora Municipal e também na avaliação de mulheres que integram as referidas Coalizões sobre o processo expostas nas entrevistas de que, no final das contas, eram elas que se faziam presente em todos os momentos e operacionalizavam todo o processo. Ao mesmo tempo, mulheres de diferentes perspectivas destacaram nas entrevistas a percepção de que existe um excesso de procedimentos para a realização dos eventos que poderiam ser mais fluídos, como se verá adiante neste capítulo.

Mas, um importante indício de que a participação de mulheres de novas perspectivas como indígenas, *Trans* e imigrantes, não produziu eco nas decisões do evento da “Conferência Municipal de Política para as Mulheres” que ocorreu entre os dias 18 e 20 de setembro de 2015

e contou com a participação de 1.420 mulheres, foi a perda da reserva de vagas para delegadas por segmentos que garantiria a presença de ao menos uma representante de todas as diferentes perspectivas presentes no processo.

Essa perda se deu no momento da aprovação da proposta de Regimento Interno formulado pela Comissão Organizadora Municipal e apresentado na mencionada reunião do dia 19 de agosto de 2015. Como foi dito, após a mesa de abertura do evento de uma etapa da Conferência que costuma ser composta com autoridades do governo e da sociedade civil, se tem a composição de uma segunda mesa com objetivo de ler, debater e aprovar o regulamento da Conferência exposto na proposta de Regimento Interno.

Figura 20 - Mesa de Abertura da 5ª Conferência Municipal de Política para as Mulheres



Fonte: Leon Rodrigues, registro oficial da Prefeitura do Município de São Paulo²¹.

Neste regulamento constam informações sobre o processo de organização daquela etapa de Conferência como um todo. Então, há sempre uma parte inicial que expõe o tema

21

Disponível em:
http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/mulheres/noticias/?p=203777.

em:

daquela etapa, os eixos, as mesas, e outras informações que expressam mais as decisões que foram previamente tomadas para que aquele evento se concretizasse como tal. E depois uma parte final sobre as regras para as tomadas de decisões sobre as propostas e eleições de delegadas que seguirão para a próxima etapa da Conferência. Neste caso para municipal.

Sobre a votação de propostas, esta costuma envolver leitura da proposta, possibilidade de alguém levantar crachá e pedir “destaque” para alterar a proposta, defesa e votação levantando o crachá. Para ser aprovada, a proposta deve receber 50% mais um dos votos das presentes. E aí ela segue para plenário. Sobre a eleição de delegadas que deve se limitar ao quantitativo estabelecido pela Comissão Organizadora Estadual que estabelece este número considerando a distribuição proporcional de vagas que o Estado possui entre os seus municípios, ela pode se dar por votação ou pode se dar por uma negociação da composição de uma chapa única, que é o que se tem adotado nas experiências de Conferência de mulheres.

E essa composição pode ou não ser condicionada a uma pactuação e reserva de vagas por segmento, como já ocorreu em edições anteriores da Conferência. Estes procedimentos e regras narrados também são reproduzidos na etapa estadual e nacional da Conferência. No caso da nacional, contudo, só não há eleição de delegadas por esta é a última etapa do processo.

No caso da etapa municipal, vale lembrar que nesta reunião do dia 19 de agosto poucas mulheres estavam presentes, o que inclusive gerou certa tensão. Quando o regulamento foi novamente apresentado na plenária de abertura, não houve grande debate sobre o artigo que endereçava a composição de vagas de delegadas às organizações de mulheres e não aos segmentos de diferentes perspectivas. A Agente Governamental que faz parte de Coalizão 1 - AG-C1 pareceu estranhar a ausência de debate sobre, então a própria pediu destaque e tentou chamar atenção para a questão.

Mas, sua tentativa foi infrutífera. As mulheres afetadas pareciam não compreender o que aquele artigo dizia. E, em outras palavras, ele dizia que a distribuição de vagas não iria se

pautar pela inclusão de pelo ou menos uma mulher *Trans*, uma mulher indígena, uma mulher jovem, etc. E sim que seria de livre composição das organizações da sociedade civil. Então, não houve disputa porque sequer se compreendeu a disputa.

A implicação daquela decisão só lhes foi evidente no momento da votação da chapa única de delegadas para compor o quadro de participantes nos momentos finais da Conferência, pois a proposta de chapa que foi formada não tinha incorporado inicialmente mulheres *Trans*, imigrantes, indígenas, prostitutas. Então, elas se viram de fora da próxima etapa e especialmente as mulheres *Trans* começaram a protestar impedindo o andamento da plenária final. As mulheres do Fórum tiveram suas vagas garantidas por conta de um acordo entre mulheres das Coalizões da sociedade civil e da Secretaria Municipal de Política para as Mulheres. Ademais, elas estavam em grande número.

No caso das demais perspectivas, houve intervenção e negociação protagonizada por atoras da Secretaria Municipal de Política para as Mulheres para inclusão de mulheres *Trans*, indígenas e imigrantes na chapa de delegadas que iriam para Conferência Estadual de Política para as Mulheres. No entanto, o arranjo possível foi incorporar mulheres destas perspectivas nas vagas reservadas para governo, pois não podiam ferir o acordo realizado entre mulheres de organizações e mulheres dos Fóruns que eram maioria suficiente para eleger aquela chapa. A Atora Governamental de Coalizão 2- AG-C2 explica o arranjo:

De fato eu não vou saber te detalhar o processo, mas de fato tive que colocar numa outra área [como vaga de delegada do governo]. Porque a ideia era que também as entidades se falassem e se combinassem. Você não pode antes dar tudo absolutamente dividido. Você fala: “olha gente, a gente quer contemplar a questão geracional, a questão de raça, a questão LGBT, a questão das *Trans*, a questão das feministas, a questão do mundo do trabalho, das relações de trabalho, que são importantes para as mulheres”. E que as entidades se combinassem, o movimento de moradia se combinou com a marcha das mulheres: “olha gente eu voto em vocês, vocês votam na gente”. A ideia era que as *Trans* também estivessem contempladas neste processo, as prostitutas,

as indígenas, mas não é fácil, esse exercício não é fácil é sofrido (AG-C2, entrevista realizada no dia 15 de fevereiro de 2018).

Com esta estratégia foi possível garantir a participação formal destas mulheres de diferentes perspectivas que inicialmente tinham ficado e fora da composição da chapa de delegadas que foram para etapa estadual. Com isso, elas teriam direito a voz e voto, algo que é reservado exclusivamente para quem era delegada. No entanto, enquanto delegadas governamentais, elas só poderiam ser eleitas na etapa estadual para participarem como delegadas da nacional também enquanto governo. E o governo estadual não demonstrou esta mesma preocupação. Então, elas foram enquanto delegadas até a etapa estadual.

Durante a realização dos eventos se percebeu uma série de elementos que constituíram obstáculos à participação de mulheres de diferentes perspectivas. Mas, como eles se repetiram ao longo do processo, não sendo exclusivos da etapa municipal, serão destacados na terceira seção deste capítulo.

5.2. Etapa estadual

O processo de realização da etapa estadual da Conferência foi praticamente antagônico ao municipal: não houve debate para formação da Comissão Organizadora Estadual; não houve a realização de etapas preparatórias pautadas em temas relevantes para a agenda do governo estadual; não houve proposta de análise e incorporação das propostas no planejamento governamental.

Como mencionado no capítulo 3, o governo estadual de São Paulo possui o Conselho Estadual da Condição Feminina desde 1983. As representantes deste Conselho, contudo, parecem ter perfis diferentes das demais experiências de Conselho de Política de que se tem

notícia, no sentido de ser composto por mulheres que não fazem parte de organizações não governamentais típicas do movimento social de mulheres, mais notadamente aquelas que desenvolvem diretamente estratégias de ação e promoção de direitos e política para as mulheres. São mulheres de órgãos de classe como a Ordem dos Advogados do Brasil ou acadêmicas. Historicamente foi presidido por acadêmicas como Eva Blay, Heleieth Saffioti e Ruth Cardoso.

O Conselho estaria ligado à Coordenação de Política para as Mulheres que integra a Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania. No entanto, este organismo só possui uma funcionária que seria a própria coordenadora. À época da composição da Comissão, a Coordenadora era a procuradora Teresa Kodama que foi substituída pela médica Dra. Albertina Duarte. A Dra. Albertina é conhecida por realizar mutirões de exames de saúde da mulher, como o de mamas, mas não possuía qualquer experiência anterior com cargo de comissão e menos ainda com organização do processo de Conferência.

Quem assumiu a condução da Comissão foi a presidente do Conselho, a Rosemary Corrêa ou “delegada Rose” como ainda é chamada, pois ela foi a primeira delegada da primeira delegacia da mulher de São Paulo. E quem convidou três mulheres que fazem parte da Coalizão feminista para auxiliar no processo de organização, também foi ela.

A presidente do Conselho acompanhava e cancelava ou não tudo de perto. Inclui a possibilidade de acompanhamento das reuniões da Comissão para esta pesquisa. Em contrapartida, também pediu que a autora desta tese trabalhasse na análise dos Relatórios e documentos recebidos das Comissões Organizadoras Municipais que remeteram à Estadual para que fossem analisadas e validadas, conforme estabelece Regimento Interno do processo da Conferência Nacional.

Na primeira reunião observada em 09 de setembro de 2015, a composição formal da Comissão foi decidida naquele momento. A presidente tinha pré-estabelecido alguns nomes. E

uma Agente Governamental de Coalizão do município tentava convencê-la de ampliar o rol de integrantes da Comissão e estabelecer paridade entre o número de representantes da sociedade civil e do governo. Então, foram sugeridos nomes na hora e a presidente foi selecionando de acordo com os perfis que julgava importante.

Ainda nesta reunião a presidente do Conselho disse que esperava não receber mais de 1 mil de participantes e que a etapa estadual teria que acontecer em até dois dias, pois o governo estadual não teria condições financeiras de arcar com a hospedagem de todas as delegadas. Ademais, disse que deixaria claro no Regimento Interno que os municípios deveriam arcar com o traslado de suas delegadas até o local do evento, não sendo responsabilidade do governo estadual garantir isso como nas edições anteriores.

As três Atoras da Sociedade Civil que fazem parte da Coalizão feminista sugeriram abrir inscrições para que outras mulheres da sociedade civil pudessem compor as subcomissões e ajudar na consecução das tarefas. A presidente acatou a proposta. Não foi observado como se deu este processo de inclusão intermediado por estas três atoras.

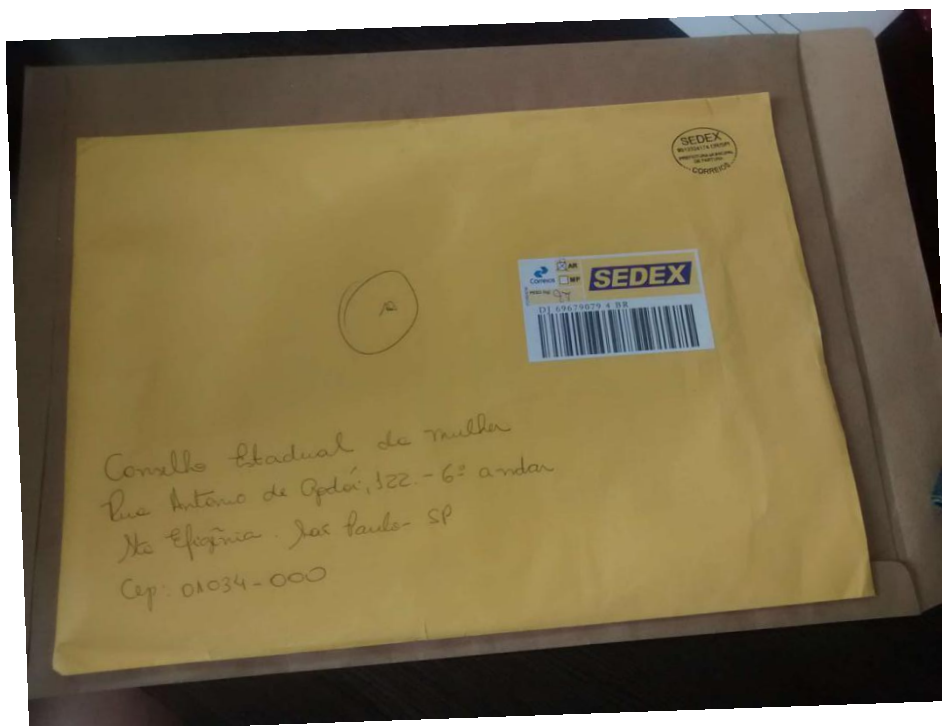
Mas, no mesmo dia, 9 de setembro de 2015, houve uma reunião da Comissão Organizadora Municipal também e nela estas três ASC-C declararam se sentir mal por estarem sozinhas na Comissão e que estavam negociando a inclusão das demais. Na reunião seguinte da Comissão Organizadora Estadual, no dia 30 de setembro, como resultado da posição das representantes das Coalizões presentes na primeira reunião, participaram duas dezenas de representantes, todas das Coalizões feministas e de organizações de sindicais que se subdividiram em grupos para executar as tarefas como a infraestrutura, caderno de propostas, validação dos relatórios, etc.

Um dos problemas enfrentados pela Comissão foi o atraso da convocação estabelecendo o número de delegadas que participaria por município e por regional. Por conta disso, alguns municípios acabaram elegendo mais delegadas do que o estabelecido para aquela região, com

base na distribuição da terceira edição da Conferência.

Nas reuniões do dia 07 e 15 de outubro foram analisados os relatórios e documentos enviados pelos municípios. O trabalho consistia em analisar a existência de decreto de convocação, nome da Conferência, local e data, nomes das integrantes da Comissão Organizadora, número total de participantes, municípios presentes, registro do credenciamento e ata, relatório com as resoluções aprovadas e lista de mulheres eleitas como delegadas.

Figura 21 - Envelope com documentos de uma Conferência Municipal endereçado ao Conselho Estadual da Condição Feminina para validação



Fonte: registro próprio. Reunião da Comissão Organizadora Estadual em 15 de outubro de 2015.

Os municípios que apresentassem divergência ou ausência de informações e documentos foram contatados pela Comissão Organizadora para que pudessem solucionar o problema identificado. A Conferência Intermunicipal de Campinas foi uma das que

apresentou divergência. Elegeram 41 delegadas numa plenária que aconteceu antes de a Comissão Organizadora Estadual estipular o número de vagas para esta regional (30). A Comissão Organizadora desta Conferência que aconteceu em Campinas foi convocada para uma conversa na reunião do dia 17 de novembro.

As mulheres desta Comissão argumentaram, dentre outras coisas, que receberam um e-mail da coordenadora anterior com o quantitativo de 41 vagas, que foi um processo de votação legítimo, que realizaram prévias nos bairros, que a Comissão Organizadora também tem que assumir a responsabilidade por não ter divulgado o regimento interno dentro do calendário proposto pela nacional, e que não tem que diminuir o número de mulheres quando o objetivo é fazer com que elas participem. Uma delas foi mais contundente e questionou dizendo “Então aquilo que fizemos com tanto sacrifício não é válido? O que vamos falar para essas pessoas que estão se engajando para ajudar na luta das mulheres? Voto é voto!” (ASC-9, Reunião da Comissão Organizadora Estadual, 17 de novembro de 2015).

Após ouvi-las, a presidente disse que iria analisar o caso com a Comissão e posteriormente comunicar a decisão. Mas, logo após a saída das mulheres ela sustentou a impossibilidade da ampliação. Disse que Campinas não era a maior cidade do Estado de São Paulo e que era importante preservar o quantitativo mínimo de outros municípios. Disse ainda que dentre as 41 delegadas, existiam 3, 4, 5 e 6 pessoas da mesma organização. Admite que houve erro, mas que o regimento deveria ser respeitado. Na continuação várias mulheres falaram que não gostaram do tom de ameaça das delegadas de Campinas e que “lei é lei”. Que tinham que respeitar o regimento. E foi decidido que não se ampliaria, pois outros municípios também poderia requerer o mesmo.

Chama atenção o grau de discricionariedade que esta Comissão tem ao deliberar sobre quem participa ou não. Ou melhor, que a presidente do Conselho tinha e sua capacidade de se impor e influenciar as demais. Em muitos momentos pareceu que ela era a chefe do poder

executivo, inclusive cuidando de detalhes que garantiriam a proposta mais vantajosa em termos econômicos para a administração pública. Foi assim, por exemplo, que foi escolhido um hotel na cidade de Atibaia para sediar o evento. Foi assim que foi definido que o encontro ocorreria em dois dias de semana e em horário comercial (15 e 16 de fevereiro de 2016, segunda e terça-feira respectivamente).

Por isso não é possível sustentar que existia uma Coalizão em torno da presidente do Conselho. Afinal, as decisões não eram pautas ou justificadas com base em uma agenda com temas relevantes para a Política para as Mulheres. Eram decisões pautadas numa obrigação política do governo estadual em realizar esta etapa da Conferência, ainda que não tenha compromisso firmado de encaminhamento das propostas para discussão sobre a agenda governamental.

A etapa estadual da Conferência contou com a participação de delegadas de 105 municípios que vieram das etapas municipais e intermunicipais, uma vez que as etapas de Conferência na modalidade livre não elege delegada. Segundo o Relatório da 4ª Conferência Estadual e Política para as Mulheres em São Paulo, antes da realização do evento principal da etapa estadual, foram realizadas dois eventos e Conferência livre: um no município de Embu das Artes com 188 participantes e outra promovida pelo Consórcio Municipal do Grande ABC com 78 participantes, totalizando 266 participantes (SÃO PAULO, 2016).

Ainda segundo o relatório, os eventos das etapas municipais aconteceram entre 1 de junho e 18 de setembro de 2015. Ao todo foram 87 eventos que totalizaram mais de 11 mil participantes. Vide tabela abaixo.

Tabela 1 - etapas municipais da Conferência no Estado de São Paulo

Nº. Conferência. Nº de Participantes.	
1 Americana 85	45 Limeira 87
2 Andradina 257	46 Mairinque 56
3 Aparecida 59	47 Marília 113
4 Araçatuba 182	48 Mauá 164
5 Araçoiaba da Serra 55	49 Mogi das Cruzes 194
6 Araraquara 172	50 Olímpia 92
7 Araras 46	51 Osasco 102
8 Artur Nogueira 44	52 Patrocínio Paulista 14
9 Arujá 158	53 Pedreira 26
10 Barretos 86	54 Penápolis 64
11 Barueri 75	55 Peruíbe 74
12 Bauru 93	56 Pindamonhangaba 76
13 Bebedouro 155	57 Piracicaba 91
14 Bertioga 90	58 Poá 180
15 Botucatu 88	59 Porto Ferreira 75
16 Caçapava 67	60 Praia Grande 145
17 Caieiras 39	61 Presidente Prudente 66
18 Cajobi 50	62 Registro 77
19 Campinas 144	63 Ribeirão Corrente 28
20 Caraguatatuba 200	64 Ribeirão Pires 20
21 Carapicuíba 103	65 Ribeirão Preto 48
22 Cordeirópolis 115	66 Rio Claro 83
23 Cotia 194	67 Rio Grande da Serra 78
24 Cubatão 132	68 Salto 75
25 Descalvado 27	69 Santa Bárbara D'Oeste 150
26 Diadema 175	70 Santo André 248
27 Fartura 28	71 Santos 124
28 Guaiúra 71	72 São Bernardo do Campo 506
29 Guararema 102	73 São Caetano do Sul 72
30 Guaratinguetá 32	74 São Carlos 106
31 Guarujá 71	75 São José do Rio Preto 164
32 Guarulhos 318	76 São José dos Campos 170
33 Hortolândia 262	77 São Paulo - Capital 1420
34 Ilha Comprida 105	78 São Sebastião 159
35 Indaiatuba 109	79 São Vicente 46
36 Itapeverica da Serra 229	80 Sertãozinho 94

37 Itapira 66	81 Sumaré 142
38 Itaquaquecetuba 82	82 Suzano 78
39 Itu 39	83 Taboão da Serra 284
40 Jaboticabal 81	84 Taubaté 30
41 Jacareí 132	85 Ubatuba 76
42 Jandira 81	86 Valinhos 120
43 Jaú 43	87 Votuporanga 125
44 Jundiaí 138	Total: 11.022 participantes

Fonte: adaptação de São Paulo (2016).

Além destas, também foram realizadas as seguintes etapas de Conferência Intermunicipal - também chamada de regional: (i) Atibaia (com Nazaré Paulista, Bom Jesus dos Perdões e Piracaia) com 241 participantes; (ii) Osasco (com Embu das Artes, Itapevi e Santa do Parnaíba) com 125 participantes; (iii) Sorocaba (com Alumínio, Ibiúna, Cesário Lange, Sorocaba e Votorantin) com 215 participantes; e ainda de Tupã (com Arco-Íris, Iacri e Pompéia) com 85 participantes; totalizando 666 participantes de intermunicipais.

Ao todo, entre Conferência livre, municipal e intermunicipal, foram registradas 11.954 participações antes de acontecer o evento de fechamento da etapa estadual que contou com 860 participantes durante os dois dias de evento (15 e 16 de fevereiro de 2016).

Figura 22 - Mesa de Abertura da 4ª Conferência Estadual de Política para as Mulheres



Fonte: Confederação Nacional dos Trabalhadores do Comércio, 16 de fevereiro de 2015.²²

Figura 23 - Plenária na Abertura da 4ª Conferência Estadual de Política para as Mulheres



Fonte: Confederação Nacional dos Trabalhadores do Comércio, 16 de fevereiro de 2015.²³

²² Disponível em: <http://comerciariosdevotuporanga.com.br/NoticiaDetails.aspx?id=144>.

²³ Disponível em: <http://comerciariosdevotuporanga.com.br/NoticiaDetails.aspx?id=144>.

Na opinião da Atora Governamental de Coalizão 3 - AG-C3, que ajudou a organizar o processo da etapa municipal, a experiência da etapa estadual foi bastante negativa.

No primeiro dia só pra gente debater o regimento agente ficou mais de dez da noite, com a delegada Rose dizendo “acabou, se tiver que prender, vou prender todo mundo”. Horrora. Desrespeito mesmo. [...] Porque [a Conferência] vinha de uma não organização e também de uma distribuição muito controlada, muito rígida e muito a dedo: você vai, você não vai; você vai, você não vai. E novamente principalmente as mulheres transexuais ficaram muito aquém. Houve racismo, houve transfobia. A gente fez um ato lá inclusive, contra o racismo. Foi muito complicado (AG- C2, entrevista realizada no dia 15 de fevereiro de 2018).

O que aconteceu após a realização desta etapa foi a entrega do relatório para a Comissão Organizadora Nacional e cinco meses depois para o então Secretário de Justiça e Defesa da Cidadania do governo estadual, uma vez que a coordenadoria de Política para as Mulheres está inserida dentro desta Secretaria²⁴.

A despeito das duas Coalizões, estas conseguiram influenciar algumas decisões da organização da etapa estadual porque se envolveram efetivamente com o trabalho operacional de organizar o processo. Foram elas, por exemplo, que ligaram para os municípios que realizaram Conferência para pedir complementação de documentos e respectivos relatórios. Também foram elas que redigiram o documento de caderno de propostas a partir dos relatórios recebidos dos municípios.

E também foram elas que realizaram ligações para as delegadas eleitas na etapa estadual para agendar as passagens que acabaram sendo pagas pela Secretaria de Política para as Mulheres do governo federal, uma vez que o governo estadual se responsabilizou por pagar apenas as passagens de suas servidoras como diárias para missões, deixando descobertas as

²⁴ Notícia disponível em: <http://www.justica.sp.gov.br/portal/site/SJDC/menuitem.ee3072a328e77c2321d46c70390f8ca0/?vgnextoid=50d8e11f47256510VgnVCM1000004974c80aRCRD&vgnextchannel=f59a42dd085e1410VgnVCM10000093f0c80aRCRD&vgnextfmt=PPM>. Acesso em: 10 de jun de 2018.

passagens para delegadas da sociedade civil.

Embora tenha sido a delegada Rose a que exerceu maior influência sobre as decisões tomadas no âmbito da Comissão, foram as mulheres destas Coalizões que já possuíam experiência com organização das Conferências que encaminharam as questões regimentais que importavam para validação do processo junto à SPM.

Mas, segundo relatos de mulheres de diferentes perspectivas que não fazem parte de Coalizões, também foram estas mulheres que fazem parte das duas Coalizões que pautaram as eleições de delegadas por organizações e não por segmentos, como aconteceu na etapa municipal. E que foram as eleitas como delegadas, sem reservas de vagas para perspectivas importantes como as mulheres *Trans* e indígenas.

Vale ressaltar, por fim a este item, que existem aspectos relevantes sobre o processo de organização da etapa estadual em São Paulo que serão destacados ao final deste capítulo e no próximo porque dizem respeito a outras questões mais amplas do que organizar um processo de Conferência, como a inexistência de um organismo de Política para as Mulheres que pensa Política para as Mulheres no Estado.

5.3. Etapa nacional

A etapa nacional, por sua vez, foi uma situação a parte. Não se acompanhou o processo de organização desta etapa por meio da observação participante, posto que as reuniões aconteceram paralelamente no Distrito Federal enquanto boa parte da pesquisa se desenrolava em São Paulo. A organização foi acompanhada por meio de documentos, notícias e relatos de comunicação das Comissões Organizadoras da Municipal e Estadual com a Comissão Organizadora Nacional. Adicionalmente se acompanhou a realização do evento em si, durante

três dias (10 a 12 de maio de 2016) na condição de jornalista²⁵.

É importante diferenciar que falar em etapa nacional é diferente de falar do processo da Conferência Nacional de Política para as Mulheres. Conforme explicitado no capítulo 3, o processo nacional envolve várias etapas, sendo as mais recorrentes a municipal, estadual e por fim a nacional que acontecem na forma de eventos com procedimentos e regras que mediam o processo de tomada de decisão. A etapa nacional em si é o evento de fechamento deste processo.

Nesta linha, participaram do processo da Conferência Nacional de Política para as Mulheres aproximadamente 150 mil mulheres, distribuídas entre 1.354 eventos de Conferência municipal, intermunicipal e estadual (BRASIL, 2016). Este processo envolveu a participação de mais de 2,5 mil municípios e 26 Estados e um evento no Distrito Federal. Ao todo, foram eleitas 2.884 delegadas e mais de 3 mil propostas para a etapa nacional.

Nesta edição houve uma inovação na preparação do evento nacional que foi a criação de “consultas nacionais” para tratar de temas específicos de diferentes perspectivas: transexuais, ciganas, quilombolas, religião de matriz africana, mulheres com deficiência e indígena.

Figura 24 - Linha do tempo com os principais eventos da CNPM

Data	Evento
Março - 2015	Publicação do Decreto de convocação da CNPM
Junho - 2015	Início das etapas municipais e intermunicipais
Setembro - 2015	Consulta nacional das mulheres transexuais
Outubro - 2015	Conferência estadual de Minas Gerais e Amapá
Novembro - 2015	Conferência estadual de Roraima, Paraíba, Rio Grande do Norte, Acre, Mato Grosso do Sul, Alagoas, Mato Grosso, Maranhão, Bahia e Rio

²⁵ Como apenas delegadas ou convidadas participaram do processo, a alternativa que restou foi inscrição enquanto jornalista por meio da Viração Educomunicação, uma organização não governamental na qual a autora desta tese trabalhou voluntariamente entre 2008 e 2012.

Grande do Sul	
Dezembro - 2015	Conferência estadual do Pará, Pernambuco, Goiás, Ceará, Piauí, Distrito Federal, Rondônia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná e Amazonas; Conferência livre do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos;
Fevereiro - 2016	Conferência estadual do Tocantins, Sergipe, São Paulo e Santa Catarina
Março - 2016	Consultas nacionais de mulheres com deficiência e cigana
Abril - 2016	Consulta nacional das mulheres indígenas
Maio - 2016	Etapla nacional da Conferência Nacional de Política de Mulheres

Fonte: adaptação do Press Kit (Brasil, 2016).

Mas, esta edição de processo de Conferência Nacional de Política para as Mulheres foi diferente das demais por outros aspectos. O primeiro deles foi a mudança de eixos temáticos e a tentativa de formular uma proposta de sistema nacional de Política para as Mulheres em um contexto político de retrocessos na institucionalização de Política para as Mulheres expressado na reforma ministerial de outubro de 2015, já abordada neste capítulo. O segundo foi o processo de impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff que se desenvolveu durante a organização da Conferência e cujo afastamento de 180 dias foi confirmado na mesma semana que aconteceu a etapa nacional da Conferência. E o terceiro, decorrente dos anteriores, era o cenário de incerteza com relação à continuidade da Política para as Mulheres no governo federal e a consequente incorporação das resoluções propostas pela Conferência na agenda governamental.

Neste sentido, vale a pena destacar, que em todos os eventos do processo nacional da Conferência houve algum tipo de manifestação contrária ao processo de impeachment que a ex-presidenta Dilma Rousseff estava vivendo. Isso ocorreu, em especial, nos momentos de abertura e fechamento dos eventos. Mas, não só. Também foi matéria de moção, de materiais distribuídos na Conferência, e de convites para as manifestações.

Figura 25 - Jornal distribuído na reunião da Comissão Organizadora Municipal



Fonte: registro próprio de jornal distribuído na reunião do dia 19 de agosto de 2015.

Um dos momentos auge desta etapa foi o discurso da Dilma. Como de costume, autoridades do poder executivo participam da mesa de abertura da Conferência. Na primeira edição da Conferência que aconteceu em 2004, por exemplo, o discurso do ex-presidente Lula o início da experiência da participação cidadã esta área de Política recém-criada, ajudando a criar várias expectativas positivas com relação ao compromisso do governo federal com a Política para as Mulheres.

Já o discurso da Dilma na abertura desta quarta edição que ocorreu no dia 10 de maio de 2016, foi o extremo oposto. Pareceu marcar o término de uma fase em que Política para as Mulheres importavam pra o Governo Federal. Foi a primeira vez que ela assumiu publicamente estar sofrendo um “golpe”, expressão esta que não foi utilizada em discursos anteriores que se teve notícia.

Segundo o discurso então proferido pela presidenta Dilma, a história irá dizer que houve preconceito contra a mulher neste processo golpista de impeachment e que isso aconteceu por

ela ser a primeira mulher eleita com voto popular no Brasil. Mas ressaltou que sua capacidade de resistir também advém do fato de ser mulher. “Eu tenho plena consciência que eu tenho que honrar as mulheres do meu país [...]. Nossa força não está em sermos ferozes, nossa força não está em sermos raivosas. Nossa força está em sermos lutadoras, guerreiras” (Dilma Rousseff, abertura da 4ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres, 10 de maio de 2016).

Figura 26 - Dilma Rousseff na plenária de abertura da etapa nacional da 4ª CNPM



Fonte: Registro próprio, 10 de maio de 2016.

Durante os discursos da mesa de abertura no auditório do Centro de Convenções Ulisses Guimarães, incluindo o da ex-ministra Eleonora Menicucci que chegou a dizer expressamente que esta se tratava da última edição de Conferência de Política para as Mulheres, diversas mulheres bradavam suas frases e gritos de luta que diziam: “No meu país eu boto fé porque ele é governado por mulher”; “Fica, querida!”; “Golpistas, machistas, não passarão”; e “Não vai ter golpe, vai ter luta!”.

Após a mesa de abertura centenas de mulheres seguiram em cortejo atrás da ex-presidenta Dilma. A plenária praticamente foi esvaziada pela metade. Em seguida houve

leitura e debate para aprovação do Regulamento. Houve pedido de “destaque” e consequente pedido de alteração com relação à: (i) horário para credenciamento, estendendo-o até o dia seguinte porque alguns delegações não conseguiram chegar ao primeiro dia; (ii) a possibilidade de criar novas propostas e não só editar as que vieram dos estados; (iii) a possibilidade de as delegadas escolherem novo eixo de Grupo de Trabalho GT, ao invés de seguir debatendo o mesmo eixo (assunto) já debatido por elas na etapa estadual; (iv) Diminuição do percentual mínimo de assinaturas com relação às presentes para validar e aprovar as moções, facilitando assim a aprovação das moções que são posições políticas firmadas na Conferência; (v) e sobre a participação de homens como delegados indicados por governos municipais e estaduais.

Como já foi argumentado, a aprovação deste regulamento é importante porque nele estão contidos os principais ritos e regras do processo que, no último, define quem participa, como participa e consequentemente as propostas que serão acolhidas como resoluções ou moções da Conferência.

Este quinto ponto foi mais polêmico e houve resistência das mediadoras que conduziram a mesa em alterar o regulamento proibindo a participação de homens, uma vez que para elas estes homens teriam sido legitimamente indicados pelos respectivos governos como delegados governamentais. Ou seja, vieram pelas vagas destinadas à gestores de municípios e estados. No entanto várias participantes disseram que a plenária era soberana e que poderiam decidir sobre qualquer coisa relativa à organização e realização da Conferência. E isso incluía tornar homens que vieram como delegados, e por isso tinham direito a voz e voto, em observadores que apenas acompanham o processo.

O debate foi extenso e em alguns momentos, enquanto a plenária discutia, mulheres subiam no palco, se aproximavam das mediadoras e falavam algo diretamente no ouvido delas. Outras simplesmente pegavam o microfone e diziam que existia uma questão de ordem (um

pedido de análise sobre algum procedimento ou regra reconhecido que está sendo desrespeitado), quando na verdade elas estavam a defender seu ponto de vista sobre o assunto.

Mas, apesar da estratégia em se utilizar questão de ordem para impedir a votação sobre o assunto, as participantes insistiam que o assunto deveria ser levado à votação. As mediadoras da mesa que conduziam o processo acabaram cedendo. Na votação mais de 90% das mulheres presentes foi favorável à exclusão de homens como delegados, podendo se manter como observadores. Houve comemoração.

O segundo dia foi marcado pela realização de um painel de discussão pela manhã e o início dos trabalhos nos Grupos de Trabalho para debate das propostas à tarde. O painel versava sobre avanços e desafios na Política para as Mulheres e contava com uma ex-gestora da SPM e uma representante da sociedade civil, além de outras três mulheres que faziam parte da Comissão Organizadora.

A representante governamental ressaltou como avanço a pauta de autonomia econômica e trabalho, como o Projeto de Emenda Constitucional das domésticas, que lhes conferiu novas garantias. Bem como a ação de conceder documentos de Registros Gerais para mais de 2 milhões de mulheres no meio rural. Já a representante da sociedade civil enfatizou que a garantia da participação de mulheres com especificidades diferentes era uma garantia histórica e que estaria ameaçada com o golpe em curso.

Na continuação um grupo de mulheres *Trans* invadiu o palco para falar que um grupo de garçons do *Buffet* contratado tinha cometido transfobia contra elas, caçoando das mesmas. Elas teriam procurado a organização do evento que promoveu uma reunião com a responsável pelo *Buffet* contratado. Para elas esta situação mostrou como nem mesmo em um ambiente como a Conferência elas estariam seguras.

Durante a tarde deu-se início aos Grupos de Trabalho. Mas, muitas das mulheres que estavam fisicamente ali, pareciam dispersas e mentalmente ausentes. Isso porque naquele

momento o Senado se preparava para confirmar o impeachment da Dilma. Houve momentos de distrações e pedidos para que se encerrassem os trabalhos nos grupos na hora do almoço para que elas pudessem ir até o Senado. As mulheres envolvidas na organização, contudo, defendiam a importância de levar a cabo a Conferência para que pudessem ter propostas concretas a serem cobradas depois. Acabou que o assunto do debate se tornou encerrar ou não os trabalhos do segundo dia pela manhã, que se estendeu por aproximadamente uma hora.

Mas, apesar da tentativa de manter as mulheres no local da Conferência, viu-se que muitas lideranças de organizações nacionais estavam ausentes, incluindo as mulheres das Coalizões de São Paulo. Especulava-se que estas estavam acompanhando a Dilma ou organizando uma manifestação. Uma parte das mulheres se manteve presente, mas o debate nos grupos foi menos propositivo e se deteve mais sobre quais das 25 propostas merecia ser elencada como uma das 5 (cinco) prioridades a serem eleitas pelo grupo.

Não foi possível verificar a atuação das Coalizões de São Paulo que acompanhara durante este processo. Foi possível perceber, contudo, que algumas estratégias de redirecionar o debate que foram utilizadas por mulheres responsáveis por mediar as mesas e Grupos de Trabalho que foram comuns em todos os eventos de Conferência, incluindo o da etapa nacional. Isso apareceu tanto na observação participante, quanto no relato da Atora Governamental de Coalizão 3 - AG-C3 sobre a atuação da Delegada Rose em um dos Grupos de Trabalho da etapa nacional:

Estávamos nessa loucura toda, nesse quiproquó. A Dilma chegou, lá dentro foi bonito. Mas, as discussões foram falhas, não tinha cabeça pra isso. Mal ficava e quando ficava era aquela manipulação. A gente tentava ficar porque, por exemplo, a delegada Rose conduzindo a mesa lá e votando contra a questão do aborto. [...] foi péssimo, foi terrível. A gente estava naquela loucura toda, sem cabeça e ela se aproveitava muitos momentos pra emplacar coisas que não passariam de forma alguma. Então a estadual foi bem desgastante, doloroso. Na nacional piorou. Toda aquela situação foi um momento muito complicado. Acho que foi muito importante a gente fazer. Por outro lado, muitas perdas. O documento saiu num momento que já não ia

funcionar mais (AG-C2, entrevista realizada 15 de fevereiro de 2018).

No meio da tarde deste dia as mulheres organizaram uma manifestação com batucadas que saiu do Centro de Convenções Ulisses Guimarães e seguiu até o congresso. Na altura da esplanada dos ministérios havia um bloqueio policial que impedia a passagem de carros de som e vistoriava pessoa por pessoa. Isso acabou dispersando a manifestação que já tinha percorrido cerca de 2,5 km com aproximadamente 3 mil mulheres²⁶.

Figura 27 - Marcha das participantes da Conferência rumo ao Senado



Fonte: registro da autora, 11 de maio de 2016.

Após a dispersão realizada com o bloqueio policial, as mulheres se encontraram na frente de um segundo bloqueio próximo à Alameda dos Estados em frente ao Congresso Nacional. Outros manifestantes se encontravam no local. Havia uma cerca que separava os grupos pró e contra impeachment. Do lado a favor havia um clima de festa, com trio elétrico e fogos. Do lado contrário, qualquer tentativa de aproximação do congresso era vetada com spray de pimenta que se fazia sentir a mais de 100 metros de distância. Em ambos os lados

²⁶ A Revista 247 cobriu o ato: <https://www.brasil247.com/pt/247/brasil247/231530/Mulheres-vão-ao-Senado-tentar-barrar-o-golpe.htm>

telões para se acompanhar a votação. Naquela mesma noite houve a confirmação do afastamento da ex-presidenta pelo Senado.

O dia 12 de maio de 2016 foi marcado por uma série de exonerações, dentre elas da ex-ministra de Política para as Mulheres Eleonora Menicucci. Também foi editado Decreto que transferiu a Secretaria de Política para as Mulheres para o Ministério da Justiça e Cidadania.

Na Conferência o clima era de luto e também de luta, de resistência. Pela manhã houve a plenária final com debate sobre as propostas e prioridades eleitas pelos Grupos nos quatro eixos. Um debate interessante e corrente nas edições de Conferência de mulheres surgiu: incluir cada tipo de perspectiva social ou adotar como princípio norteador a “diversidade”.

O debate surgiu porque uma das propostas versava sobre mulheres rurais. Então uma participante fez o destaque e pediu para falar. Defendeu que além das mulheres rurais, também deveriam colocar “mulheres do campo”, “da água” e “da floresta”, que não estariam contempladas na ideia de mulheres rurais. Outra participante pediu que inserisse também as mulheres com HIV. Na continuação, outra participante problematizou se o correto seria falar em mulheres da maré ou ribeirinhas.

A mediadora que estava presente na mesa disse que existe a recomendação de colocar em todas as propostas as denominações de toda a diversidade de mulheres e que esse será um princípio geral do plano. Essa fala mitigou o debate naquele momento, mas poucos minutos depois ressurgiu em outra proposta sobre campanha de comunicação para reduzir discriminação. Uma participante pede para incluir mulheres em privação de liberdade em uma das propostas. Na continuação mulheres *Trans* pedem o mesmo. Depois mulheres catadoras de recicláveis. Também pedem para incluir “profissionais do sexo”. Outra participante se insurge dizendo que o correto é “mulheres em situação de prostituição” e uma prostituta diz que o correto é “prostituta” mesmo e diz que existe uma “putafobia”. Por fim, uma imigrante

pede que “imigrantes” também sejam incluídas na proposta. Todas as sugestões incorporadas.

O mesmo aconteceu em outra proposta sobre segurança pública. Pediu-se para acrescentar mulheres de terreiro, depois prostitutas, mulheres circenses, mulheres catadoras de recicláveis, e por fim refugiadas.

Como encaminhamento a mesa disse que fará uma lista de todas as perspectivas citadas e colocará como princípio norteador em todas as propostas par que em nenhuma falte a menção às especificidades. Ainda assim, as mulheres querem retomar o debate sobre algumas nomenclaturas, como se existiria mesmo mulheres do campo porque as mulheres do campo são as rurais. Uma mediadora da mesa diz que representa a luta das mulheres do campo e que elas se chamam assim também e decide, sem submeter a debate ou votação, que manterá as duas formas. Outra mulher pede para não se esquecerem das mulheres quilombolas.

A tarde do último dia foi marcada pelo término da aprovação das propostas na plenária final. E após uma grande mesa com a presença de importantes lideranças nacionais do Conselho Nacional de Política para as Mulheres, houve novamente um discurso da Eleonora Menicucci, mas agora como representante da sociedade civil.

É muito difícil. É muito emocionante. Abrir essa Conferência como ministra e terminar exonerada por conta do golpe. É um misto de uma sensação de dever cumprido e uma indignação, raiva e determinação. Nem eu nem a presidenta estamos sozinhas. Estamos com vocês. Com o Conselho. Com essas organizadoras. Temos uma história de 13 para 14 anos. A SPM se institucionalizou pelas mãos das mulheres. Pelas mãos do Conselho que este ano completou 30 anos. Não é um Conselho qualquer. Valora guerreiras e feministas de várias frentes que cobram, mobilizam, exigem e brigam. Que fazem show e que a gente avance. Elas são responsáveis pela implementação da Política para as Mulheres no Brasil. (Eleonora Menicucci, plenária final da 4ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres, 12 de maio de 2016).

E como mensagem final ela complementa que o que resta é resistir denunciando a perda de direitos e sobretudo o que significa viver em um sistema fascista que estaria por vir. “Eu e

a minha geração sabemos que a história não tem lugar para traidores e traidoras” (Eleonora Menicucci, plenária final da 4ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres, 12 de maio de 2016). Ao final desta fala puxa-se novamente o grito de luta “Renova, renova, renova a esperança. A Dilma é guerrilheira e da luta não se cansa”.

Este momento marcou então o fechamento da etapa nacional e com isso do processo da 4ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres. Como foi dito, nesta etapa não foi possível verificar a atuação das Coalizões de São Paulo que dificilmente foram localizadas no evento, pois muitas delas estavam envolvidas em mobilizações ou reuniões paralelas por conta do momento de confirmação do impeachment pelo Senado.

Ademais, não se tinha conhecimento sistematizado sobre as Coalizões nacionais previamente mapeadas para se realizar análise sobre elas. A etapa nacional foi útil, contudo, para reforçar a importância dos procedimentos e regras, bem como o esforço de inclusão de diferentes perspectivas nas propostas. E, ainda, como apesar da inclusão formal, surgem situações de exclusão como as mulheres *Trans* que foram alvo de transfobia por trabalhadores do *buffet* contratado para o evento.

5.4. Síntese dos obstáculos à participação

Durante a realização dos eventos da Conferência foram observados alguns obstáculos à participação. Optou-se por resumi-los aqui ao invés de priorizar uma narrativa minuciosa sobre cada evento que fez parte desse processo nacional da Conferência. O primeiro obstáculo observado foi o domínio de Coalizão que pode ser percebido no já narrado debate sobre a inserção de mulheres dos Fóruns e que também será retomado no próximo capítulo por ter se mostrado como o obstáculo mais expressivo.

O segundo conjunto significativo de obstáculos está relacionados à comunicação por elementos como língua, linguagem, gramática e discurso.

Com relação à língua, se pode citar como exemplo barreiras à comunicação de mulheres imigrantes, mesmo durante o evento de Conferência temática para mulher imigrante em 30 de agosto de 2015. Na ocasião, houve uma mesa de abertura onde as mulheres falavam em português. No entanto uma delas questionou a organização e uma francesa se prontificou a fazer a tradução simultânea para mulheres que falavam francês, já que as que falam em espanhol conseguiriam ter uma noção do português.

Acabou que o tempo de duração da essa se estendeu. E depois houve um debate de mais ou menos 20 minutos sobre a forma como os grupos iriam se dividir: por eixos ou por idiomas e se convencionou que seria dividido em quatro idiomas: o grupo das latinas que falavam espanhol; o grupo das haitianas e francesas que falavam francês; e um grupo menor de mulheres que falavam inglês como nigerianas; e um grupo de poucas mulheres que falavam português.

No grupo das mulheres da América Latina foi percebido que muitas mulheres não compreendem e não falam português. E, foi dada a possibilidade de elas falarem livremente como quisessem. Mas, se elas não compreendem ou falam bem o português, elas certamente não compreenderam todas as questões expostas na mesa de abertura e no momento de apresentação das propostas debatidas nos Grupos de Trabalho que se seguiu. Ademais, os textos base não tinham sido traduzidos para todos os idiomas, cabendo à mediadora fazer a tradução naquele momento.

Foi uma experiência interessante porque deram autonomia para as imigrantes decidirem como gerir. No entanto, boa parte das questões foi negociada na hora e trouxeram alguns contratempos e problemas com relação a questões que não puderam ser contornadas, como a tradução simultânea para mais idiomas.

Outro obstáculo com relação à língua foi o de língua de sinais. Apenas o evento de mulheres com deficiência e a plenária da Conferência municipal contou com tradução simultânea em libras. Neste evento apareceram outras mulheres com outros desafios relacionados à comunicação. Uma delas, por exemplo, só se comunicava por meio de um teclado aonde ela ia apontando letra por letra até formar as frases. Mas, houve flexibilidade de adaptação do tempo e assuntos debatidos para facilitar a compreensão dela.

Com relação à linguagem, se pode citar como exemplo barreiras pela valorização de uma forma de falar que se tornou típica entre as coalizões da área de política para as mulheres que utilizam e debatem termos técnicos de políticas públicas. Em diversos momentos foi constatada a elevação do nível técnico do debate, mesmo diante de mulheres com aparente baixo grau de escolaridade e que participavam pela primeira vez da Conferência. Vide os trechos abaixo:

Existe uma campanha para aprovação do PLC 130 que multa em 5 vezes o pagamento desigual de salário. Foi proposta em 2009 por um deputado do PMDB. Está no senado. Era para ser sancionada em 2012, mas houve uma pressão de empresários. A ideia é que não tivesse processo judicial. [...] Os índices de desigualdade mudaram muito pouco. [...] Devemos pedir para barrar o crescimento dos juros da dívida da cidade de São Paulo com o governo federal, porque isso resulta em menos creche, menos casa, menos tudo (ACS-C6, Regional Butantã, Lapa e Pinheiros, 22 de agosto de 2015).

Sobre a inserção no mercado de trabalho, acho que a questão sobre o cuidado é a chave. A gestão social do cuidado é feita pelas famílias compostas por mulheres em rede. Também o cuidado sobre os idosos que recaem sobre as filhas. Tratar também da questão da licença parental. Olhar pra quem cuida: valorização de quem cuida. Valorizar carreiras de cuidado que têm defasagem salarial. É necessário ainda encampar a discussão da PEC das domésticas (ASC-C7, Regional Butantã, Lapa e Pinheiros, 22 de agosto de 2015).

É importante colocar a implementação da PEC das domésticas e que seja discutida a ampliação dos direitos, para nacional. Também uma adequação do direito previdenciário para acesso das trabalhadoras domésticas que são diaristas. E pensar ainda na questão da saúde e assédio de forma genérica para

incorporar as não sindicalizadas (ASC-C7, Regional Vila Maria e Santana, 23 de agosto de 2015).

Temos que pensar nestas questões na micropolítica e micropolítica. As micros são as questões imediatas, dos problemas das mulheres que batem na porta do serviço da assistência. Mas essa também é uma etapa para nacional o de tem as questões estruturais. [...] Temos que lutar por educação de qualidade no ensino fundamental para o filho. Lutar para que os recursos públicos venham para esta finalidade. É importante colocar a implementação da PEC das domésticas e que seja discutida a ampliação dos direitos, para nacional. Também uma adequação do direito previdenciário para acesso das trabalhadoras domésticas que são diaristas. E pensar ainda na questão da saúde e assédio de forma genérica para incorporar as não sindicalizadas (ASC-C8, Regional Santo Amaro de Cidade Ademar, 29 de agosto de 2015).

Evidente que dentro de um contexto de debate sobre autonomia econômica e trabalho tais falas faziam sentido. O que chamou atenção, contudo, era o aparente constrangimento que elas causavam. Em algumas situações as mulheres que falavam na continuação chegavam a pedir desculpas por não saber falar tão bem quanto aquelas que falaram antes.

Pra você que não tá acostumada a ter um espaço de fala, acaba gerando medo. Vai que eu falo errado?! [...] Muitas procuravam a gente pra tirar dúvida, pra perguntar o que tava rolando. [...] Por isso que a gente brigou muito. Não tinha só mulheres que nunca participaram de nada. Tinham mulheres que participavam de outras coisas: do conselho de saúde, conselho de bairro, da educação e outras coisas também. Mas, parecia que quando falavam as mulheres do fórum, parece que a mulher era do nada. Alguém que não tem o que fazer e vai no sábado na subprefeitura (ACS-1, entrevista realizada em 28 de novembro de 2017).

Muito técnica e as mulheres ficam alijadas. Nossa, e as siglas?! Gente e quando elas começam a usar siglas!, Meu Deus, que sigla é essa? O que significa? É um mundo técnico ali. Que mesmo algumas que são da sociedade civil, acabam estando num determinado momento no governo, acabam incorporando e levam. Que distancia as mulheres dessa questão mais profunda (ACS-C2, entrevista realizada em 12 de dezembro de 2017).

Estas situações ligadas à linguagem possuem interface com as análises de Íris Young

(2001) sobre a questão do uso do discurso pretensiosamente racional nos fóruns deliberativos. Como foi dito no capítulo anterior, para a autora, o poder social também deriva “de um sentido internalizado do direito que se tem de falar ou não falar, da desvalorização do estilo de discurso” (YOUNG, 2001, p. 370). E este sentido internalizado também é construído por eixo de uma forma correta de se comunicar.

Segundo a autora, o tipo de comunicação que é privilegiada é o do discurso formal e de caráter geral, frio e desapaixonado, geralmente atribuídos a homens. Isso porque se supõe uma oposição entre emoção e razão, entre corpo e mente. E como a cultura de homens brancos de classe média é mais “controlada” e de minorias políticas mais “agitadas”, a primeira tende a ser mais valorizada em detrimento da segunda.

Apesar de Íris Young trabalhar com uma oposição entre discurso racional versus comunicação emotiva e em especial a forma de se comunicar masculina versus a feminina, o que em tese não se aproveitaria para este trabalho porque todos os sujeitos envolvidos no processo são mulheres, é possível estender a análise de Íris Young (2001) para além destas oposições uma vez que seu principal objetivo é criticar a ideia de um sujeito universal e imparcial e do discurso racional como a forma ideal de comunicação do modelo deliberativo Habermasiano.

Nesta linha, a autora foi pensar em outras formas de se comunicar como a saudação, a narrativa e a retórica. Estas outras formas de se comunicar também se fizeram presentes nos eventos da Conferência, em especial a narrativa durante as etapas preparatórias da etapa municipal da Conferência. Era narrando as suas experiências ou de outras mulheres que várias participantes defendiam a inclusão ou alteração de propostas.

Minha mãe me criou os filhos e hoje tem 60 anos e não tem renda. O Estado tem que se responsabilizar pelo trabalho doméstico. Tem que ter políticas que deem condições às mulheres para sair do espaço privado e assumir o público. Existem, por exemplo, as lavanderias públicas (ASC-C9, Regional da Sé e Ipiranga, 15 de agosto de 2015).

Sou mulher ambulante. O poder público não faz política pra mãe de família. Defendo o direito à cidade e que todas as mulheres deveriam ter permissão pra trabalhar. A mãe passa por humilhações da GCM quando compra um pacote de água, quando vai para rua vender água. Tem legislação que não é respeitada. A inscrição para ambulante não abre desde 2003 (ASC-7, Regional da Sé e Ipiranga, 15 de agosto de 2015).

E nos dois minutos em que cada mulher tem disponível para falar em plenário, todas as formas de comunicação são permitidas. Inclusive, cantar e dançar. “Fui funcionária de terceirizada e fui humilhada. Chamaram de doente, eu quero protestar cantando. Vamos cantar. Ninguém ouviu um soluçar de dor. No canto do Brasil um lamento triste sempre ecoou...” (ASC-8, Regional da Sé e Ipiranga, 15 de agosto de 2015). E no refrão várias mulheres cantaram, dançaram e bateram palmas.

Apesar disso, foram registrados momentos de questionamentos de saberes de participantes por parte de uma das pessoas que conduziam o trabalho como mediadora ou como relatora. Um deles foi na regional do Butantã, Lapa e Pinheiros quando a ASC-C7 disse que não se podia pedir creche noturna porque o Conselho Nacional de Educação teria vetado esta possibilidade e diz que teria que ser espaços de acolhimento.

Outro foi na regional Santo Amaro e Cidade Ademar onde a Agente Governamental 2 que trabalhava em um equipamento da região, parou o debate para corrigir a participante sobre um tipo de benefício previdenciário que ela possuía. Quando a participante tentou retomar a fala para questionar a correção, foi interrompida pela AG-2 que afirmou que “as mulheres mentem”, evidenciando certa resistência ao ser questionada.

Estas duas situações ilustram elementos da comunicação ligadas à um tipo de exigência de gramática técnica típica do que Oliveira (2004) chamou de núcleos formadores de políticas

públicas, que acabou se mostrando como barreira na produção e educação de propostas. E isso ocorre especialmente quando se pede que uma mulher escreva a proposta que ela acaba de defender por meio da comunicação oral, como condição para que essa proposta seja registrada pela mesa e consequentemente passe a fazer parte do documento.

Em alguns momentos viu-se as relatoras assumindo esta tarefa de escrever a proposta. Em outros, quando a mediadora pedia que entregasse o trecho da proposta, viu-se mulheres pedindo ajuda para outras para redigir. Na opinião da Atora da Sociedade Civil que não faz parte de Coalizões:

O texto não precisar ficar ali sendo construído em grandes plenárias e sendo lido cem vezes. A gente pode sair com eixos ou tirar referências. A gente tinha que construir formas mais coletivas, porque acaba ficando ali construindo texto, brigando por palavras e depois a gente não briga juntas pela luta, porque ficou um tempão discutindo palavras e frases. Depois marca um ato e agente não vai. Acho que poderia estar junto (ACS-02, entrevista realizada em 21 de dezembro de 2017).

Esta exigência da entrega de um produto escrito por parte da organização do processo se mostra como um gravame diante da constatação de que algumas mulheres que participaram do processo são analfabetas. Neste caso, o elemento da ausência de domínio de leitura e escrita. Isso foi percebido desde a plenária que ocorreu no Butantã no dia 24 de março de 2015, quando foi dado um formulário para que as mulheres preenchessem com informações pessoais e informações sobre o conhecimento em alguns temas. Muitas disseram que esqueceram os óculos ou que iriam responder depois. Ao se aproximar e oferecer ajuda à estas mulheres, contudo, viu-se que era problema de ausência de alfabetização.

Ainda sobre obstáculos relacionados à comunicação, viu-se ainda o elemento do discurso. Mais precisamente sobre o conteúdo do discurso e menos sobre a forma, que foi preocupação de Young (2001). Este elemento se mostrou como obstáculo em situações como quando a mediadora do grupo de trabalho ou mesa corrigiu o conteúdo do discurso de uma

participante, por considerar que ele não estaria adequado sobre sua perspectiva. E isso aconteceu tanto em um evento municipal quanto nacional.

No nacional quando, por exemplo, a mediadora da mesa corrigiu uma participante dizendo que além das mulheres rurais existiam as do campo e não submeteu a proposta à apreciação da plenária final da etapa nacional. No municipal, no Grupo e Trabalho sobre autonomia econômica e trabalho que discutia no dia 19 de setembro de 2015 sobre espaços públicos para mulheres comercializarem seus produtos, uma participante propôs a criação de shoppings populares. A mediadora, uma Atora da Sociedade Civil de Coalizão feminista, além de interromper a fala desta participante duas vezes para que ela redigisse logo sua proposta, pede para a outra mediadora que também é da Coalizão para defender a proposta em contrário. O cerne do argumento destas, que trabalham numa perspectiva feminista de economia solidária, é que shopping é um espaço dominado por homens. Abre-se regime de votação da proposta e a alteração para inclusão de shopping popular perde.

Dado que a Conferência é uma Instituição Participativa que inicia nos municípios e que na cidade de São Paulo existe a prática de realizar etapas preparatórias nos territórios, sua metodologia tem que ser porosa o suficiente para permitir captar as contribuições de propostas de Políticas Públicas de uma forma menos racional e no caso em tela técnica.

Se o objetivo da Conferência for estritamente ouvir técnicos que vão ser capazes de fazer o diagnóstico do problema sobre premissas válidas e formular alternativas para enfrentar este problema, certamente a Conferência não seria o fórum para isso. Ou teria se mantido com o modelo que possuía até o início dos anos 80, quando reunia apenas representantes governamentais e especialistas.

Não foi encontrado na revisão de literatura algum trabalho que problematizasse o uso de uma comunicação técnica nos eventos de Conferência. No entanto, Oliveira (2004) fez essa análise aplicada a um Conselho de Saúde e chegou a conclusão de que “ênfaticamente técnicas prescritivas e convocatórias, para que determinados segmentos sociais se mobilizem para

atender ou responder às ações do discurso institucional” (Oliveira, 2004, p. 59), ao invés de pensar em um processo aditivo de comunicação “ou seja, caracterizando-se como sendo um processo aberto e expansivo dando lugar à alteridade nas interações sociais” (Oliveira, 2004, p. 60).

O autor acredita que isso ocorre porque o Conselho de saúde, por estar presente em uma política pública, onde ele “representa um poder instituído e cristalizado, como o Estado, manifestando-se através de normas, prescrições, atos legais e burocráticos” (Idem). Por isso, o modelo informacional se torna predominante, pois ele “determina os limites e os alcances das interações sociais em um determinado contexto, através de determinados rituais, linguagem e saberes” (Oliveira, 2004, p. 60).

Mas, a consequência disso é que a política que dele se origina tem o objetivo principal de “eliminar os ruídos, controlar a alteridade e manter ou reproduzir uma determinada ordem de poder” (Oliveira, 2004, P. 60). Com isso, se excluí contribuições significativas que poderiam vir neste processo. Diante disso, se entende acertada a compreensão do autor que um dos desafios que se coloca é voltado para os núcleos de formadores de políticas públicas que deveriam buscar “encontrar na comunicação a expressão de uma política de inclusão social reflexiva e verdadeiramente democrática e, portanto, distante da comunicação instrumental a que aludimos anteriormente” (Oliveira, 2004, p. 67).

Neste sentido, ainda que parte dos elementos que constituem o conjunto de obstáculos pela comunicação tenha partido de atoras da sociedade civil, acredita-se que as atoras governamentais tem um papel importante em repensar quais metodologias e perfis de mediadoras poderiam contribuir para tornar este processo mais dialógico. Inclusive envolvendo as atoras da sociedade civil para repensar esse processo.

Outro tipo de mecanismo de barreira à participação identificado foi uso excessivo ou equivocado de procedimentos ou regras.

Os procedimentos seriam a maneira de agir na Conferência e muitas vezes se confundem com o método. Os métodos ordinários de uma Conferência foram descritos no capítulo anterior: credenciamento, mesa de abertura, plenária de aprovação do regimento interno, mesas ou painéis, grupos de trabalho, consolidação de relatórios com propostas aprovadas nos grupos de trabalho, plenária final e consolidação de relatório final.

Mas com relação ao modo de agir, pode-se dizer que o ato de levantar crachá para pedir destaque, redigir uma proposta de alteração e ir a público para defender, também são procedimentos. Assim como o ato de intervir em uma discussão alegando “questão de ordem” para pedir esclarecimento sobre uma dúvida na condução dos trabalhos.

Já as regras criam e estabelecem os procedimentos, mas não só isso. Elas determinam quem tem direito a falar e votar na Conferência, bem como as porcentagens para aprovação de propostas, moções e distribuição de vagas para delegadas e os respectivos regimes de votação.

Neste sentido, quando se diz que foi criado algum tipo de obstáculo a partir de tais procedimentos e regras, fala-se inicialmente sobre as limitações que estes apresentam especialmente para as mulheres que participam pela primeira vez de uma Conferência.

A necessidade de alguns procedimentos não é facilmente compreendida, como o ato de levantar crachá para pedir para falar. Aguardar a leitura final do documento e esperar sua vez de sugerir uma proposta de adição, alteração ou supressão. E caso esta proposta seja questionada por alguém, este alguém tem o mesmo tempo de fala para questioná-la. E se mais pessoas fizeram destaque naquele parágrafo, a participante deve aguardar todas as falas. E na continuação entra em regime de votação para aprovar cada alteração. E depois que criaram a necessidade de falar em microfone, porque o microfone capta o áudio e grava a sessão, parece que mais mulheres se sentiram desconfortáveis em falar em público.

A percepção de que procedimentos criam obstáculos foi confirmada por dois conjuntos de situações específicas. Um conjunto é o relato de entrevistas e o outro é a comparação com a

quantidade de participações e interações entre mulheres nas pré-Conferências regionais e temáticas, quando tais procedimentos foram flexibilizados para propiciar o debate e proposição de alternativas pelas participantes.

Porque você chega na Conferência municipal você tem aquele modelo que tem que seguir. Aquele caderno que tem aquelas propostas e você tem que discutir em cima daqueles pontos. A discussão acaba sendo uma discussão fria, muito fria. É leitura e discussão da leitura. Eu não sei... Eu fico achando que os nossos congressos de entidades estudantis ou até o nosso é mais democrático do que isso. [...] Eu fico olhando... Meu Deus, não é possível. A gente consegue reunir tantas mulheres de luta e fica engessado. Esse é o meu sentimento, fica engessado (ASC-C1, entrevista realizada em 12 de dezembro de 2017).

Nem a gente que escreveu, quando lê na hora fica confuso. A pessoa que indicou a frase levanta o crachá pra dizer que é contra, se faz de louco, não pode ser normal. Você fica tentando entender a linha e a entrelinha (ASC-1, entrevista realizada em 28 de novembro de 2017).

Achei tudo muito confuso. Como pra mim era a primeira vez, eu não tinha conhecimento, nunca tinha ido numa Conferência. Se essa Conferência tivesse sido hoje, eu já estaria preparada, já saberia a funcionalidade da coisa, quais os procedimentos, quais as pessoas que eu teria que procurar para tá conversando. [...] Eu fiquei meio que perdida. Era muita fala. O negócio era muito grande. Cada uma fala uma coisa. Eu me senti meio perdida nesse sentido (ASC-3, entrevista realizada em 6 de dezembro de 2017).

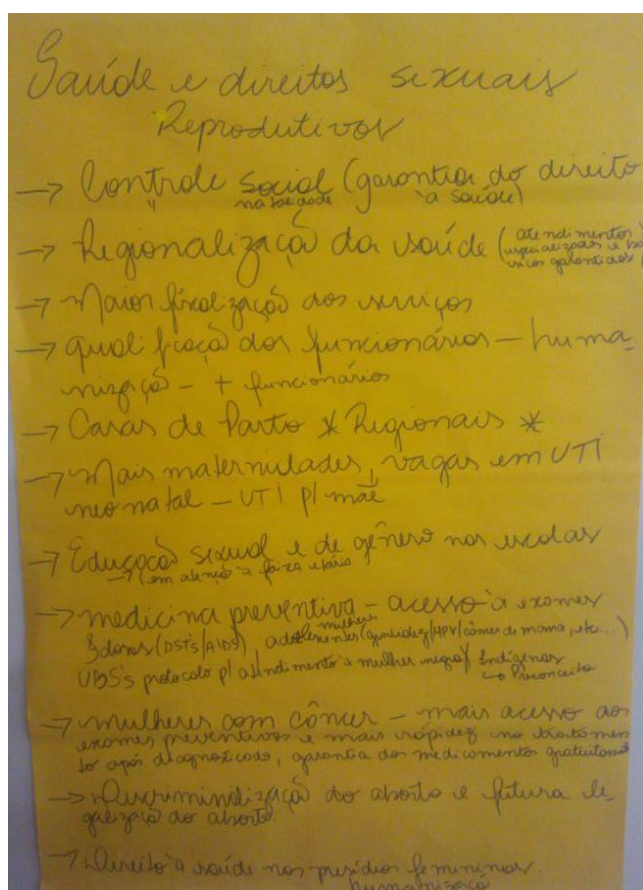
Enfim foi a primeira vez que tomei parte de como funciona a dinâmica dessas Conferências, da coisa burocrática e até uma sensação de uma falsa concretude daquelas propostas, no sentido de que fosse consolidar de alguma forma. (ASC-4, entrevista realizada em 05 de dezembro de 2017).

A etapa preparatória da regional de Vila Maria e Santana que ocorreu no dia 23 de agosto de 2015 foi um exemplo de evento com procedimentos flexíveis para propiciar o debate e

formulação e propostas. Nela, montaram-se pequenos grupos de trabalho onde as mulheres podiam falar livremente sobre suas experiências, sem necessariamente redigir uma redação de proposta para solucionar determinado problema.

Naquele momento elas falavam de desafios como não conseguir vagas de creche, ou não ter com quem deixar os filhos a noite quando apareciam propostas de trabalho noturnas. E a pessoa que estava mediando o grupo tentava traduzir aquela fala em alguma proposta que era ou não confirmada pelas demais presentes, sem a necessidade de discutir o texto base, de levantar crachá para pedir destaque, ou de se discutir longamente sobre a melhor redação para a proposta.

Figura 28 - Propostas do Grupo de Trabalho Direitos Sexuais e Reprodutivos



Fonte: Registro da autora, Pré-Conferência Regional de Vila Maria e Santana, 23 de agosto de 2015.

Uma pessoa que ocupou a tarefa de relatora escreveu as propostas em um papel, e depois passaram para cartolinas amarelas (como esta acima) para que cada grupo apresentasse lá na frente para as demais participantes, e isso pode ser considerado como plenária final daquela etapa. Na ocasião, também destacaram aquilo que foi conversado no Grupo e não somente aquilo que foi registrado no produto.

A experiência foi um exemplo, porque como destaca a Atora da Sociedade Civil abaixo, quando uma mulher vai participar do processo da Conferência, ela quer falar sobre seus problemas.

Você está numa Conferência, você vai colocar a tua proposta, o teu jeito de pensar numa discussão. “Ah, isso não é importante. Ah, isso agora não!” [dizem]. O mais importante é o meu problema, é o meu segmento, né?! [...] Nós preparamos as mulheres pra participar de outros espaços. Porque tem gente que nem sabe: vai numa Conferência; fala; levanta o crachá quando a maioria levanta. Então eu acho que nós precisamos realmente trabalhar os bairros, trabalhar os movimentos pequenos, trabalhar pequenos grupos. Você colhe fruto da onde você não imagina. Às vezes, tem mulheres muito simples que tem vergonha de falar em público, que tem vergonha de discordar (ACS-5, entrevista realizada em 27, de novembro de 2017).

Mas, este foi uma das exceções à regra na Conferência. E que talvez só tenha sido possível por não ser considerada como uma etapa obrigatória da Conferência que estaria submetida aos procedimentos e regras mínimos do Regimento Interno. Algo semelhante a este foi visto na regional de Guaianazes e Cidade Tiradentes em 22 de agosto e nas temáticas de Lésbicas, Bissexuais e Transexuais em 24 de agosto e de Mulheres Imigrantes dia 30 de agosto. Todas etapas preparatórias, conduzidas com a participação de mulheres de diferentes perspectivas na realização do evento.

Como a gente fez pré-Conferências, agente fez um processo antes, as pessoas estavam mais inteiradas, mais articuladas neste caminho. E agente tinha um processo de cuidado, de ficar próximo, tirar dúvida, de explicar. É um pouco dessa liberdade, tirar dúvida, por exemplo, no regimento. [...] Eu virei quase indígena, porque eu fiquei com as mulheres indígenas na hora do

regimento, tentando traduzir (ASC-1, entrevista realizada em 28 de novembro de 2017).

Houve mesmo muita diferença, dentro das organizações das temáticas. Eu conduzi todo processo, eu tive uma atenção muito de olhar os detalhes e de verificar quem é o nosso público, qual atenção que agente precisa dar, como agente precisa trabalhar, que tempo isso precisa. [...] Na municipal, até inclusive por essa disputa de poder interno da secretaria, acabou se perdendo muita coisa, dentro dos grupos principalmente. [...] Eu estava responsável por fazer o grupo de educação e na hora: “Não, não. Nós demos pro pessoal da educação, porque você sabe precisa, la,la,la...”. Tivemos que destituir a pessoa depois porque foi homofóbica, transfóbica, causou todo um problema (ASC-1, entrevista realizada em 28 de novembro de 2017).

Esta última fala, em especial, mostra como a dificuldade com os procedimentos e regras poderiam ser superadas com um olhar específico ao público o qual se destina aquela etapa, aquela comunidade que está discutindo um tema específico. Mas, o excesso ou não adaptação não é o único elemento que compõe o conjunto de obstáculos à participação via procedimentos e regras.

Outro tipo de situação também foi corrente no processo é a manipulação dos procedimentos e regras para favorecer as concepções da Política por quem estava responsável por mediar a mesa ou Grupo de Trabalho. E como via de regra quem estava neste papel de mediação era integrante de alguma Coalizão, geralmente a posição política defendida e que acabava prevalecendo era a da Coalizão.

No grupo de trabalho da etapa municipal de autonomia econômica e trabalho que discutia no dia 19 de setembro de 2015, por exemplo, a mediação era feita por duas Atores de Sociedade Civil pertencentes a Coalizões que interrompiam as falas das integrantes, sob a justificativa de que eles teriam que ir direto ao ponto para não perder tempo, ou que este ou aquele assunto não cabia ao grupo e sim a outro como o que discutia educação, ou ainda repetir a votação quando a proposta que vencida a votação ia de encontro às agendas defendidas pelas mediadoras como a proposta de fomentar home office.

Neste mesmo grupo houve aquela situação da proposta de shopping para mulheres comercializarem seus produtos e que sofreu a intervenção de uma integrante da Coalizão que disse que esta proposta se opunha à concepção de economia feminista solidária, mas que contou com ajuda da mediadora para favorecer sua concepção.

Em plenário foi muito comum o uso da “questão de ordem”. Durante a votação da exclusão de homens como delegados na plenária de abertura da etapa nacional no dia 10 de maio de 2016, por exemplo. Uma integrante da Comissão Organizadora que não estava mediando chegou a subir no palco, conversar com a mediadora, e pedir questão de ordem para defender a impossibilidade de excluir os homens que foram indicados como delegados de governos municipais e estaduais. Contudo, apesar de favorecer a intervenção da colega de Coalizão no debate, a pressão do plenário foi maior. Esta foi uma situação de exceção. Via de regra, os debates nos Grupos de Trabalho foram muito atravessados por conversas ao pé do ouvido.

Este tipo de obstáculo é interessante de ser analisado porque ele coaduna diretamente com a grande crítica ao modelo de teoria deliberativa Habermasiano. Especificamente, o fato de procedimentos e regras serem insuficientes para garantir a igualdade entre as partes que participam da deliberação.

Vale lembrar que o modelo Habermasiano de democracia focaliza nos elementos formais e normativos, sendo descrita muitas vezes como procedimental. E que “o procedimento da deliberação não é apenas uma etapa de discussão que antecede a tomada de decisão. Mais do que isso, ela tem o objetivo de justificar as decisões a partir de razões que todos poderiam aceitar” (Lubenow, 2010a, p. 245), garantindo assim o processo dialógico entre os participantes. Neste sentido, vê-se que os procedimentos tem papel fundamental nas possibilidades ou impossibilidades de comunicação, e com isso no processo de tomada de decisão e conteúdo da decisão que foi tomada.

Tanto é assim, que os trabalhos de Avritzer (2008), Fung (2004), Cunha (2013), Petinelli (2013), Faria e Lins (2013) ressaltam a importância dos procedimentos nos fóruns deliberativos de Instituições Participativas como Conselho e Conferência. E como os estudos sobre Conferência são relativamente recentes, em comparação à expansão de estudos sobre Orçamento Participativo e Conselho, a descrição e compreensão do desenho institucional que incorpora a análise sobre seus procedimentos e regras, tem sido destaque nas análises.

No entanto, os referidos trabalhos destes autores não analisaram o excesso ou mesmo a manipulação dos procedimentos e regras. De modo geral, descrevem e analisam a importância deles para o processo de tomada de decisão, e de como são condicionantes à efetividade da Conferência. De outra banda, os críticos da teoria deliberativa contam como eles são insuficientes para garantir a inclusão de atores de minorias políticas na deliberação e apontam suas limitações. Mas, o como esta limitação se apresenta ainda está sendo analisada. E talvez as situações narradas neste capítulo representem uma pequena contribuição à isso.

O paradoxo é que para Habermas a igualdade e a liberdade (no sentido do sujeito estar livre de coerções) são pressupostos do modelo de democracia deliberativa, e não algo que se chegará por meio de seu modelo. Os procedimentos e regras deveriam garantir que todos os afetados por uma decisão participe do processo de tomada de decisão dela, utilizando a força do melhor argumento, e com isso essa decisão seria legítima. No entanto, uma vez que a igualdade e liberdade acabam sendo pressupostos teóricos ideais e não factíveis, uma vez que a sociedade é desigual, no último os procedimentos e regras podem ser usados apenas para garantir a legitimidade da decisão que seguiu um rito processual necessário.

A última forma de obstáculo à participação percebida tem um apelo estritamente prático, sem a necessidade de qualquer articulação teórica com política pública, gênero ou participação, uma vez que envolve questões de acesso físico que poderiam ser óbvias, mas não são. Qual seja: barreiras físicas à participação presencial em eventos do processo da Conferência.

Houve dúvidas se este tipo de obstáculo deveria ter destaque como os anteriores, uma vez que ele versa sobre situações que emergiram na pesquisa quase como denúncias de participantes que se sentiram impossibilitadas de participar do processo ou de parte do processo. No entanto, como este obstáculo é sustentado pela invisibilidade de questões que deveriam ser óbvias e não são, pensou-se que merecia sim esse lugar de segundo tipo de obstáculo à participação.

No caso da etapa municipal, a etapa preparatória de mulher com deficiência contou com farto transporte e em local acessível. No entanto, na realização do evento principal da Conferência, houve dificuldade de acesso para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Isso porque o evento aconteceu em um local com pouca opção de transporte público com acessibilidade, e o serviço de transporte contratado para maior parte das participantes também não era adaptado.

A organização acionou o serviço municipal do programa Atende que realiza o transporte de pessoas com deficiência em situações específicas, como de tratamento ou mesmo eventos oficiais. No entanto, o serviço se encerrava às 17h, sendo que parte significativa do evento, incluindo plenária de abertura onde se lê o regimento e plenária final onde se aprovam as propostas e delegadas que seguirão na etapa estadual, ocorreram após às 17h. Foi o que relatou a Atora da Sociedade Civil que não faz parte de Coalizões e é cadeirante. Apesar dos desafios de acesso, ela comemora os avanços e relata que estar submetida à algumas situações que possam levar à humilhação parece fazer parte da jornada.

Agora que a gente tá começando a ser visto, notado na sociedade. A gente começou a incomodar agora. De dois anos pra cá eu acho que teve avanços, mas a gente tem que quebrar a cara mesmo. Tem que ir pra rua numa cadeira de rodas, numa calçada esburacada. A gente às vezes tem que passar por certo tipo de humilhação (ACS-3, entrevista realizada em 6 de dezembro de 2017).

O obstáculo de acesso vivido no evento principal da Conferência Estadual de Política para as Mulheres foi o fato de ele ter sido realizado em dias úteis, em horário comercial, distante de onde reside maior parte das participantes eleitas como delegadas para estadual e inacessível por transporte público. Isso dificultou a participação de muitas mulheres que trabalham e estudam na grande região metropolitana de São Paulo e não possuem flexibilidade de viajar para uma cidade durante a semana.

A gente perdeu muita delegação por conta disso, por conta da troca de data, de organização. Parece que o governo age para organizar para que agente não participe. É muito isso. [...] Nós saímos com um monte de delegada e ficamos com um terço, porque você não acorda falando: “tô indo pra uma Conferência em um lugar longe da minha casa”. [...] Foram mulheres sem ser do fórum, foram pessoas bem de direita e a discussão da política pública fica em outro viés. Não é pra mais pobres, é política pública em benefício próprio (ACS-1, entrevista realizada em 28 de novembro de 2017).

Mesmo na etapa nacional, com a participação de quase 3 mil pessoas, houve falhas. Não houve reserva de assentos na frente do palco para cadeirantes, cegas e mulheres com outras deficiências para que pudessem ter espaço ou facilitar suas compreensões. Em alguns momentos da plenária de abertura uma mulher cega reclamava que não conseguia escutar direito e que a intérprete contratada não conseguia acompanhar.

Este tipo de obstáculo evidencia como ainda estamos distantes de incluir mulheres de diferentes perspectivas, e como a ausência destas mulheres pode produzir a ausência de mais mulheres da mesma perspectiva. O obstáculo ao acesso da mulher cadeirante, por exemplo, só foi percebida por esta pesquisadora no momento da entrevista com uma mulher cadeirante. E a situação das mulheres que não puderam ir para etapa regional foi percebido porque elas compartilharam sua indignação via *whatsapp* e também nas entrevistas. É com a inclusão e oportunidade de fala das mesmas que se conseguirá criar mais oportunidades de inclusão.

Todos estes obstáculos à participação podem contribuir, em alguma medida, para exclusão de mulheres de diferentes perspectivas que estão iniciando no processo. No entanto, no decorrer da observação participante, começou-se a perceber algumas nuances e conexões entre estes diversos mecanismos de obstáculos à participação de mulheres de diferentes perspectivas sociais.

Em muitos momentos a comunicação, procedimentos e regras eram utilizados por mulheres integrantes das Coalizões para facilitar ou dificultar a participação de mulheres de diferentes perspectivas porque elas poderiam trazer novos temas de agendas que se opõem aos temas e agendas que elas defendem ou que são temas que elas não consideram como sendo de Política para as Mulheres. No entanto a análise sobre a atuação das Coalizões será analisada no próximo capítulo.

CAPÍTULO 6 - Problematicando a inclusão de mulheres de diferentes perspectivas

Não há dados nas nossas investigações porque não há fatos empíricos esperando pacientemente e independentemente para serem interpretados. Transformar o agir do outro em “dados” é desqualificar sua presença e reduzi-lo, como Garfinkel (1967) argumentou, ao status de um “idiota social”, ou pior, ao status de uma mercadoria onde a mais valia acadêmica rouba-lhe a sua competência na construção diária da desigualdade. Não há dados, mas há, ao contrário, pedaços ou fragmentos de conversas: conversas no presente, conversas no passado; conversas presentes nas materialidades; conversas que já viraram eventos, artefatos e instituições; conversas ainda em formação; e, mais importante ainda, conversas sobre conversas. Não há múltiplas formas de coleta de dados e, sim, múltiplas maneiras de conversar com socialidades e materialidades em que buscamos entrecruza-las, juntando os fragmentos para ampliar as vozes, argumentos e possibilidades presentes (Spink, 2003, p. 37).

6.1. A importância da inclusão de mulheres de diferentes perspectivas

Como foi dito, a concepção da democracia deliberativa Habermasiana considera a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão o elemento central para compreensão de um processo democrático (Lubenow, 2010a). Tal concepção teria legado a criação de um modelo teórico que orientaria a prática e a justificação das decisões tomadas por agentes do Estado.

Este modelo conta com pressupostos como publicidade e inclusividade: que preconiza que “ninguém pode, a princípio, ser excluído. todos aqueles que são possivelmente afetados pelas decisões devem ter chances iguais de tomarem parte de sua elaboração” (Faria, 2010, p.

102). Por isso vislumbrou-se desse modelo induzir o desenvolvimento de virtudes da cidadania ao dar mais oportunidades dos cidadãos tomarem parte da deliberação pública (Faria, 2010).

No entanto, como também já foi dito, surgiram várias críticas à insuficiência deste modelo e de como os procedimentos e regras são insuficientes para garantir a igualdade entre as partes que participam da deliberação. Bem como, a forma de comunicação via discurso racional também pode ser excludente, por não incorporar outras formas de comunicação que possam ser vistas como afetivas.

Uma parte destas críticas está voltada à preocupação com a inclusão de mulheres na esfera pública e nos fóruns deliberativos situados nela. Tais críticas foram abordadas no capítulo anterior a partir dos trabalhos de Seyla Benhabib, Íris Young e Nancy Fraser.

Porém, elas possuem certa limitação para a análise pretendida nesta tese, uma vez que quase toda ela está centrada na questão mais ampla de gênero sobre a desigualdade entre mulheres e homens. “Quase”, porque Young (2006) chega a mencionar a exclusão de pessoas não negras do processo deliberativo e Fraser (2007) trata da importância das políticas de reconhecimento de identidades. Contudo, nenhuma destas autoras chegou a desenvolver tais críticas pensando na exclusão de mulheres promovida por outras mulheres a partir das intersecções de gênero e outras perspectivas sociais estruturadas a partir da raça, sexualidade, origem, geração, dentre outras.

Tais perspectivas sociais interseccionadas produzem arranjos de dominação e de relações de poder conjuntamente na criação de vulnerabilidades de tal forma que se torna impossível hierarquizar tais arranjos, como dizer que a questão de gênero é mais relevante ou causa maior opressão do que a questão de raça. Tais intersecções também podem produzir duplas ou inúmeras invisibilidades, como a narrada por Kilomba (2012):

As mulheres negras foram assim postas em vários discursos que deturpam

nossa própria realidade: um debate sobre racismo onde o sujeito é o homem negro; um discurso de gênero onde o sujeito é a mulher branca; e um discurso sobre classe onde “raça” não tem lugar. Nós ocupamos um lugar muito crítico, em teoria (Kilomba, 2012, p. 56)

A interseccionalidade não é um debate novo em termos de formulação teórica cuja raiz está na crítica empreendida pelo feminismo negro ao “feminismo hegemônico” (Lugones, 2007). No entanto ele ainda não foi amadurecido nas práticas do movimento de mulheres e se tornou um dos maiores desafios contemporâneos para pensar gênero, movimentos sociais e políticas públicas.

Eu acho que embora o feminismo interseccional não seja exatamente uma novidade na pauta do feminismo, [pois] desde a década de 70, 80 e mesmo 90 estas discussões sobre raça, classe e gênero ganharam força dentro do feminismo, [...] na prática efetiva do movimento feminista, mesmo com a marcha mundial das mulheres, durante muitos anos, o debate racial não foi a tônica discursiva dentro do movimento e não foi a prática do movimento da representatividade interna das discussões do movimento, das lideranças do movimento, de quem ocupa a frente da luta (AG-C1, entrevista realizada no dia 27 de novembro de 2017).

Mesmo se você for pensar, eu vejo isso dentro da marcha mundial de mulheres, mesmo nós estando lá, hoje eu acompanho mais não tô dentro efetivamente da marcha mundial de mulheres, mas você vê que as mulheres negras que estão lá, sejam elas jovens e tudo elas tem um recuo, não é um diálogo muito aberto. [...] E das *Trans* e tudo você tem uma política, você discute e tudo, mas é um espaço que fica um pouco restrito (ASC-C2, entrevista realizada no dia 12 de dezembro de 2017).

Este debate é importante para esta tese, uma vez que o caso de Conferência estudado é o de Política para as Mulheres onde quase 100% dos participantes são mulheres. No entanto, verificou-se que entre as mulheres também persistem desafios relacionados à inclusão de diferentes perspectivas, uma vez que ser mulher também não é uma experiência universal e também é atravessada por arranjos de dominação e relações de poder.

E estas relações de poder se expressaram no processo da Conferência, seja nas práticas

peçoais, seja na ausência ou não aprofundamento de discussões e propostas para lidar com questões relacionadas à interseccionalidade no âmbito da Política para as Mulheres.

Quando muitas vezes é apresentada a importância de se pensar políticas para as mulheres, comumente ouvimos que as políticas devem ser para “todos” ou quantos cabem nesses “todos”? Se mulheres, sobretudo negras, estão num lugar de maior vulnerabilidade social justamente porque essa sociedade produz desigualdades, se não se olhar atentamente para elas, se impossibilita o avanço de modo mais profundo. Melhorar o índice de desenvolvimento humano de grupos vulneráveis deveria ser entendido como melhorar o índice de desenvolvimento humano de uma cidade, de um país. E para tal é preciso focar nessa realidade, ou como as feministas negras afirmam há muito: nomear. Se não se nomeia uma realidade, sequer serão pensadas melhorias para uma realidade que segue invisível. A insistência em falar de mulher como universais, não marcando as diferenças existentes, faz com que somente parte desse ser mulher seja visível (Ribeiro, 2017, p. 40).

Para a AG-C1, no último período o movimento feminista tem incorporado mais o discurso sobre a questão étnico racial, ainda que bastante centrado na questão negra, o que ela atribuiu à movimentação do feminismo negro durante anos.

É uma contribuição grande que o feminismo negro tem dado para lutas dos movimentos sociais de maneira geral, mas, sobretudo para o movimento feminista, porque eu acho que o movimento feminista teve aquela limitante que eu acho que é básica de todos os processos que se pretendem universalizantes, né? Porque é o padrão de universal que a gente tem? É o da mulher branca ou do homem branco, das questões hétero normativas eurocêntricas e nunca calcadas no perfil e realidade dos países da América latina, no Brasil, que compõem a formação estruturante desses países (AG-C1, entrevista realizada no dia 27 de novembro de 2017).

Na contemporaneidade o debate sobre a interseccionalidade e em especial sobre o feminismo negro tem trabalhado bastante a questão da capacidade de escuta e lugar de fala que deve ser colocado como crítica à epistemologias dominantes, inclusive a feminista, mas que não pode se confundir com representação (Ribeiro, 2017).

Isso porque, como explica Ribeiro (2017) em seu livro “O que é o lugar de fala?”:

Um dos equívocos mais recorrentes que vemos acontecer é a confusão sobre entre o lugar de fala e representatividade. Uma travesti negra pode não se sentir representada por um homem branco cis, mas esse homem branco cis pode teorizar sobre a realidade das pessoas *Trans* e travestis a partir do lugar que ele ocupa. [...] Em outras palavras, é preciso que cada vez mais homens brancos cis estudem branquitude, cisgeneridade, masculinos (Ribeiro, 2017, p. 83-4).

Neste sentido a autora complementa dizendo que “pensar no lugar de fala seria romper com o silêncio instituído para quem foi subalternizado, um movimento no sentido de romper com a hierarquia” (Ribeiro, 2017, p. 90). Mas é outro equívoco usar este conceito para “restringir a troca de ideias, encerrar uma discussão ou impor uma visão” (Ribeiro, 2017, p. 84). A Atora Governamental e Coalizão 1 - AG-C1 parece estar alinhada com este debate:

O que eu acho que ainda é um problema é que ainda são figuras brancas que fazem o debate da questão racial dentro da marcha mundial das mulheres. Daí a questão é pensar no lugar de fala, né? Não é exatamente o problema que mulheres brancas que até tenham alguma especialidade no tema e são de longa data da luta falem temas da estrutura racial, da estrutura de classe do problema do patriarcado. A questão é você não ter mulheres negras que no seu próprio lugar de fala, da sua experiência prática, não possam dizer a respeito das questões étnicas raciais. Acho que nesta perspectiva o movimento ainda precisa avançar muito. Embora eu ache que a incorporação discursava mais contundente tenha ganhado força no último período (AG-C1, entrevista realizada no dia 27 de novembro de 2017).

Em termos teóricos, nenhuma das entrevistadas discordava da importância de incluir mulheres de diferentes perspectivas no processo. Pelo contrário, trataram como algo necessário e até mesmo como um esforço que elas já tinham incorporado em suas práticas. Esta foi a fala, por exemplo, da Atora da sociedade Civil que faz parte de Coalizão 3 - ASC-C3:

Essa questão das mulheres em situação de prostituição agente nunca tinha feito Conferência. Mas sempre teve algum esforço, porque tem

companheiras que também são do movimento e que já foram parte da organização. Fazer essa coisa mais específica delas, não. Mas LGBT sempre teve Conferências livres, a chamada Conferência livre. Indígena agente sempre, nas nossas discussões tanto estadual como municipal, sempre teve essa preocupação porque São Paulo tem algumas aldeias indígenas. [...] Agora mulheres *Trans* não, foi a primeira vez (ASC-C3, entrevista realizada no dia 18 de maio de 2018).

Mas, apesar desta preocupação declarada, por meio de documentos e relatos de outras mulheres se verifica que esta foi a primeira vez que se incluíram prostitutas²⁷, indígenas, mulheres *Trans* e imigrantes por meio de eventos de pré-Conferência temática específicos. As mulheres negras, jovens, de organizações sindicais, lésbicas e bissexuais, idosas, de movimento de moradia e de base comunitária já participavam. No entanto, não houve esforço de inclusão formal por parte dos organismos de Política para as Mulheres anteriores para organizar pré-Conferência temática.

Na 4ª edição da Conferência que aconteceu em 2011, por exemplo, as etapas de pré-Conferência eram apenas regionais. Desta forma, ou tais segmentos organizam Conferência Livre, que é um evento organizado por iniciativa da sociedade civil e posteriormente validado pelo governo, ou elas participavam por meio de tais eventos regionais e o evento principal da etapa municipal.

Nesta linha, para a Atora Governamental de Coalizão 2 - AG-C2, trazer a participação de mulheres que não faziam parte de segmentos e organizações já reconhecidas, foi uma inovação nesta última edição, fruto de um esforço da Secretaria Municipal de Política para as Mulheres:

Isso foi pensado desde o começo muito com base na experiência da gestão da Marta Suplicy do orçamento participativo, a partir de um resgate de que as mulheres tinham participado muito da discussão do OP do orçamento participativo, que houve uma ampliação da participação das mulheres. [...] Então a ideia de trazer novamente uma atuação do protagonismo das

²⁷ Não foi possível acompanhar a Conferência temática de prostitutas porque esta foi exclusivamente voltada para elas, garantindo sua proteção e sigilo. Também não foi possível entrevistar uma delas, pois no dia em que foi agendado um encontro com uma delas no Parque da Luz, ninguém apareceu.

mulheres por meio da participação social e não só trazer esse protagonismo da participação social para aquela entidade que já tem tempo consolidada, uma posição, um reconhecimento, como centrais sindicais, algumas Ong's, alguns movimentos, mas levar pras mulheres da população, que talvez não saibam exatamente o que é o feminismo, o que são políticas para as mulheres, mas que estão em lutas monumentais para as mulheres e que tenha uma transversalidade forte: moradia, saúde, educação, creche... Então agente conseguiu levar novamente, retomar, a participação das mulheres que havia sido bem significativa no orçamento, no processo de orçamento participativo da cidade (AG-C2, entrevista realizada no dia 15 de fevereiro de 2018).

Nesta Política da Secretaria Municipal de Política para as Mulheres, era importante colocar as mulheres dos cinco Fóruns Regionais que foram constituídos por meio de um projeto financiado pela Secretaria de Política para as Mulheres com objetivo de oferecer formação sobre temas de desigualdade de gênero e Política para as Mulheres e fortalecer a atuação de mulheres de diversos segmentos em suas regionais. A fala da Atoras Governamental do alto escalão da Secretaria Municipal de São Paulo endossa isso:

Entender que nesse processo de avanço na luta das mulheres, tem mulheres que pareciam entrar neste processo. Elas ficaram de fora durante vários anos desses processos e que precisam ter voz dentro das políticas públicas. Eu acho que as mulheres que compunham o fórum era um exemplo disso. Elas não eram mulheres jovens. Elas eram lideranças locais, de média idade entre 35 e 40 anos, algumas até mais velhas, lideranças de bairro que construíam processo até mesmo com mulheres, mas não exatamente tinham compreensão do que era feminismo e o que era política pública, ou falar com o poder público e mandar política pública de gênero para o poder público. [...] Acho que foi fundamental os fóruns regionais de políticas para as mulheres existirem, pra que tivesse essa participação diferente, essa maior participação de mulheres da sociedade civil que muito provavelmente não estaria lá (AG-C1, entrevista realizada no dia 27 de novembro de 2017).

Este esforço de inclusão de diversas perspectivas, no entanto, não é novidade na Política para as Mulheres no governo federal. Entrevistas realizados no âmbito da pesquisa do mestrado e análise de conteúdo sobre os documentos mostram que a 2ª edição da Conferência Nacional de Política para as Mulheres foi decisiva para isso. Nela houve o questionamento

sobre a inexistência de um eixo para tratar das diversas formas de dominação e relações de poder entre mulheres, motivo pelo qual foram criados os eixos de “Enfrentamento do racismo, sexismo, lesbofobia” e “Enfrentamento das desigualdades que atingem as mulheres jovens, idosas em suas especificidades e diversidades” (Florêncio, 2014).

Muitas das entrevistadas valorizaram este esforço de inserção, ao menos formal, de mulheres de diferentes perspectivas já na etapa municipal, onde é possível a participação de qualquer mulher que desejar, uma vez que não é necessário ser eleita representante para participar dela.

Acho que foi uma Conferência muito plural, a gente tinha um recorte muito bacana das mulheres *Trans* muito engajadas, de caminhada. Eu fiquei num grupo de trabalho de educação e gênero. Não sei que grupo você ficou, mas nesse grupo tinha transexual, lésbica, mãe, negra, indígena, freira, gente do candomblé, professora, todos os tipos discutindo educação. Não tem como você falar que isso não vale. Vale demais! Independente do que se votou, só esse processo de construção coletiva, eu acho que é um ganho pras Conferências. Uma coisa positiva porque você acaba construindo relações (ACS-1, entrevista realizada no dia 28 de novembro de 2017).

A grande vantagem que nós enquanto imigrantes tivemos foi que o pessoal da Secretaria das Mulheres acompanhou o tempo todo, explicava tudo. Nunca estivemos sozinhas. O tempo todo tinha alguém da Secretaria das Mulheres, amigas, construímos essa relação: “agora você tem que ir lá porque tem uma reunião; tem que ir lá falar das imigrantes, íamos correndo; você tem que ir lá e pedir que elas coloquem isso, porque se não elas não vão colocar”. Elas nos orientavam antes da divisão dos grupos como colocar na pauta. Inclusive elas ajudaram muito, me colocaram no grupo de saúde na mesa que iria operar as propostas, para garantir que as propostas entrariam e também tava participando parceiras de outros coletivos que apoiavam nossas pautas também (ACS-2, entrevista realizada no dia 21 de dezembro de 2017).

No entanto a inclusão de mulheres de diferentes perspectivas também encontrou diversos desafios, seja dentro da própria Secretaria Municipal de Política para as Mulheres, seja entre estas diferentes perspectivas e as mulheres que representavam politicamente as organizações

da sociedade civil já reconhecidas.

Eu cuidei das Conferências temáticas. Eu fiz questão de ter uma Conferência LBT de suma importância. [...] Antes de realizar a Conferência temática eu convidei as mulheres LBT pra uma conversa, um bate papo aberto mesmo pra vir pra conversar. A gente tentou atuar mais encontramos resistência ainda. Eu solicitei, por exemplo, pra Denise [Secretária municipal], pras pessoas, que agente fizesse uma sensibilização tanto com as nossas, as pessoas que trabalhavam conosco, quanto as que iriam trabalhar dentro da Conferência municipal. [...] Eu tive muita dificuldade que as pessoas entendessem a necessidade disso. Na Conferência temática LBT houve problemas com a nossa galera que estava lá pra recepcionar essas mulheres. De estereótipos de falarem “mais linda que eu”, “mulher mais mulher que eu”, coisas desse tipo, como se fosse elogiando. Mulheres travestis e transexuais chegaram e disseram: agente só não vai quebrar tudo aqui em consideração a você, em respeito a você. [...] Depois eu bati o pé e falei “olha ou na Conferência municipal agente faz isso ou vai ter problema na hora do cadastramento na hora de tudo”. A única coisa que me foi permitida foi fazer uma sensibilização dez minutos antes de abirmos as inscrições, os cadastros na verdade, acabou que fiz ali rapidamente, conversei com todo mundo (AG-C3, entrevista realizada no dia 27 de novembro de 2017).

A gestora relata que não teve problemas com o cadastramento. Que conseguiu fazer uma sensibilização das responsáveis pelas atividades ali, ainda que breve. No entanto, houve problema com relação à mediação do grupo de trabalho sobre educação no evento principal da etapa municipal da Conferência.

Dentro da sala de debate tivemos que tirar algumas pessoas que desrespeitaram as travestis, as mulheres transexuais presentes, inclusive chamando por “ele”. Foi bastante desgaste. Depois foi publicado na internet. Recebi ligação da Denise [Secretária Municipal] meia noite, depois que ela viu na internet. Eu tinha que mudar isso! No outro dia eu tive que assumir a sala, enfim... Questões que poderiam ser resolvidas antes. Porque o desrespeito cometido por mais que você peça desculpas, ele tá cometido. Faltou preparo, faltou sensibilização (AG-C3, entrevista realizada no dia 27 de novembro de 2017).

A Atora da Sociedade Civil 4 - ASC- 4, uma mulher *Trans*, lembra do episódio e também

de outras situações que envolveram mulheres cis e até mesmo outras mulheres *Trans*:

Eu nunca vou me esquecer uma mulher com a passabilidade *Trans*, com uma cara de homem, virar pra mim e começar a me tratar no masculino, numa das discussões que estavam ali. [...] Ao mesmo tempo a gente tem espaço, ao mesmo tempo tinha uma coisa que eu entendo que era uma certa cooptação do PT das *Trans* e travestis que estavam na Transcidadania²⁸. Isso foi uma coisa que lembro, a líder delas fez um discurso, coisa mais horrorosa agradecendo. Aline Moraes, uma que o sonho dela é ser princesa da Disney, com os vestidos, um cabelão, ela meio que comandava essas meninas. [...] Ela chegou com umas coisas de agradecimento por a gente estar nesse espaço. Quer dizer, nem ela se reconheceu como mulher pra tá ali. Eu lembro quando vi aquilo e fiquei louca pra falar, falar “meu, pera aí, sai daí, vai falar pela gente não” (ASC-4, entrevista realizada em 5 de dezembro de 2017).

Outras mulheres de diferentes perspectivas também relataram como, apesar do esforço de inclusão, elas se sentiram preteridas no processo. Foi o caso, por exemplo, da Atora da Sociedade Civil 3 - ASC - 3:

Eu senti que faltou algumas coisas assim... Não souberam lhe dar direito na questão da mulher com deficiência. Em outros questionamentos foi perfeito nas mulheres indígenas, racismo, outros tópicos que já são lutas militantes de muitos anos e que foram perfeitas pautas que foram bem resolvidas. E ficou pecando, pecado na mulher com deficiência. [...] Nessa Conferência, nesses três dias, eu me senti tratada como uma criança. As pessoas estavam com muito cuidado, muito milindri. Eu disse “para, a mulher não é isso” (ASC- 3, entrevista realizada no dia 6 de dezembro de 2017).

Como foi visto no capítulo anterior, a ASC-3 fez sérias críticas também com relação à acessibilidade na Conferência. Mas, maior parte das críticas das mulheres de diferentes perspectivas que estavam participando pela primeira vez da Conferência estava direcionada à

²⁸ “O Programa promove a reintegração social e o resgate da cidadania para travestis, mulheres transexuais e homens trans em situação de vulnerabilidade [...]. Utilizando o desenvolvimento da educação como principal ferramenta, as beneficiárias e os beneficiários recebem a oportunidade de concluir o ensino fundamental e médio, ganham qualificação profissional e desenvolvem a prática da cidadania” Informação disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/lgbt/programas_e_projetos/index.php?p=150965

mulheres de organizações já reconhecidas. As mulheres de Coalizões feministas e de organizações sindicais cujas lideranças que conduziram e influenciaram bastante no processo da Conferência de Mulheres.

As imigrantes politicamente não tem peso e a Conferência municipal é extremamente politizada. Não sinto ser um espaço da sociedade civil mesmo, movimento social organizado, porque as militantes dos partidos políticos é que mandam. Conhecem você. [...] E também por mais que seja uma Conferência de mulheres, tinham pessoas xenofóbicas, claro que sim. Não é por ser uma pessoa de um partido político, do movimento social, que ela não seja uma pessoa que seja racista, xenofóbica (ASC-2, entrevista realizada no dia 21 de dezembro de 2017).

Aí eu participei da comissão organizadora enquanto sociedade civil na Conferência de mulheres, que foi uma briga só, por que... Como posso dizer... Tem uma crise para aqueles que são do movimento, que estão no recorte já, as que já militam com a causa das mulheres e as mulheres do cotidiano, um recorte muito forte nisso. [...] Eu não sou militante de nenhum movimento de mulheres, não participo da Marcha, não participo de varias organizações já de mulheres na cidade. Mas continuo sendo mulher continuo sendo negra, continuo sendo da periferia. Então como que eu não posso falar desse recorte que eu vivo? (ASC-1, entrevista realizada no dia 28 de novembro de 2017).

Para estas Atores da Sociedade Civil que não fazem parte destas Coalizões, este domínio se expressa por um tipo de vício na forma organizativa do movimento social de mulheres ligada à relação destas Coalizões com partidos políticos, uma vez que boa parte das lideranças destas coalizões se encontra filiadas a partidos.

Eu acho que as posturas, além dos movimentos, têm as posturas políticas. Porque a partidarização dos movimentos gera crise também. Porque alguns vícios políticos, eu tô falando de política partidária mesmo, acabam entrando dentro de alguns movimentos. [...] porque foi construído muito em cima de homens históricos, histórico dos partidos foi construído em cima de luta de homens que poucas mulheres participaram. Essas mulheres que têm uma militância, elas participam desses espaços e às vezes acabam reproduzindo esses espaços. As mulheres não são machistas, porque mulher não é machista. Mas elas reproduzem os vícios, acabam dentro dos movimentos reproduzindo e quando você chega ao movimento de mulheres é muito pior

(ASC-1, entrevista realizada no dia 28 de novembro de 2017).

Teve uma briga pra conseguir as vagas, nós imigrantes não conseguimos entrar porque está fechada a eleição, partidos políticos que tinham as suas militantes que já sabem como concorrer, então nós não conseguimos. [...] Tem pessoas que se colocam pela causa, mas como organizações elas nos apagam. Acho que de fato elas acreditam que as mulheres imigrantes, refugiadas, vamos roubar alguma coisa. Eu sempre falo pra elas: pagamos os mesmos impostos que vocês, então temos direito a qualquer serviço o mesmo que vocês, o mesmo direito. Mas as pessoas não acreditam nisso de fato (ASC-2, entrevista realizada no dia 21 de dezembro de 2017).

Já para as Atores Governamentais que fazem parte da Coalizão feminista, este domínio diz respeito a uma disputa entre mulheres que defendem uma perspectiva feminista - e isso incluiria até mesmo as representantes de coalizões de mulheres e o mundo do trabalho - e as novas perspectivas.

Acho que existia uma perspectiva de fundo concreta que era os movimentos organizados se arrogarem a vanguarda do feminismo mesmo. E de alegar muitas vezes que a política que era construída com as mulheres dos fóruns regionais não era uma política feminista. E que as mulheres que compunham esses fóruns regionais não eram formadas no feminismo. Nossa perspectiva era: pode até ser que essas mulheres não sejam de fato formadas no feminismo. Mas elas tem interesse no debate em relação as mulheres. Se a gente enquanto secretaria não garantir que elas façam parte agora. A gente vai passar mais 50 anos sem que estas mulheres de fato entrem para luta feminista (AG-C1, entrevista realizada no dia 27 de novembro de 2017).

O que eu vejo de errado em qualquer questão é essa fragmentação, do não acolhimento de outras mulheres, de não empoderamento. Quando eu digo que as mulheres não estão nesse movimento feminista, talvez seja a falta de espaço mesmo. Porque a galera que já tá fala que é nossa e acabou, é a questão do poder. Não sei se estou me fazendo clara. Eu acho que o poder deveria ser a todas as mulheres, mesmo as que não são feministas. Mesmo ela não sendo feministas seria interessante que elas conseguissem ter esse olhar, essa perspectiva de um todo. Mas a luta delas é de suma importância. E muitas vezes aquela mulher que tá ali na base, fazendo um pouquinho é a que consegue chegar naquelas que não conseguem ir pro movimento (AG-C3, entrevista realizada no dia 27 de novembro de 2017).

Este debate sobre o domínio de coalizões, no âmbito da Conferência, remonta as críticas ao modelo da teoria deliberativa sobre os déficits sociológicos que este modelo não daria conta de garantir por meio dos procedimentos e regras que garantiriam a inclusão formal destas mulheres de diferentes perspectivas, por exemplo.

Como se viu, houve um reconhecido esforço por parte da Secretaria Municipal e Política para as Mulheres em incluir mulheres *Trans*, indígenas, imigrantes, das periferias, etc. No entanto, este esforço não foi capaz de garantir com que estas mulheres se sentissem incluídas de fato.

Para elas a participação e influência foram prejudicadas tanto por aspectos internos aos processos da Conferência resumidos em mecanismos de obstáculos de comunicação, procedimentos e regras e acessibilidade, explorados no capítulo anterior. Quanto por aspectos que dizem respeito à dominação de Atoras que fazem parte de Coalizões já reconhecidas na área de Política para as Mulheres.

Neste sentido, é difícil concretizar um modelo de Instituição Participativa que consiga garantir os pressupostos do modelo deliberativo como a ausência de coerção externa, onde “os participantes são soberanos na medida em que só se encontram vinculados aos pressupostos da comunicação e às regras procedimentais de argumentação” (Faria, 2010, p. 102), quanto o de ausência de coerção interna, onde “cada participante tem oportunidade igual de ser ouvido, de introduzir novos tópicos, fazer propostas e contribuições, assim como de criticar aquilo que foi proposto” (Faria, 2010, p. 102), onde a tomada de decisão ocorre pela força do melhor argumento.

Afinal, a “tensão, o conflito, a disputa política que se desenrola nas esferas públicas, são inerentes ao próprio procedimento, um “jogo” no qual já sempre estamos envolvidos como participantes quando pretendemos discutir, justificar ou negar pretensões de validade” (Lubenow, 2010 a, p. 246).

Nesta linha, a deliberação não é um processo consensual. E “o critério normativo de uma justificação consensual (fruto do “procedimentalismo”) não poderia passar por cima da característica conflituosa de processos deliberativos também presentes nas democracias” (Melo, 2015, p. 22).

6.2. Receios da inclusão de mulheres de diferentes perspectivas

Algo que é importante de ser sustentado nesta tese é que todas as entrevistadas defendem a inclusão de mulheres de diferentes perspectivas. De ter espaço de debate, formação e escuta. E que os agentes do estado ouçam as demandas as mulheres no momento de tomada de decisões sobre direitos e políticas que dizem respeito às suas vidas, e isso não se restringe à Política para as Mulheres. E elas acreditam que estão neste processo, apesar de retrocessos. Apesar das contradições internas ao movimento de mulheres.

Neste sentido talvez o principal achado desta tese seja compreender este “outro lado”. As questões que levam mulheres que integram Coalizões já reconhecidas na área de política para as mulheres a exercerem domínio sobre a Conferência, criando obstáculos à participação de mulheres de diferentes perspectivas.

Para a Atora da Sociedade Civil 2, uma mulher imigrante, a justificativa para este domínio seria a manutenção da hegemonia destas mulheres e organizações dentro da área de Política para as Mulheres. Não existiria uma razão “nobre” para tal domínio. Mas, esta não é a opinião da maior parte das entrevistadas que reconhecem que também há a preocupação com a defesa de suas crenças e agendas para uma Política para as mulheres que efetivamente contribua para redução das desigualdades fundadas no gênero. Na opinião de Atoras Governamentais que fazem parte de Coalizões:

Tem diferença de agendas. Acho que tem a disputa do poder pelas duas coisas: a disputa do poder por dizer nós temos tantas vagas, então temos mais voz, podemos votar e juntas teremos o que queremos; poder por essas agendas, por essas pautas e também o poder por dizer, nós temos, nós somos. Tem isso também, infelizmente. Se a gente pensar na luta feminista é o poder do coletivo, deveria ser pelo menos. O poder do coletivo e não o poder pelo poder, nem o poder por sigla. [não dá uma contradição?] Bastante, bem controverso (AG-C3, entrevista realizada no dia 27 de novembro de 2017).

É porque tudo que é novo, você vai trazer pessoas novas. Muitas vezes as entidades que estão consolidadas, que já tem uma atuação, já tem um trabalho, ficam preocupadas em perder espaço. Ou mais que isso, ficam preocupadas em que essas mulheres, que vem dos territórios, você não sabe exatamente que identidade política tem: que formação tem; que elas vão defender; se elas estão sob influencia de interesses particulares, privados, religiosos, políticos, partidários ou não. Então ameaçam um pouco (AG-C3, entrevista realizada no dia 27 de novembro de 2017).

Na visão de quem faz parte destas coalizões no lado da Sociedade Civil e que no processo da Conferência teria exercido este domínio, o envolvimento no processo de organização e participação na Conferência se dá pela defesa da Política para as mulheres:

Um dos aspectos que agente sempre valorizou, foi atrás, brigou e nunca foi tão simples é que, apesar de ser uma Conferência de governo, tinha a ver com a situação das mulheres e portanto nós dos movimentos, nós feministas, tínhamos que ser protagonistas nessa organização da Conferência e nos espaços de decisão dessas Conferências. [...] Queríamos questionar, mas também queríamos ser parte da organização da Conferência, para além também do resultado da Conferência que é importante, como é que você cobra, como é que você põe em pratica. Mas como a Conferência tem um processo de discussão, pra gente também é muito importante esse processo de discussão das mulheres lá não sei aonde, num município que nunca falou em políticas para as mulheres. Ter que sentar, ter que discutir políticas pras mulheres, ter que pensar sobre isso (ASC-C3, entrevista realizada no dia 18 de maio de 2018).

E realmente tem um confronto, porque a secretaria tinha criado esses fóruns regionais. E a dúvida nossa, das que eram mais militantes e tudo, era se esses fóruns regionais, se realmente era representado por mulheres feministas. Estamos discutindo que a base da nossa política é o feminismo. Tá certo que

nem todas as mulheres são feministas. Mas nosso foco é isso. Você discute uma política para as mulheres. Você tem que discutir a questão de classe, etnia e tudo, mas a base é o feminismo. Se nós não discutirmos isso fica difícil (ASC-C2, entrevista realizada no dia 12 de dezembro de 2017).

Perguntadas diretamente sobre a inclusão de mulheres de diferentes perspectivas, como as mulheres *Trans*, as indígenas, as prostitutas, imigrantes e dos fóruns, estas atoras disseram não ter objeções à inclusão destas, como destacado no item anterior. No entanto, fizeram diversas ressalvas à entrada destas novas perspectivas e o que representariam. Em especial com relação às mulheres dos fóruns.

Aí nós tivemos os cursos e eu percebia e as outras mulheres percebiam. Eu tava no fórum da vila mariana. Quem participava desse fórum, qual era a linguagem que as mulheres tinham nesse fórum? Foi por isso que na formação da comissão organizadora eu fui uma das pessoas que bati, quem seria a representante desse fórum dentro da comissão organizadora? [...] Quando você ia pra reunião de formação percebia que tinha diferença quando você falava o que é o feminismo, como as mulheres atuam em certos espaços. Tinha o confronto geracional, tinha o confronto político mesmo. [Tinha discordância de agendas?] Você tem essa questão da visão do aborto, tem a questão da atuação das mulheres nos espaços, que aí entra a questão da paridade, a questão das mulheres no poder, partidário mesmo dentro das centrais e tudo (ASC-C2, entrevista realizada no dia 12 de dezembro de 2017).

A gente compreende que você tem que ter, pra montar a delegação você tem que pensar toda essa diversidade, mas você não pode desconsiderar que existe um movimento específico de mulheres e que esse movimento vai estar debruçado por toda sua vida, durante todo ano, durante todo esse processo em cima daquilo que foi construído nas Conferências. [...] O que eram esses fóruns? Por isso que tinham os questionamentos. Eles não eram fóruns do movimento, eram fóruns que foram constituídos a partir de uma proposta da secretaria de políticas para as mulheres. [...] Esses fóruns estavam se organizando como organismos institucionais e não de movimento. [...] Ficava uma coisa desproporcional, você ter um tanto de vagas pro fórum. A gente achava que tinha sim que participar, mas como você participa desse processo de uma forma que ele contribuísse pra essas mulheres articular lá na base, articular os fóruns? Mas não dava pra dizer que esses fóruns eram, porque tinha essa confusão que eles eram algo

constitutivo do movimento, porque não eram e não é. Aqueles fóruns daquele tempo pra cá, quais sobreviveram inclusive? (ASC-C3, entrevista realizada no dia 18 de maio de 2018).

Acho que tem a ver com a visão que as organizações feministas têm, sobre essa questão de qual é a principal bandeira que deve ser travada na questão da mulher. Acho que por mais por esse motivo que vai se perdendo o foco daquilo que nós da [nome da organização sindical suprimido], no caso, consideramos que é o principal, do que por conta do formato da Conferência, da forma como a Conferência é feita. A gente tem como interferir nas questões da Conferência de uma forma ou de outra (ASC-C1, entrevista realizada no dia 12 de dezembro de 2017).

Nesta linha, a principal preocupação das integrantes das Coalizões pareceu ser com a defesa das crenças e agendas consideradas importantes para a perspectiva feminista que defendiam. Até mesmo a integrante da Coalizão de mulheres e trabalho, a ASC-C1, a agenda feminista é importante e por isso ela busca participar e influenciar as decisões na Conferência.

As Atoras Governamentais que fazem ou não parte de Coalizões, compreendem e defendem a necessidade de ter uma perspectiva feminista sobre a Política para as Mulheres, tanto no âmbito da sociedade civil quanto no governo:

Pra mim existe um marco nessa questão das Conferências da discussão da política para a mulher na cidade de São Paulo que foi a coordenação da gestão Marta Suplicy. Porque você tinha uma prefeita mulher, feminista, e você tinha na coordenação de mulheres de São Paulo uma feminista que era Tatau Godino. Isso faz toda diferença. Toda a diferença quando a produção que a coordenação de mulheres teve que se tornou a produção de referencia acadêmica, foi na gestão dela. Foram questões escritas por ela e por Maria Lúcia, por exemplo, Ana Lúcia. Mais Maria Lúcia. Então isso faz uma diferença (AG-1, entrevista realizada no dia 14 de dezembro de 2017).

Acho que é fundamental ter uma perspectiva feminista. Porque assim... Uma coisa é você dizer “olha, eu tô fazendo política para as mulheres porque elas são grande maioria”. A Outra é você fazer política para as mulheres porque elas são grande maioria, mas elas estruturam processos na sociedade que tem tudo a ver com uma relação de opressão de estruturas patriarcais, com questões que atingem diretamente mulheres, porque elas são mulheres, e isso é um legado do feminismo. Você olhar a política pública a partir desta

perspectiva, muda também o olhar pelo qual essa política vai ser implementada. Ela vai ser implementada a partir destas questões que são estruturantes, considerando que esses processos econômicos do capital eles são do jeito que são porque são essas mulheres que estão na base da estrutura do trabalho, fazendo o trabalho não remunerado... Se você não tem essa compreensão a sua política pública fica, vamos dizer, mulherista. E não vai no problema da estrutura, não atinge com qualidade, e muitas vezes se apegasó ao princípio quantitativo e o fato de que temos que falar com as mulheres. Isso atinge perspectivas neoliberais mesmo né (AG-C1, entrevista realizada no dia 27 de novembro de 2017).

No entanto, como demonstrado no item anterior, as gestoras acreditavam ter um papel importante na garantia de inclusão e mulheres de diferentes perspectivas. Especialmente com perspectivas que nunca tinham participado de uma edição de Conferência ou desempenhado um papel importante nela.

Na avaliação da Atora de Sociedade Civil que faz parte de Coalizão 3 - ASC-C3, contudo, o nível da disputa está relacionado a um desgaste mais amplo e um processo de desqualificação da luta feminista que não é de agora. Para ela essa desqualificação estaria desdobrada em duas questões: a individualização da participação a partir da noção de representação; e a não compreensão de como funciona a Conferência e do seu papel.

Agora uma das coisas desse processo de Conferência que a gente vai percebendo, é assim, quando agente vez a primeira, a segunda Conferência, o nível de discussão, era um nível de discussão muito mais fraterno, muito de você não entender e você querer aprofundar aquele tema de discussões mais profundas de conteúdo. Eu acho que principalmente nesta última Conferência, já tinha acontecido lá na outra Conferência, mas acho que principalmente nesta última, ela parece uma disputa muito forte e uma tentativa em alguns momentos de desqualificação dos movimentos feministas. Eu senti isso em alguns momentos de dizer “a mais não pode participar, tem que participar essas ou aquelas porque esse movimento não representa essas mulheres”. O tempo todo essa tentativa de individualizar a participação. [...] E muitas vezes nessas Conferências existia uma disputa de pessoas individualmente ou de outros setores que disputava muito fortemente pra ser mais importante que os movimentos específicos. E depois agente sabe que não vai dá consequência a um processo de luta cotidiana pra

que aquele conjunto de deliberações se transforme numa política pública. (ASC-C3, entrevista realizada no dia 18 de maio de 2018).

A Atora Governamental de Coalizão 2 - AG-C2, que integrava o alto escalão da Secretaria, reconheceu e resumiu este medo:

Acho que o medo maior que havia não era no sentido de perderemos espaço ou algo assim mais corporativo das entidades, acho que havia o medo que setores conservadores a partir de uma eleição aberta, porque quem vem de uma região com vários partidos, ideológicos, várias visões, aparelhagem vamos assim dizer, um aparelho, uma máquina dessas instituições pra eleger mulheres não comprometidas com essas lutas históricas. Os direitos das mulheres e acabassem influenciando no resultado da Conferência que apoiassem retrocessos, perdas de direitos. Então acho que tinha tudo isso, tudo ao mesmo tempo e agora, porque era nova (AG-C2, entrevista realizada no dia 15 de fevereiro de 2018).

Este medo foi fundamentado em duas linhas de argumento. Uma versava sobre as constantes ameaças de retrocessos e desmontes na Política para as mulheres em todas as esferas de governo, que de fato ocorreram e se fazem presente em toda a narrativa desta tese. E a outra linha de argumento versa sobre um suposto não comprometimento de muitas novas frentes que chegam na área de Política para as mulheres e que não permanecem na luta.

E muitas vezes nessas Conferências existia uma disputa de pessoas individualmente ou de outros setores que disputava muito fortemente pra ser mais importante que os movimentos específicos. E depois a gente sabe que não vai dá consequência à um processo de luta cotidiana pra que aquele conjunto de deliberações se transforme numa política pública. Obviamente que essas pessoas até participam, mas elas não têm a sua preocupação. Elas não têm, depois da Conferência, a sua prioridade nessa luta, nesse trabalho. Ela se envolve, mas não tem prioridade enquanto nós os movimentos específicos de mulheres. A gente vai ter como prioridade fazer com que essa pauta, ela se desdobre e se traduza em políticas na vida das mulheres. Então muitas vezes tinha esse tipo de desqualificação (ASC-C2, entrevista realizada no dia 12 de dezembro de 2017).

Obviamente que essas pessoas até participam, mas elas não tem a sua preocupação, elas não tem depois da Conferência a sua prioridade nessa luta, nesse trabalho, ela se envolve mas não tem prioridade enquanto nós os

movimentos específicos de mulheres, agente vai ter como prioridade fazer com que essa pauta, ela se desdobre e se traduza em políticas na vida das mulheres, então muitas vezes tinha esse tipo de desqualificação (ASC-C3, entrevista realizada no dia 18 de maio de 2018).

Falou-se em suposto não comprometimento porque, apesar das falas dessas importantes Atoras da Sociedade Civil que integram a Coalizão de feministas e que também tiveram experiência na Coalizão de mulheres de organizações sindicais, esta pesquisa possui como marco temporal de acompanhamento sistemático do campo a última etapa da Conferência que aconteceu em maio de 2016. Não foi acompanhado, por exemplo, o processo de composição do Conselho Municipal de Mulheres. E, ademais, outras entrevistadas também disseram o oposto e frisaram o legado que este processo deixou. É o caso da Atora da Sociedade Civil que não participa de Coalizão:

A gente percebe que as mulheres que estão fora do mercado de trabalho necessita de mais instrução, mais de creche pra deixar os filhos pra poder irem trabalhar, precisam conhecer os seus direitos legais pra poder se defender contra as..., vamos dizer assim: as ofensas do marido, do patrão, do assédio tanto o assédio sexual como o assédio moral. Eu mesma não sabia qual era a diferença de assédio. No processo da Conferência você conhece uma gama de mulheres. A partir daí você sai com a sua identificação: as mulheres que lutam mais pela igualdade de gênero; tem as da frente por trabalho; outras da moradia. [...] Eu sempre brincava com as meninas que eu não tenho faculdade, eu ainda não tenho, apesar de que eu já fiz um curso pela UNIFESP depois da Conferência (ASC-5, entrevista realizada em 27 de novembro de 2017).

Já a Atora da Sociedade Civil que não faz parte de Coalizão 1, por exemplo, contou na entrevista que o fórum regional de sua região segue funcionando. E a entrevista com esta atora, inclusive, se deu após a participação da autora dessa tese em uma das atividades de um projeto desenvolvido na região. A ASC-1 também contou que estreitou laços de militância com as mulheres *Trans*, e que inclusive apoiara na criação de um coletivo de mulheres *Trans*. Por sua vez, uma Atora Governamental do alto escalão da Secretaria, também frisou a continuidade da participação de mulheres, mas dentro de um processo mais amplo de

participação que se iniciou com os Fóruns Regionais:

Acho que foi fundamental os fóruns regionais de políticas para as mulheres existirem pra que tivesse essa participação diferente, essa maior participação de mulheres da sociedade civil que muito provavelmente não estaria lá. Porque estou dizendo isso, muitas delas falaram isso: vieram me dizer da importância de ter o fórum regional, porque ela nunca tinha participado, nunca tinha vindo. E o mais importante: “nossa nem sabia que teve um movimento para que essa secretaria fosse criada; eu nem sabia que essa secretaria era importante de existir; nem sabia que era importante ter delegacia da mulher, um abrigo para atender a mulher em situação de violência; eu não tinha noção de como era importante mudar a cultura, de como o machismo gera desigualdade, como gera sofrimento; como é importante ter essa Conferência e agente ter um conselho (AG-C2, entrevista realizada em 15 de fevereiro de 2017).

Chama atenção, contudo, que a continuidade da participação que se fala não se dá em espaços institucionalizados de interface entre Sociedade Civil e Estado. Neste sentido, as Atores da Sociedade Civil que fazem parte de Coalizão parecem ter um forte argumento sobre a ausência na continuidade na luta. Mas, dentro destes espaços que se traduzem como canais específicos de comunicação com o Estado. Logo, as Atores da Sociedade Civil que não fazem parte de Coalizão também parecem ter um forte argumento sobre a continuidade na luta, só que por meio de outras estratégias e repertórios de atuação.

Estes dois eixos de argumentos sobre o medo parecem refletir dois eixos de não reconhecimento mútuo entre atores das coalizões e atores que integram a esfera pública formal e querem ter a mesma influência destas Coalizões, que é: reconhecer e compreender as agendas; reconhecer e compreender os múltiplos repertórios de atuação. Sem isso, as Atores envolvidas na área de Política para as Mulheres seguirão com a questão da fragmentação que com frequência é suscitada:

O que eu vejo de errado em qualquer questão é essa fragmentação, do não acolhimento de outras mulheres, de não empoderamento. Quando eu digo que as mulheres não estão nesse movimento feminista, talvez seja a falta de espaço mesmo, porque a galera que já tá fala que “é nossa e acabou”. É a

questão do poder, não sei se estou me fazendo claro. Eu acho que o poder deveria ser a todas as mulheres, mesmo as que não são feministas. Mesmo elas não sendo feministas, seria interessante que elas conseguissem ter esse olhar, essa perspectiva de um todo. Mas a luta delas é de suma importância e muitas vezes aquela mulher que tá ali na base, fazendo um pouquinho é a que consegue chegar naquelas que não conseguem ir pro movimento (AG-C3, entrevista realizada em 27 de novembro de 2017).

A questão da fragmentação e a necessidade de unificação da luta exige um nível de reflexão mais aprofundado, no qual se assentam questões sobre universalismo e diferença, redistribuição e reconhecimento, lugar de fala e exclusão, e algumas discussões que se colocam como binárias e antagônicas, mas que não necessariamente são.

Mas, é interessante de observar que logo após o surgimento de estudos sobre o aparecimento de diversas identidades, de novos movimentos sociais, de interseccionalidade, e da importância do reconhecimento das diferenças de modo geral, vieram os estudos sobre a importância de unificar as demandas, de compreender a base material na desigualdade que vai permear todas as identidades, e o peso que a questão redistributiva tem na base da sociedade e deveria ter na reflexão de atores dos movimentos sociais.

Então, não é de se estagnar que tais reflexões ainda sejam vistas com desconfiança por pessoas que integram algumas perspectivas sociais marginalizadas, como a crítica realizada por Juliana Borges (2018), Bhandar e Silva (2017) (que integram o movimento de mulheres negras no Brasil e EUA) sobre o trabalho de Nancy Fraser (1993, 2007) que “revelando a miopia inata e repetitiva do feminismo branco em levar em conta, conversar e pensar junto com as feministas negras e terceiromundistas” (Bhandar e Silva, 2017, p. 1).

Não há leitura madura e sistematizada sobre esta questão a ponto de problematizá-la aqui com propriedade. Mas, preocupações de integração entre dimensões que têm sido consideradas como antagônicas, como as questões redistributivas e de reconhecimento que fazem parte do conceito de justiça bidimensional de Fraser (2007), se apresentam nas três

últimas décadas como alternativas para unificar a luta das mulheres.

Contudo, o manto da busca por integração com frequência é recolocado como tentativa de hierarquizar lutas, como uma leitura de que a questão material da desigualdade econômica (a esfera estrutural) seria a forma de dominação primeira e se sobrepunha às demais formas de dominação como a disciplinar, hegemônica, e interpessoal (Kerner, 2012). E, nesta linha, há quem entenda que “normas de gênero pluralizadas e normas que dizem respeito aos pertencentes de uma “raça” ou de um grupo definido etnicamente” se coloca à frente dos “cruzamentos institucionais com efeitos que diferenciam grupos sociais” e, de outros “processos multifatoriais de formação de identidades” (Kerner, 2012, p. 58).

Do ponto de vista originário do conceito de interseccionalidade, não deve haver uma hierarquização das lutas. Pois, os arranjos de dominação ou de relações de poder operam conjuntamente na criação de vulnerabilidades de tal forma que se torna impossível hierarquizar tais arranjos. Quando se é mulher negra, por exemplo, você é discriminada de muitas maneiras que não se encaixam perfeitamente na categoria de racismo ou sexismo, mas uma combinação de ambos, como disse Crenshaw (1989).

Mas, independente da “ordem” com a qual as intersecções ocorrem ou significam para sociedade a principal preocupação que se desenvolveu nesta segunda parte da tese, que versa sobre o domínio de Coalizões e a inclusão de mulheres de diferentes perspectivas, é de como é complexo criar elos entre as diversas agendas de mulheres de perspectivas sociais tão diversas e de repertórios de atuação que no momento parecem antagônicos.

E, diante dessa preocupação, é importante salientar desde já que o elo que se fala é o elo discursivo construído dentro de uma protocomunidade que poderia se tornar uma comunidade se construir consensos sobre como enxergam os problemas e suas alternativas. Ou seja, se tornando homogênea no sentido de proposto por Romão, Gurza Lavalle, e Zaremborg (2017) e não no sentido de homogêneo das perspectivas sociais ou mesmo identidade se esta

categoria lhe cair melhor.

6.3. As diferentes agendas e concepções

No capítulo 4 desta tese foi exposta a concepção de continuum de Romão, Gurza Lavalles e Zarembek (2017) a partir da ideia dos extremos no continuum de Rhodes (2008). Os autores classificaram a variação de redes e com isso criaram uma tipologia para Conferência a partir de dois grupos: um primeiro que se chama de “Concentrada (homogênea)” cujo extremo de referência é a Policy Community e um segundo que se chama de “Difusa (heterogênea)” cujo extremo é a Issue Network.

Como foi dito, existe um entendimento em parte da literatura contemporânea sobre Efetividade de Instituições Participativas, da qual estes autores participam, de que comunidades políticas que são homogêneas teriam maior influência sobre a Política Pública do que redes temáticas que são heterogêneas (Romão, Gurza Lavalles, Zarembek, 2017).

Este entendimento possui base empírica e teórica consistente fundada em uma vasta literatura sobre a interdependência entre Estado e Sociedade Civil, que enfatiza as interconexões entre os dois e contesta o referencial anterior de que existia uma autonomia do Estado e também dos movimentos sociais (vide revisão de literatura sobre em Gurza Lavalles e Szwako, 2015). Essa interdependência condicionaria o grau de institucionalização da política pública à formação de uma comunidade política.

Em outras palavras, reforçando aquilo que já foi dito, uma política só é institucionalizada quando sua comunidade política, apesar de ter grande capilaridade nos estados e municípios, converge sobre os princípios e disposições essenciais da política. Do contrário, quando a comunidade política ainda diverge sobre os princípios que devem vigorar na política ou

quando essa comunidade política não passa de iniciativas esparsas de atores, a política pública não é institucionalizada (Romão, Gurza Lavalle, Zaremborg, 2017).

No caso das Conferências, por exemplo, os autores entendem que quando, e somente se, existir uma “comunidade homogênea”, haverá uma política pública fortemente institucionalizada. E, nesta situação a capacidade de influência da Conferência (o que chama de sentido político) seria maior, de modo que ela poderia incluir novos assuntos e alternativas na agenda. Do contrário, quando existe uma “proto-comunidade” (que os autores aproximam da ideia de Issue Network) ou uma “comunidade heterogênea”, haverá uma política pública que está se iniciando ou em processo de institucionalização.

Este quadro teórico-empírico colocado por Romão, Gurza Lavalle e Zaremborg (2017) casa com a preocupação que foi desenvolvida ao final do item anterior, qual seja: como criar elos discursivos que favoreçam a construção de uma comunidade e com isso se fortaleça a institucionalização da Política para as Mulheres, criando um ambiente onde as resoluções da Conferência teriam maior influência na Administração Pública. Para tanto, é necessário compreender melhor quais são estas Coalizões e o que elas defendem.

Nas falas das Atores da Sociedade Civil e Governamentais que fazem ou não parte de Coalizões, existem três grandes expoentes do movimento de mulheres, por assim dizer: as feministas, as negras e as sindicalistas. No entanto o movimento de mulheres negras geralmente é descrito como parte do movimento feminista, ao menos como integrante da Marcha Mundial de Mulheres.

Em São Paulo tem varias organizações de mulheres têm as organizações e tem movimentos. Das organizações, das entidades assim... Tem a Sof. Tem a União de Mulheres de São Paulo. Tem a própria UBM. De mulheres negras, tem o Geledes. Geledes vem no inicio dos anos 90. Assim de organização mais especifica não é isso?! Tô falando de organização especifica do feminismo. Os movimentos têm a Marcha Mundial das Mulheres, a própria UBM se constitui também, não só como organização, mas também se considera como movimento. [...] Aí você tem as mulheres organizadas em

setores. Você tem as mulheres da CUT, que se organiza desde os anos 80, que tradicionalmente faz coisa, faz debate, participa no 8 de março (ASC-C3, entrevista realizada em 18 de maio de 2018).

São várias frentes. Desde os movimentos sindicais que tem suas secretarias estruturadas para questões específicas das mulheres, passando pelo movimento feminista mesmo, auto-organizados pelas mulheres, e outras frentes do movimento da moradia e movimentos sociais clássicos. Todos eles advogam esse acúmulo no debate. Não que não sejam. Todos eles têm acúmulo. Lá na década de 70 ou 80 quando pouco se discutiam essas questões, quem estava à frente do processo eram esses movimentos. Acho que a marcha contribuiu muito para esse processo (AG-C1, entrevista realizada em 27 de novembro de 2017).

No âmbito de entidades, fora as que compõem a Marcha, as que estão ali efetivamente a todo o momento tentando fazer um acompanhamento: entidades do movimento negro de mulheres; acho que tem grupos, grupos que organizam a marcha de mulheres [...] Sempre tiveram teóricas muito legais que nesse momento não se apresenta, não vejo muito esses expoentes. Tenho a sensação que vejo lideranças surgindo, jovens principalmente, fazendo uma discussão boa, estilo Jamila que traz uma outra proposta, mas não vejo muito [...] Eu acho que o sindicalismo faz uma discussão diferente da questão de gênero, diferente no sentido de você pautar algumas formas de autonomia da mulher, fazer parte de uma discussão de classe, porque você é oriunda do sindicato. Você traz algumas coisas da discussão sindical, então acho que isso faz a diferença. Eu não considerava a nossa secretária feminista (AG-1, entrevista realizada em 14 de dezembro de 2017).

Dentro do bojo das organizações que são reconhecidas como feministas, há ainda um questionamento sobre elas serem reconhecidas como feministas. E nesta tentativa de diferenciá-las, surgem elementos interessantes como “feministas emancipacionistas”, o que revela que mesmo dentro das Coalizões, existem divergências.

Tem mulheres feministas dentro da UBM, mas não acho que a UBM trave uma luta feminista, por exemplo. Ainda estão na luta por vaga na creche. Nesse momento, eu acho que agente tá além, uma busca além. É o que eu penso pelo menos. O discurso sempre é esse: a UBM são feministas emancipacionistas. Não consigo dizer o que é isso. Pra mim emancipar é ser maior de idade e dona da sua vida. Você está emancipada e não

necessariamente você tem todos os seus direitos. Você é emancipada, mas precisa continuar lutando por seus direitos. É uma questão muito, acho que não tão bem explicada. [...] Então, eu vejo algumas feministas dentro mais não vejo a UBM como uma luta feminista (AG-C3, entrevista realizada em 27 de novembro de 2017).

Mas, certamente as mulheres de organizações sindicais se diferenciam destas. Apesar da origem da maioria das Atores da Sociedade Civil e Governo que fazem parte de Coalizões feministas entrevistadas por esta tese, especialmente daquelas que nasceram antes dos anos 80, é o movimento sindical. Duas delas com significativa inserção na Política de Saúde.

As organizações que fazem parte destas Coalizões não tem relação direta com partidos políticos. Mas, parte significativa de suas lideranças tem motivo pelo qual são construídas algumas diferenciações, mesmo dentre organizações da mesma Coalizão. É o caso da Marcha Mundial de Mulheres cujas lideranças são ligadas ao Partido dos Trabalhadores - PT e a União Brasileira de Mulheres cujas lideranças são ligadas ao Partido Comunista do Brasil - PC do B. E, mais recentemente, estas organizações têm recebido mulheres que fazem parte do Partido Socialismo e Liberdade - PSOL. A fala da gestora abaixo confirma isso.

Tentaram por vezes me tirar da secretaria porque acreditavam que ali era uma vaga de direito da UBM, não indicação técnica como eu falei. A gente colocou duas pessoas na assessora e nenhuma das duas conseguiu acompanhar, porque tinha essa visão que tinha que trabalhar para o PC do B e não para as mulheres. [...] A Marcha não agrega só PT, tem gente do PSOL também. Tem gente de outras áreas (AG-C3, entrevista realizada em 27 de novembro de 2017).

Já as organizações sindicais vão na mesma linha, só que ainda mais pulverizado. A Central Única dos Trabalhadores - CUT, assentada no sindicato dos metalúrgicos do ABC que foi presidida pelo ex-presidente Lula, possui relação direta com o PT do qual ele foi cofundador. A força Sindical, já apoiou o Geraldo Alckmin do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, mas também apoiou o PT durante a candidatura do ex-presidente Lula e ex-presidenta Dilma, que conseguiram unificar apoio das principais centrais por alguns anos.

Mas, é reconhecida como pertencente ao Partido Democrático Trabalhista - PDT. A Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB é reconhecida como do PC do B. A Central Geral dos Trabalhadores do Brasil - CGTB, em sua maior parte, é ligada ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB. E, por fim, A União Geral dos Trabalhadores - UGT possui dirigentes filiados ao Partido Popular Socialista - PPS, Democratas - DEM, PSDB e PMDB paulista e até Partido Verde - PV (Villaverde, 2010).

Tais Coalizões também são compostas por Atores Governamentais que tentaram criar uma separação de sua origem em organizações da Sociedade Civil com seu papel no Governo. Essa tentativa de separação, e ao mesmo tempo não renúncia dos princípios compartilhados pela Coalizão, é endossada pelas falas de Atores Governamentais já expostas aqui, quando trataram da importância de garantir a presença de mulheres de diferentes perspectivas por ser um projeto importante daquela gestão, bem como pela fala abaixo.

Agora obviamente que a gente traz na formação os princípios que a gente carrega na luta social e geralmente condiz com os princípios da luta que a gente faz parte. Então em alguma medida você tem que estar condizente com esses princípios. E aí quando eu fui para política para as mulheres isso teve maior peso. Quando você vem do movimento social você vem de algumas frentes que facilitam dialogar com os movimentos. É melhor, é mais legitimado, as pessoas te procuram como interlocutora. Mas isso não quer dizer que você vai atender a todas aquelas reivindicações. Todas as reivindicações não passavam só por mim. Passava por diálogos que diziam respeito a secretária (AG-C1, entrevista realizada em 27 de novembro de 2017).

É justamente por conta desta diversidade de atores e formas de atuação, bem como compartilhamento de princípios e concepções sobre a Política, que se entendeu que estas duas grandes redes de mulheres e organizações ligadas a agendas feminista e sindicais de Política para as Mulheres eram Coalizões. Isso porque o que une estas redes dentro do subsistema de Política para as Mulheres é o compartilhamento de crenças sobre algumas agendas específicas.

Sobre as divergências, falou-se muito sobre as diferenças entre ter uma perspectiva feminista ou não, com falas já expostas neste trabalho. Mas, ainda dita de forma abstrata, como nesta fala a seguir.

Acho que é fundamental ter uma perspectiva feminista. Porque assim... Uma coisa é você dizer “olha, eu tô fazendo política para as mulheres porque elas são grande maioria”. A Outra é você fazer política para as mulheres porque elas são grande maioria, mas elas estruturam processos na sociedade que tem tudo a ver com uma relação de opressão de estruturas patriarcais com questões que atingem diretamente mulheres porque elas são mulheres e isso é um legado do feminismo. Você olhar a política pública a partir desta perspectiva, muda também o olhar pelo qual essa política vai ser implementada. Ela vai ser implementada a partir destas questões que são estruturantes, considerando que esses processos econômicos do capital eles são do jeito que são porque são essas mulheres que estão na base da estrutura do trabalho fazendo o trabalho não remunerado. Se você não tem essa compreensão a sua política pública fica, vamos dizer, mulherista. E não vai no problema da estrutura, não atinge com qualidade e muitas vezes se apega só ao princípio quantitativo e o fato de que temos que falar com as mulheres. Isso atinge perspectivas neoliberais mesmo né (AG-C1, entrevista realizada em 27 de novembro de 2017).

O final desta fala também evidencia uma segunda camada de diferenciação construída a partir de visões sobre o papel da mulher na economia e relações de trabalho. Sobre isso, a Atora da Sociedade Civil de Coalizão de organizações sindicais, destaca:

Nós acreditamos que a mulher, a forma mais emancipadora pra nós, é a gente estar na produção, trabalhando, fora do mundo doméstico, do mundo da casa que a mulher vivencia. Estar vivendo realmente as contradições do mundo do trabalho, da exploração da desigualdade do mundo do trabalho, aí é que tem condição de elevar a nossa consciência sobre a nossa importância, a nossa luta (ASC-C1, entrevista realizada em 12 de novembro de 2017).

Mas, numa perspectiva feminista, corre-se o risco das mulheres serem vistas como mulheres maravilha ou das políticas econômicas caírem numa perspectiva familista:

Um exemplo típico disso são as girl power que é dizer assim: a mulher hoje ela pode trabalhar, ela pode cuidar dos filhos, ela pode cuidar da casa e ela pode fazer política. E olha só que legal, estamos fazendo política para as

mulheres porque as mulheres na nossa sociedade são assim. Mas em nenhum momento você dialoga com a questão contrária que é que não queremos mais ficar responsáveis por todo o trabalho de cuidado da sociedade e no espaço de poder se a gente não tem condições de permanecer em espaço de poder, se a gente continua cumprindo dupla ou tripla jornada de trabalho. A visão da perspectiva feminista vai criticar justamente isso. A questão do familismo (AG-C1, entrevista realizada em 27 de novembro de 2017).

Entra nesta agenda econômica na perspectiva feminista o debate, ou neste caso divergência, sobre as mulheres prostitutas ou mulheres em situação de prostituição:

Ainda há uma divergência muito grande do pensamento das mulheres e as profissionais do sexo: se é profissional do sexo, se não é; se regulariza se não regulariza. Eu acho acredito que nesse caso falta muito ouvir as mulheres, essas mulheres. Acho que o pensamento das mulheres que estudam, das acadêmicas, dos achismos também... Eu acho que acabam sobressaindo à vontade das mulheres que estão ali, das prostitutas, das mulheres das profissionais do sexo, eu acho que não pararam pra ouvir essas mulheres devidamente. [...] No meu olhar, acho que pecam muito as feministas e as pessoas ditas com esse olhar tão abrangente (AG-C1, entrevista realizada em 27 de novembro de 2017).

Outra divergência também colocada pela Atora Governamental é a participação das mulheres *Trans* na rede de organizações feministas:

Eu acho que falta um trabalho com as mulheres *Trans* no geral dentro do feminismo, acho que o feminismo vem muito duro, neste sentido de que mulher, é mulher com buceta, com órgão genital feminino, acho que ainda falta caminhar muito nesse sentido. Tenho contato com muitas mulheres lideranças desses movimentos feministas de São Paulo e que pra entenderem ou aceitarem essas questões das mulheres *Trans* foi bem complicado (AG-C1, entrevista realizada em 27 de novembro de 2017).

A Atora da Sociedade Civil 4 que não faz parte de Coalizão relativiza que as mulheres *Trans* tem sido acolhidas em alguns espaços feministas, mas que também há muito desconhecimento e até certo radicalismo por parte de mulheres jovens que se reivindicam feministas nas redes sociais. Outra Atora da Sociedade Civil reconhece que é uma questão que levanta uma pluralidade de posições.

Então tem muita gente que não tem noção das questões LBT. As próprias lésbicas eram marginalizadas no movimento feminista. Agora quando você chega ali naquele ambiente é muita variedade. Posteriormente, especialmente do ano passado pra cá, vão aparecer essas meninas do radifen, que do meu ponto de vista... A gente deu força pra elas repercutindo coisas que elas, as merdas que elas falavam, as violências que elas falavam (ACS-4, entrevista realizada em 05 de dezembro de 2017).

É muito plural dentro do mesmo lugar, quando chega mulher *Trans*, muita gente nem sabe, nem entende a diferença. É muito complicado mesmo de trabalhar a temática, você convivendo, é como dá aula. Você não conhece a pessoa, não convive com a pessoa (ACS-1, entrevista realizada em 28 de novembro de 2017).

E, evidentemente, a mais polêmica das agendas que é a de descriminação e legalização do aborto. Mas, como esclarece uma das Atoras da Sociedade Civil que faz parte de Coalizão, existem as posições pessoais e as posições daquela organização. E o que vai diferenciar é a posição da organização. Neste caso, das organizações que integram a Coalizão, compartilhando a mesma crença sobre a agenda. Segundo a Atora da Sociedade Civil que faz parte de uma Coalizão de mulheres sindicais, dentro de sua organização não há uma decisão fechada sobre.

A gente não fechou uma discussão sobre essa questão. Nós somos a favor do aborto numa situação onde a mulher tenha condições de plenamente decidir, de forma consciente se é isso que ela quer fazer, não exprimida por uma situação de uma gravidez indesejada que surgiu e que ela fica prensada numa situação de não conseguir ter outra oportunidade de decidir, se é isso que ela quer fazer. Eu considero que o aborto é uma violência contra a mulher. Você tem que garantir a prevenção da gravidez, que a mulher não engravide, se ela não quer ter filho que ela não engravide. Porque o aborto seria uma violência pra nós. Eu fiz aborto e sei o quanto isso é ruim pra gente do ponto de vista emocional, físico e tudo mais (ASC-C1, entrevista realizada em 12 de dezembro de 2017).

Para além das agendas divergentes, as entrevistadas foram perguntadas sobre as agendas em comum do movimento de mulheres. E uma parte delas acredita que ou não existe essa possibilidade de conciliação sobre uma agenda em comum agora, ou que o desafio é

justamente conseguir compreender qual a questão central, embora tenham alguns palpites.

Eu realmente acho que nós não temos uma agenda em comum. Acho muito complexo mesmo. Porque a gente parte do que seria o ideal, seria o ideal. Mas, não somos iguais. Temos necessidades diferentes e a discussão da mulher é muito mais. Eu como mulher negra tenho minhas necessidades, entendo a discussão que é feita, mas nem sempre me sinto contemplada (AG-1, entrevista realizada em 14 de dezembro de 2017).

As organizações realmente acabam ficando confusas em relação qual é o principal, que deve ser travado pra emancipar a mulher, aí que eu acho que é que é difícil saber qual é a central. A central é o trabalho realmente, eu acho (ASC-C1, entrevista realizada em 12 de dezembro de 2017).

Para sintetizar esta análise sobre as agendas e diferentes concepções que envolvem as mesmas agendas, construiu-se as figuras abaixo sobre cada uma destas Coalizões e sobre as mulheres que não fazem parte destas Coalizões. O rol não é taxativo e se refere a uma sistematização do que foi percebido no processo de observação participante e entrevistas. Disso se extrai que existem outras agendas e concepções sobre as mesmas que não foram captadas no campo da pesquisa.

Figura 29 – Coalizão Feminista

Principais agendas	Concepções sobre as agendas	Organizações	Relações com Partidos
Necessidade de instituir política e organismos de política para as mulheres	Existem questões estruturantes que criam desigualdade entre homens e mulheres, como o capitalismo e o poder patriarcal; Críticas à incorporação de demandas de mulheres Trans, Imigrantes, Indígenas, dentre outras, que não sejam específicas de mulheres e sim das comunidades de origem destas; Defende demandas de economia solidária;	Marcha Mundial de Mulheres e União Brasileira de Mulheres que são redes que congregam organizações como a Sempre Viva Organização Feminista, Rede de Economia Solidária e	Partido dos Trabalhadores – PT; Partido Comunista do Brasil - PC do B; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL.
Enfrentamento à violência contra mulher	Criação de organismos de acolhimento, acompanhamento e denúncia para a mulher que sofreu violência, tais como delegacias, centros de referência, juizados especiais; Formação de profissionais destes serviços para melhor acolhimento e acompanhamento; Criação e aperfeiçoamento de protocolos de acesso e contra referência entre os serviços;	Feminista; Coletivo de Entidades Negras, dentre outros.	
Autonomia econômica e trabalho	Crítica à divisão sexual do trabalho; Crítica à concepção “familista”; Ressalvas ao reconhecimento profissional de prostitutas;		
Defesa dos Direitos Sexuais e Reprodutivos de mulheres	Autonomia sexual e reprodutiva da mulher; Defesa da legalização e descriminalização do aborto; Ressalvas ao reconhecimento de mulheres Trans como sujeito do feminismo;		

Figura 30 - Coalizão de mulheres de organizações sindicais

Principais agendas	Concepções e alternativas sobre as agendas	Organizações	Relações com Partidos
Necessidade de instituir política e organismos de política para as mulheres Autonomia econômica e trabalho	Existem questões estruturantes que criam desigualdade entre homens e mulheres, como o capitalismo e o poder patriarcal; Críticas à incorporação de demandas de mulheres Trans, Imigrantes, Indígenas, dentre outras, que não sejam específicas de mulheres e sim das comunidades de origem destas. Entende que a libertação da mulher vem pelo mundo do trabalho e controle dos meios de produção; Crítica à divisão sexual do trabalho; Defendem políticas econômicas consideradas “familistas” por feministas;	Central Única dos Trabalhadores – CUT; Força Sindical; Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil – CTB; Central Geral dos Trabalhadores do Brasil – CGTB; União Geral dos Trabalhadores – UGT;	Partido dos Trabalhadores – PT; Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB; Partido Democrático Trabalhista – PDT; Partido Comunista do Brasil - PC do B; Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB; Partido Popular Socialista – PPS; Democratas – DEM; Partido Verde.
Defesa dos Direitos Sexuais e Reprodutivos de mulheres	Não possui uma concepção das organizações envolvidas sobre a descriminalização e legalização do aborto;		

Fonte: elaboração própria

Figura 31 – Diferentes perspectivas de mulheres

	Principais agendas	Concepções e alternativas sobre as agendas
Mulheres Imigrantes	<p>Criação de organismo civil para regularização dos imigrantes;</p> <p>Acesso desburocratizado aos serviços de Saúde e educação;</p> <p>Direito à moradia;</p>	<p>Retirar a regularização de imigrantes da competência da Polícia Federal;</p> <p>O acesso a políticas sociais tem que ser universal, logo não deveriam exigir as mesmas documentações que exigem dos cidadãos brasileiros aos imigrantes;</p> <p>Profissionais capacitados para receber imigrantes nos serviços públicos;</p> <p>Possibilidade de ser beneficiário em políticas de moradia;</p>
Mulheres Trans	<p>Autonomia econômica e trabalho;</p> <p>Acesso nos serviços de saúde e educação, com respeito à identidade de gênero;</p> <p>Defesa dos Direitos Sexuais e Reprodutivos de mulheres</p> <p>Produção de indicadores sociais desta população</p>	<p>Necessidade de preparação das mulheres Trans para inserção no mercado de trabalho;</p> <p>Necessidade dos governos abrirem postos de trabalho para mulheres Trans;</p> <p>Necessidade de programas para inserção de mulheres Trans em empresas;</p> <p>Reconhecimento da prostituição como ocupação legítima;</p> <p>Direito ao uso de nome social;</p> <p>Profissionais capacitados para receber imigrantes nos serviços públicos;</p> <p>Hormonioterapia nas UBS;</p> <p>Orientação a mulheres trans que fazem uso de silicone industrial;</p> <p>Ampliar serviços que realizam cirurgias de redesignação do sexo;</p> <p>Criação de ambulatório de saúde especializado na população LBT;</p> <p>Realização de censo sobre esta população para subsidiar a criação de políticas;</p>

	Participação política	Criação de cotas para mulheres trans em candidaturas eleitorais;
Prostitutas, Profissionais do Sexo ou em situação de prostituição	Autonomia econômica e trabalho;	Reconhecimento da prostituição como profissão;
Mulheres de bairro / Fóruns Regionais	Autonomia Econômica e Trabalho	<p>Necessidade de criar políticas para equidade salarial;</p> <p>Defesa da ampliação de mulheres em cargos de chefia;</p> <p>Ampliação da qualificação profissional de mulheres;</p> <p>Enfrentamento do assédio moral e sexual;</p> <p>Socialização do trabalho doméstico e de cuidados;</p> <p>Assinatura e ratificação da convenção 156 da OIT sobre a responsabilidade compartilhada de cuidados;</p> <p>Ampliar vagas de creche e adotar outras medidas para acolhimento integral e flexível adequado às necessidades das mulheres no mundo do trabalho;</p> <p>Criar Programa específico de autonomia econômica para mulheres negras;</p>
	Mobilidade e acessibilidade	Adequações físicas nos transportes públicos e calçadas para melhorar acessibilidade e caminhabilidade;
	Enfrentamento à violência contra mulher	<p>Criação de organismos de acolhimento, acompanhamento e denúncia para a mulher que sofreu violência, tais como delegacias, centros de referência, juizados especiais;</p> <p>Formação de profissionais destes serviços para melhor acolhimento e acompanhamento;</p> <p>Criação e aperfeiçoamento de protocolos de acesso e contra referência entre os serviços;</p>
	Defesa dos Direitos Sexuais e Reprodutivos de mulheres	<p>Controle social de natalidade;</p> <p>Fiscalização dos serviços de saúde;</p> <p>Implantação de mais maternidades e ampliação de</p>

Mulheres com deficiência	Educação	<p>leitos existentes;</p> <p>Os profissionais precisam estar capacitados para receber de forma humanizada as mulheres das periferias;</p> <p>Acesso a exames;</p> <p>Ampliar o acesso aos exames preventivos de câncer, e maior agilidade no tratamento;</p> <p>Há controvérsia sobre descriminalização e legalização do aborto;</p> <p>Acesso de mulheres com restrição de liberdade aos serviços de saúde;</p> <p>Reconhecimento dos arranjos familiares diversos;</p> <p>Realização de atividades complementares com temas diversos como drogas, economia, cidadania, tecnologia, dentre outros;</p> <p>Desenvolver ações intersecretariais entre organismos de política para as mulheres, educação e juventude;</p> <p>Criar cotas para mulheres no ensino tecnológico;</p> <p>Educação para igualdade de gênero e diversidade, com linguagem não sexista;</p>
	Participação política	<p>Necessidade de recursos financeiros para participação de mulheres em espaços de tomadas de decisões sobre Políticas para as mulheres;</p>
	Mobilidade e acessibilidade	<p>Adequações físicas nos transportes públicos e calçadas para melhorar acessibilidade e caminhabilidade;</p>
	Defesa dos Direitos Sexuais e Reprodutivos de mulheres	<p>Autonomia da mulher com deficiência poder decidir sobre sua sexualidade e reprodução;</p> <p>Profissionais capacitados para receber pessoas com deficiência nos serviços públicos;</p>

Fonte: elaboração própria

Como se extrai das figuras acima, uma mesma agenda pode levantar diferentes concepções e alternativas. Entre as Coalizões há uma diferença de como enxergam as alternativas para enfrentar a desigualdade econômica e trabalho, como foi destacado também em trechos de entrevistas que comparam a concepção feminista e a concepção familista de

Políticas com este fim.

Entre as mulheres que fazem parte e não fazem parte de Coalizões, vale destacar as discrepâncias das concepções de agendas sobre Direitos Sexuais e Reprodutivos, por exemplo. As mulheres de bairro dos fóruns Regionais chegam a falar de controle de natalidade que é um tipo de política criticada por feministas que entendem que o foco deve ser a autonomia sexual e reprodutiva de mulheres para decidir se e quando ter filhos. Tem-se ainda o exemplo clássico do conflito na agenda sobre legalização do aborto e também os novos olhares e alternativas como pensar autonomia sexual e reprodutiva para mulheres com deficiência que são geralmente esquecidas quando a questão do exercício da sexualidade entra em cena.

Por fim a este item, outra questão que vale a pena ser tratada é a amplitude de assuntos que integram as agendas de mulheres de diferentes perspectivas que levantam questões como a hormonioterapia, orientação a mulheres *Trans* que fazem uso de silicone industrial, acesso a serviços de saúde e educação que são tidos como universais, adequações físicas a transportes públicos e calçadas, dentre outras.

Para mulheres que fazem parte de Coalizões, em especial as da Coalizão feminista, existem assuntos que são específicos da Política para as Mulheres e existem assuntos que compõem o rol de outras Políticas e que por isso devem compor a agenda sistêmica de outros movimentos sociais. E que trazer tais questões para a área de Política para as mulheres pode levar a fragmentação.

6.4. Desafios à formação de uma comunidade política

E aqui se retoma novamente para a questão da fragmentação. Ou, neste caso, da dificuldade em formular agendas em comum ou de elencar as que seriam prioritárias. Mas,

desta vez, com pistas sobre passos possíveis em um longo caminho para construção desses elos discursivos. Um destes passos é a criação de laços de solidariedade. Como foi dito no capítulo 4, a Teoria dos Novos Movimentos Sociais - TNMS é um modelo “auto-reflexivo contribui para a compreensão de como os movimentos se constroem e por que os indivíduos criam laços de solidariedade, mesmo quando não serão diretamente afetados pelos benefícios alcançados” (Carlos, 2011, p.153).

E, ao que parece, apesar das críticas recíprocas entre mulheres que fazem parte das Coalizões e as mulheres de diferentes perspectivas que disputaram com elas no processo de Conferência, algumas delas começaram a trilhar este caminho. Se poderia dar como exemplo a inclusão de mulheres negras e organizações de mulheres negras dentro da Coalizão feminista, por exemplo. Ainda que o status ou forma como opera esta inclusão seja questionada pela Ator da Sociedade Civil que faz parte da Coalizão 2, que integra o movimento de mulheres negras, ela e outras Atoras reconhecem que se avançou neste sentido.

Também se poderia considerar como avanço a escuta e inclusão de mulheres *Trans* em alguns espaços, como a própria Conferência. Afinal, esta foi a primeira edição da Conferência em que houve um evento de pré-Conferência temática pensado com e para mulheres lésbicas, bissexuais e *Trans*. No entanto, as entrevistadas também expuseram que essa inclusão não se dá em todos os espaços. E os relatos das entrevistadas apontam para laços de solidariedade maior entre as mulheres que não fazem parte das Coalizões, do que entre estas e a Coalizão feminista e de mulheres de organizações sindicais.

Pelo apurado nas entrevistas e pela observação de todo o processo, ainda faltam muitos passos para aproximação e escuta das prostitutas, imigrantes, indígenas, mulheres com deficiência, e especialmente mulheres de bairros que não fazem parte de organizações que trabalham na promoção e defesa de direitos e políticas para as mulheres.

Vale lembrar, inclusive, que muitas destas perspectivas estão interseccionadas entre si e

que com isso esses passos rumo a construção e laços de solidariedade também envolve a construção de novas identidades, culturas, linguagens e hábitos (Carlos, 2011, p.153). Foi o que a Atora da Sociedade Civil 3, que é cadeirante, percebeu. Ela é homossexual e ao longo do processo da Conferência também passou a participar de espaços LGBT e com isso conheceu outras pessoas com deficiência que também são LGBT, incluindo transexuais cadeirantes.

E estes laços de solidariedade se constrói com a interação, que também possibilita a constituição de quadros interpretativos importantes para constituição de sujeitos e sua compreensão entra do movimento de mulheres mais amplo. Quando, durante um evento da Conferência, uma mediadora suprime um debate com o fito de encaminhar mais rápido a redação de uma proposta, como foi o caso da mediadora que não abriu espaço para discutir a diferença entre mulheres rurais e mulheres do campo, se perde a oportunidade de construir estes "andaimes conceituais" nomeados de Frame. Afinal, os frames não estão colados em arquétipos de conversação culturalmente assimilados, cabendo aos ativistas do movimento social o processo de enquadramento sobre eles (Nunes, 2013b).

Ademais, outro passo que se mostra importante é o compartilhamento amplo deste frame. Uma das agendas que e tornou presente em todo o processo da Conferência foi a agenda do Projeto de Lei Complementar 130/2011 em tramitação no Senado, que pretende punir com multa as organizações que pagam às mulheres salário inferior ao dos homens que exercem a mesma função.

Isso aconteceu porque a Atora da sociedade Civil que faz parte de Coalizão 1, circulou em praticamente todos os eventos da Conferência com panfletos sobre o PL, explicava o PL sempre que podia, inseriu proposta sobre o PL, e ainda mobilizou moção sobre este PL. E, até então, ele parecia desconhecido para maior parte das participantes. E sua projeção poderia ter sido ainda maior, se mais mulheres de sua Coalizão tivessem se envolvido nesta divulgação

tanto quanto ela que ajudou a criar uma crença compartilhada da necessidade de aprovação deste PL.

Esta atora sustentou um esquema cognitivo quase que individualmente, embora apresentasse como uma demanda apoiada por sua organização. Mas, existem formas massificadas de compartilhar esquemas interpretativos como coro da massa, bem como o próprio protesto em si. Isso depende do “alinhamento para que o evento seja um esquema socialmente construído e sustentado por uma estrutura cognitiva coletiva” (Rosa & Mendonça, p. 649).

Bem como, existem formas coletivas mais elaboradas para se construir estes elos. No trabalho realizado por Vera Schattan Coelho, Adrian Gurza Lavalle, Peter Spink e Mario Aquino Alves em 2013, por exemplo, os professores explicam que parte do desafio para entrada do movimento social de mulheres negras na arena de HIV/Aids no Brasil se deu pela criação de identidades coletivas novas, forjadas muitas vezes em meio ao conflito e caminhos tortuosos.

E isso se deu porque elas tiveram que sustentar, em primeiro lugar, que existe uma relação entre raça e epidemiologia por conta de doenças consideradas geneticamente determinadas, tais como anemia falciforme, miomas e hipertensão. Em segundo lugar, que não é uma conexão entre vulnerabilidade econômica e social das pessoas negras com a epidemiologia. E em terceiro, que há uma conexão entre raça e deficiências institucionais que apontam para problemas nos serviços prestados para população negra e ainda desigualdades no acesso (Coelho et al, 2013).

No entanto, este processo demorou quase duas décadas e o subsistema de Política para as Mulheres já sofreu importantes retrocessos nos últimos anos e se encontra ameaçado, o que exige das integrantes do movimento a priorização de agendas, criação de novos frames, e quiçá repertórios de atuação.

Disso se extrai que, paralelamente à produção de frames, discursos e crenças que possibilitem construir uma comunidade política no sentido atribuído pelo trabalho de Romão, Gurza Lavalle e Zaremborg (2017), se poderia apostar em agendas das quais já se tem consenso amadurecido, em especial àquelas que envolve reconstruir e fortalecer organismos de política par as mulheres e espaços de participação política, incluindo o eleitoral. É o que se extrai como principal caminho possível sinalizado por algumas entrevistadas:

Mas você vê a questão da mulher na politica, o mundo da politica é chave. Porque é na politica que se decide tudo: a questão de verba orçamentaria, da questão da execução do orçamento, tudo é na politica. O Brasil possui os menores índices... Tá no centésimo, septuagésimo sexto lugar em termos de participação da mulher no parlamento. Isso é um absurdo no Brasil como o nosso, e essa agenda fica longe do movimento de mulheres. Fica longe e isso é ruim (ASC-C1, entrevista realizada em 12 de dezembro de 2017).

Este ano agente discutiui, mas discutiui muito superficialmente a coisa do sistema de politicas para as mulheres, mas essa coisa de você ter organismo de política para as mulheres com orçamento, que atue mesmo elaborando, articulando... Porque volta e meia você essa coisa de colocar os conselhos, como se o conselho desse conta disso, é uma coisa a parte. Conselho é pra fiscalizar, monitorar não é pra necessariamente nem executar, nem articular no âmbito do governo as politicas para as mulheres, então tem essa disputa. [...] E que a Conferência tem também essa ideia de dizer: olha pra alterar a desigualdade na sociedade, um dos elementos e você ter politicas públicas é recurso para as politicas... E aí depois vai discutir o PPA. (ASC-C3, entrevista realizada em 18 de maio de 2018).

Acho que a representação política poderia resolver algumas questões. Você vai discutir representação politica da mulher. Se você envolve uma secretaria inteira pra apoiar um homem, de que representação politica agente tá falando? Nós queremos uma representação politica, eu quero, junto meus esforços todos... O cara pode ser fantástico, mas não acredito que não tenha uma mulher fantástica pra fazer as mesmas coisas que ele faz. [...] não acredito que não tenha uma mulher legal nesse partido pra concorrer, não acredito que não tenha. Mas o que acontece internamente é uma discussão machista, relações

de poder, ela está dentro da questão partidária. As mulheres são captadoras de voto, fato. “É o meu vereador, meu candidato”. Você vai fazer discussão de representação política é muito difícil, nós não fazemos isso. Partido não faz isso (AG-1, entrevista realizada em 14 de dezembro de 2017).

Nesta linha, é paradoxal que os eixos desta última edição da Conferência Nacional de Política para as Mulheres tenham se voltado justamente para: a discussão sobre a ideia de um Sistema Nacional de Política para as Mulheres, com recursos próprios garantidos no Plano Plurianual - PPA; com fomento à criação e fortalecimento de organismos de políticas para as Mulheres; e criação e fortalecimento de instâncias políticas de participação, onde também se insere a participação política eleitoral. Mas, a IV Conferência nem findara, e o que restava de uma Secretaria de Política para as Mulheres com status de Ministério, que já tinha sido reduzida, virou uma pequena caixinha dentro do Ministério do qual não se tem notícia. Até o fechamento desta tese não foi divulgado os anais da IV edição da Conferência com as respectivas resoluções aprovadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta tese é explicar os principais mecanismos de atuação como obstáculos à participação de mulheres de diferentes perspectivas no processo da IV Conferência Nacional de Política para as Mulheres. Para tanto, lançou-se mão dos métodos de revisão da literatura, análise de documentos, observação participante e entrevistas.

Os obstáculos identificados seriam mecanismos enquadrados em quatro grupos: (i) procedimentos e regras; (ii) comunicação; (iii) domínio de coalizões; e (iv) acesso físico aos locais onde ocorreram as Conferências. Estes mecanismos teriam levado à exclusão da participação de mulheres de diferentes perspectivas sociais e alguns momentos ou etapas do processo.

Dentre eles, o que pareceu produzir mais efeitos foi o de domínio de coalizões, realizado por mulheres de organizações já reconhecidas na área de Política para as Mulheres e que assumiram o protagonismo na organização e condução do processo.

Este domínio teria sido materializado por ações como: questionar a necessidade de mulheres integrantes dos fóruns regionais comporem também a comissão organizadora; permitir que apenas mulheres das coalizões ocupem lugares estratégicos em mesas, coordenações e grupos de trabalho ou relatorias; impedir ou interromper falas de mulheres de diferentes perspectivas quando estas falas contradizem algo que mulheres das coalizões defendem; reservar vagas de delegadas por organizações e não por segmentos de diferentes perspectivas sociais; dentre outras que serão detalhadas no Capítulo 5. O mecanismo de domínio de coalizões acabou se mostrando como principal obstáculo à participação, uma vez que as coalizões fizeram uso dos diversos tipos de mecanismos para criar obstáculos à participação das mulheres recém-chegadas ao processo de Conferência e que representariam diferentes perspectivas sociais.

Para análise os mecanismos de comunicação, procedimentos e regras e barreiras de acesso físico foram separados do mecanismo de domínio de Coalizões que teve um tratamento à parte. Assim, no capítulo 5 foram exploradas as situações de obstáculos à participação dos primeiros, enquanto que no capítulo 6 deu-se destaque para o domínio de Coalizões.

Como se viu, há pelo ou menos quatro décadas vem-se criticando a hegemonia de algumas perspectivas sociais sob outras, como as críticas que se encontram na literatura sobre interseccionalidade que foram expostas desde os anos 70 por feministas negras como Angela Davis (1981) e Kimberlé W. Crenshaw (1989), e as críticas à incapacidade do modelo de democracia deliberativa de Jürgen Habermas em fornecer princípios de justiça social, reforçando as desigualdades existentes Seyla Benhabib (2007), Nancy Fraser (1993, 2007) e Iris Young (2000, 2001, 2006 e 2012).

Neste sentido, acredita-se que este trabalho contribuiu não somente com a sistematização e análise dos obstáculos à participação de mulheres de diferentes perspectivas - que teoricamente já estavam tangenciados - mas também com a sistematização e análise dos argumentos das pessoas que criam estes obstáculos.

Então, julgou-se que uma importante contribuição ao campo-tema seria a explicação dos argumentos do “outro lado” – o lado de quem ajudou a criar ou manter estes obstáculos. O lado do temor, por parte de mulheres de organizações já reconhecidas na área de Política para as Mulheres, de que a inclusão de mulheres de diferentes perspectivas venha a levar ao retrocesso em relação ao consenso já obtido em relação às agendas que seriam prioritárias para as coalizões das quais elas pertencem. A descriminalização e legalização do aborto é um clássico exemplo.

Soma-se a este temor outro elemento: a área de Política para as mulheres tem passado, historicamente, por percalços em sua institucionalização, e em todas as esferas de governo. Em 2012, momento em que a Secretaria Especial de Política para as Mulheres – SPM estava

instituída com *status* de Ministério, com o III Plano de Política para as Mulheres em curso, além de outros programas, comissões, grupos de trabalho interministeriais etc., Fernanda Papa (2012) apontava que ainda estávamos construindo uma Pré-Política para as mulheres, diante da “baixa institucionalização da agenda das mulheres nos governos locais e nacionais” (p. 40).

Nesta época, algumas estudiosas feministas já sinalizavam que a estratégia da transversalidade, embora tenha influenciado na consolidação de organismos de política para as mulheres, também suscita limitações importantes para a consolidação de Políticas para as mulheres no Brasil (Papa, 2012; Reinach, 2013).

Três anos depois, ainda não se tinha avançado muito mais na institucionalização desta Política, pelo contrário. Numa reforma realizada em outubro de 2015, a Secretaria foi incorporada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos - MMIRDH. Tal reforma preocupou aquelas envolvidas com a política para mulheres a ponto de a IV Conferência, convocada para iniciar naquele mesmo ano, ter as “estruturas institucionais e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres no âmbito municipal, estadual e federal: avanços e desafios” e o “Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres: subsídios e recomendações”, como dois dos quatro eixos de seu temático.

Apesar de todo esforço de fortalecimento institucional da área, no penúltimo dia da etapa nacional da IV Conferência em Brasília, em 12 de maio de 2016, houve a confirmação do *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff. No dia seguinte, houve a exoneração da ex-ministra de Política para as Mulheres e diversas funcionárias. No presente momento, a Secretaria está vinculada ao Ministério da Justiça e sequer aparece em seu organograma no sítio eletrônico deste²⁹.

O ponto deste debate sobre institucionalização da Política para as Mulheres é que pouco

²⁹ Disponível em: <http://www.justica.gov.br/Acesso/institucional/sumario/organograma/capa>. Acessado em: 23 de abril de 2018.

se fala sobre as possíveis implicações da inclusão de sujeitos de diferentes perspectivas sociais na tomada de decisão sobre uma área de política pública que não conseguiu se institucionalizar enquanto política de Estado, e cuja rede de pessoas e organizações em torno dela – para além das Coalizões - não têm conseguido construir consensos sobre as questões centrais para a Política, para além da agenda de enfrentamento da violência contra mulher.

Este temor parece encontrar amparo na literatura sobre Instituições Participativas, que trabalham com o pressuposto da interdependência entre amadurecimento de uma comunidade política e institucionalização da política pública (Romão, Gurza Lavallo & Zarembek, 2017), na literatura sobre redes, subsistemas e comunidades (Rhodes, 2008; Capella & Brasil, 2014) e na literatura sobre enquadramentos interpretativos na Teoria dos Movimentos Sociais (Rosa e Mendonça, 2011; Nunes, 2013a, 2013b).

Em síntese, os trabalhos destes autores falam que há uma relação positiva entre a institucionalização do setor de política pública e integração da comunidade de políticas a ele relacionada, onde uma experiência de Conferência produziria efeitos diferentes a depender do estágio da institucionalização e da integração ou formação de uma comunidade política (Romão, Gurza Lavallo & Zarembek, 2017).

Neste sentido, uma área de política pública só consegue caminhar na institucionalização e fortalecimento da mesma, à medida que diversos tipos de redes de políticas públicas passam a ter maior grau de homogeneidade com relação aos princípios e valores compartilhados e com interação frequente, se transformando em comunidades políticas (Romão, Gurza Lavallo & Zarembek, 2017).

Haveria então um *continuum* de redes (Rhodes, 2008), na qual *policy community* e *issue networks* seriam tipos de redes inseridas em dois extremos opostos, onde o compartilhamento de crenças, número de participantes, e tipos de domínio de conhecimento poderiam variar e constituir outras formas de redes como comunidades epistêmicas ou coalizões de defesa.

Mas quase todas as formas de redes, subsistemas e coalizões teriam forte relação com a teoria pluralista de democracia, cujo enfoque tradicional (Grupos de Interesse, Subgoverno e Triângulo de Ferro) e o contemporâneo (comunidade política, coalizão de defesa, subsistema de equilíbrio pontuado), estão assentados em grupos pequenos de atores relevantes na produção de políticas públicas (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Rhodes, 2006; Rhodes, 2008; Capella & Brasil, 2014). A exceção dos enfoques contemporâneos estaria na comunidade discursiva, comunidade epistêmica e rede temática que congregam um número ilimitado de atores, mas possuem acentuado grau de conflito e ausência de consenso entre os atores (Haas, 1992; Rhodes, 2006; Rhodes, 2008; Capella & Brasil, 2014; Farah, 2016).

Diante deste cenário, a preocupação com formação de uma comunidade política com homogeneidade de valores e atores com conhecimento reconhecido em um domínio se torna relevante. Havendo menor grau de divergência entre os atores, que se sentem parte de uma identidade coletiva, não haveria grande divergência sobre os temas da agenda, o que facilitaria a institucionalização da mesma (Romão, Gurza Lavallo & Zarembek, 2017).

No entanto, diante dos pressupostos aqui defendidos da teoria deliberativa, não se pode comprar os argumentos de nenhum dos lados e justificar assim a exclusão de mulheres de diferentes perspectivas do processo de uma Conferência de Políticas Públicas sob o pretexto de que assim se estaria protegendo a Política para as Mulheres. Vale retomar aqui alguns pressupostos importantes dos três campos multidisciplinares mobilizados nesta tese.

O primeiro é que, dentre as Instituições Participativas, a Conferência é a que possibilitaria maior inclusão e participação da sociedade, uma vez que ela é escalonada em diversas etapas que iniciam nos governos locais até o âmbito nacional. Outras IP como Conselho têm um número limitado de atores eleitos, ou uma temporalidade curta como a Audiência Pública. A Conferência permite interação com número ilimitado de atores no nível local, uma vez que não exige eleição prévia.

O segundo é que um dos objetivos declarados da Conferência na área de Política para as Mulheres, e da própria Política para as Mulheres, é a busca pela igualdade efetiva entre mulheres, respeito à diversidade e combate a todas as formas de discriminação, e participação ativa das mulheres em todas as fases das políticas públicas. É preocupante que esta inclusão se dê apenas no plano formal e não se traduza em práticas de inclusão efetiva, de escuta e aprendizados.

Ao contrário, as integrantes de Coalizões sabem que elas “têm como interferir nas questões da Conferência de uma forma ou de outra” (ASC-C1, entrevista realizada no dia 12 de dezembro de 2017). A impressão que passam é que iniciam um processo de Conferência sabendo no que vão obter resultado. Daí a sensação de que serviria apenas para legitimar decisões previamente tomadas.

E, o terceiro, o pressuposto que advém da teoria de democracia deliberativa. Por mais que esta teoria possua limitações, ela coloca importantes questões para se pensar no modelo de democracia que se quer. E, neste modelo, todas as pessoas que serão afetadas por uma decisão têm que participar do processo de debate e da tomada desta decisão. Neste sentido, os espaços da Conferência deveriam ser decisivos para inclusão de mulheres na política pública e mesmo no sistema político, e não o contrário.

Ao longo do campo desta pesquisa se conversou e re-conversou com muitas mulheres e foi desvelada a percepção de cansaço. O atual cenário econômico e político desmobilizou muitas mulheres na luta por Política para as Mulheres. O impeachment, o congelamento de gastos com saúde e educação, a reforma trabalhista, a ameaça da reforma da previdência e a prisão do ex-presidente Lula, ocuparam significativo espaço nas agendas de mulheres e organizações do movimento de mulheres. E, diante de tudo isso, o sentimento de derrota.

E não é que tais questões não sejam importantes, ou que não sejam de mulheres. Mas, se pode aplicar às mulheres de Coalizões a mesma crítica que elas fazem às mulheres de

diferentes perspectivas: corre-se o risco de perder o foco sobre os Direitos e Políticas para as Mulheres. E não foram poucos os casos de mulheres de diferentes perspectivas que reclamaram da falta de apoio das mulheres de Coalizões em suas causas, ao mesmo tempo em que elas esperam que as mulheres de diferentes perspectivas façam número nos atos organizados por elas.

Não existem soluções mágicas. Como se viu no trabalho de Coelho et al. (2013), criar elos discursivos pode ser um trabalho de duas décadas. Mas, existem caminhos possíveis como práticas de escuta, laços de solidariedade, inúmeros encontros e interações, para que se construam quadros interpretativos comuns, para que se compartilhem concepções e alternativas sobre as mesmas agendas.

No entanto esta tese não tem por objetivo propor alguma solução ou forma de unificação das Coalizões e demais atoras e organizações que tem algum nível de atuação no subsistema de Política para as Mulheres. A preocupação com discursos, frames e a formação de uma comunidade política surge no contexto de buscar compreender as motivações de mulheres de Coalizões que criaram obstáculos à participação de mulheres de diferentes perspectivas.

Para amadurecer este tipo de reflexão seria necessário enfrentar um debate presente na literatura de teorias democráticas contemporâneas sobre a representação de grupos minoritários e unificação política, presente em trabalhos como o de Nadia Urbinati (2006). Isso seria possível graças ao estreitamento entre o que a autora chama de representação ativa e participação, pois argumenta Urbinati (2006) que a participação direta não necessariamente é mais democrática.

Outros autores, como Gurza Lavallo e Isunza Vera (2011) também corroboram para esta compreensão de que existe este estreitamento entre representação política e participação a partir de um deslocamento conceitual provocado pela distinção entre estes e o conceito de

“accountability” na crítica interna à democracia ao longo das últimas décadas. Para os autores, existe hoje uma nova trama conceitual que permite lidar com questões como a exigência de legitimidade em novas experiências que implicariam em representação política extraparlamentar que se aplicariam a estes casos de Instituições Participativas no Brasil e também experiências e participação no México.

Neste sentido, ainda que se tenha elementos empíricos suficientes neste trabalho para levantar uma série de questões relativas a representação ou mesmo o estreitamento entre formas de se exercer a democracia e outras formas e participação para além da participação direta, estas questões não foram analisadas na presente tese porque o escopo desta foi desenhado para se compreender e explicar quais os obstáculos à participação de mulheres no processo de uma Conferência, sendo a preocupação com a unificação e formação de uma comunidade uma preocupação acessória relacionada à justificativa de mulheres de Coalizões para usarem dos mecanismos que criam obstáculos.

Mas, sem dúvida, uma vez concluído este trabalho, persiste o interesse em dar um passo adiante e realizar uma nova pesquisa que permita este tipo de análise e como ela se alinha ou não ao referencial crítico feminista presente nesta tese.

Outras questões que tangenciam a análise, como a influência dos partidos políticos na consolidação das Coalizões, também não foram objeto de análise. Contudo vale elucidar que não se encontrou uma relação direta entre uma forma de atuação e outra, ainda que muitas lideranças das Coalizões façam parte de partidos. Isso porque apenas no caso da Coalizão feminista se verifica uma coerência política definida a partir da delimitação da participação destas lideranças em três partidos de esquerda: PT, PSOL e PC do B. Mas, na Coalizão de Mulheres Sindicais, por exemplo, há uma difusão entre vários partidos com propostas políticas diametralmente opostas. De toda forma, como esta questão não foi analisada, valeria a pena ser estudada em um escopo mais amplo de alianças entre organizações sindicais e

partidos políticos.

Por fim às ponderações sobre o escopo e limites do trabalho, vale a pena ponderar que não e aprofundou na relação entre as questões sociais das diferentes perspectivas e os obstáculos criados à participação, como atribuir à classe social a causa pelo baixo grau de escolaridade que poderia influenciar nas possibilidades de comunicação no processo da Conferência. A pobreza e baixo grau de escolaridade pode ser causa para dificuldades em se comunicar, assim como existem outras possíveis causas relacionadas como a identidade de gênero (uma vez que transexuais não conseguem se manter na escola), origem e etnia (quando se é imigrante com elevado grau de escolaridade, mas em outro idioma), e mesmo com deficiência que pode impor outras barreiras.

Atribuir à classe social maior peso nesta análise seria desacreditar todo o referencial de interseccionalidade trabalhado nesta tese e teria de ser uma opção política consistente que demandaria a análise exclusiva sobre interseccionalidade e possibilidades de unificação de agendas de direitos e política para as mulheres que tem sido agenda de estudos de décadas de teóricas como Nancy Fraser que com frequência é criticada por criar um tipo de sobreposição entre uma forma de submissão e outra. De toda forma, fica aqui o registro e o desejo de que esta questão possa ser aprofundada em outra pesquisa.

REFERÊNCIAS

- Adrião, K. G., & Becker, S. (2006) Algumas reflexões sobre produção da categoria de gênero em contextos como o movimento feminista e o poder judiciário. *Physis*, 16(2), 273-292.
- Almeida, Débora R. (2013). Representação política e Conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. In Avritzer, L., Souza, C., Ramos, A. (Org.). *Conferências nacionais* (Vol. 297, pp. 173-203). Brasília: Ipea.
- Almeida, K., Fischer, A., Takahashi, A., Freitag, B., Enoque, A., & Brito, M. (2012). Configuração de Posições em uma Comunidade Epistêmica e sua Relação com o Sentido da Aprendizagem em Redes Interorganizacionais: Estudo de Caso no Campo da Biotecnologia. *Revista de Administração Mackenzie*, 13(6), 77–106.
- Almeida, O. S. et al. (2012) Conhecimento de acadêmicos de enfermagem acerca dos cuidados prestados durante a transfusão de hemocomponentes. In: *Revista Metáfora Educacional* (ISSN 1809-2705). (13), 174-189. Bahia, Feira de Santana.
- Arretche, M. (1998). Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth. Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate. São Paulo: Cortez Editora; IEE/PUC/SP.
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional. *Opinião Pública*; 14(1).
- Avritzer, L. (2011). A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In Pires, R.R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, 13-28.
- Avritzer, L., & Souza, C. H. L. de (orgs). (2013). *Confêrencias nacionais: entendendo a dinâmica de participação no nível nacional*. Ipea.
- Benhabib, S. (2007). Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: Werle, D. Melo, R. S. (Orgs.). Democracia deliberativa. São Paulo: Esfera Pública.
- Betto, F. (1985). *O que é Comunidade Eclesial de Base*. (Coleção Primeiros Passos, Ed.). São Paulo: Abril Cultural.
- Bhandar, B. Ferreira S. D. (2013). White Feminist Fatigue Syndrome. Disponível em: <http://criticallegalthinking.com/2013/10/21/white-feminist-fatigue-syndrome/>

- Brasil, P. D. R. Do. (2004). I Plano Nacional De Política para as Mulheres.
- Brasil, P. D. R. Do. (2007). II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. *Livro*.
- Brasil, P. D. R. Do. (2013). Plano Nacional De Políticas Para As Mulheres 2013-2015. *Spm/Pr*, 114. <http://doi.org/CDU 305.40981>
- Brasil. (2007). Decreto nº 51.632, de 07 de março de 2007. *Dispõe Sobre o Conselho Estadual Da Condição Feminina*.
- Brasil. (2011). Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres. Anais e Resoluções da III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília, SPM.
- Brasil. (2015). Decreto de 30 de março de 2015. *Fica Convocada a 4ª Conferência Nacional de Políticas Para as Mulheres*. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Dsn/Dsn14153.htm
- Brasil. Conferências Nacionais. (2018). Retrieved from <http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/Conferências>
- Brasil. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. (2009) As Conferências Nacionais de Saúde: Evolução e perspectivas./ *Conselho Nacional de Secretários de Saúde*. Brasília: CONASS. 100.
- Brasil. PORTARIA nº 60, de 28 de abril de 2015. A Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o disposto no art. 2º Decreto no 4.734, de 11 de junho de 2003, resolve nomear DANILO MELO GONÇALVES ALVES DA SILVA, no cargo de Coordenador. (n.d.).
- Brasil. Portaria nº 63, de 29 de abril de 2015. Dispõe sobre o Regimento Interno da 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. (n.d.). *Diário Oficial Da União, Brasília, DF, Nº 81, p. 5, 30 Abr 2015, Seção 1*.
- Brasil. Portaria nº 88, de 28 de maio de 2015. A Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres - SPM/PR, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o disposto no Decreto de 30 de março de 2015 que convoca a 4º Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, resolve: (n.d.).
- Brasil. Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres. Anais e Resoluções da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM, 2004. 103

- Butler, J. (1998). "Fundamentos contingentes: o feminismo e a questão do pós-modernismo". Tradução de Pedro Maia Soares para versão do artigo "Contingent Foundations: Feminism and the Question of Postmodernism", no Greater Philadelphia Philosophy Consortium. (11)11-42.
- Capella, A. C. N. (2005). Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. In *XXIX Encontro Anual da ANPOCS* (pp. 1–35). Retrieved from <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Forma??o+da+Agenda+Governamental:+Perspectivas+Te?ricas#0>
- Capella, A. C. N. (2015). Análise de Políticas Públicas: Da Técnica às Ideias. *Revista Agenda Política*, 3(2), 239–258.
- Capella, A. C. N., & Brasil, F. G. (2014). Subsistemas, Comunidades e Redes para a Análise da Participação no Processo de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 4(2), 65–80.
- Capella, A. C. N., & Brasil, F. G. (2015). Análise de Políticas Públicas: Uma Revisão Da Literatura Sobre O Papel Dos Subsistemas, Comunidades E Redes. *Novos Estudos*, 101, 57–76. <http://doi.org/10.1590/S0101-33002015000100003>
- Capella, A. C. N., & Brasil, F. G. (2015). Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, 66(3), 449-474.
- Carlos, E. (2011). Contribuições da Análise de Redes Sociais às Teorias de Movimentos Sociais. *Rev. Sociol. Polít.*, 19(39), 153–166. <http://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200011>
- Cepdoc. (2018). <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/comunidades-ecclesiais-de-base-cebs>
- Chatterjee, S. (2016). "O que significa ser uma feminista póscolonial? A obra de Mithu Sen". *Hypatia*. 31 (1): 22-40. doi : 10.1111/hypa.12225 . ISSN 1527-2001 .
- Coelho, V. S. Lavalley, G. A., Spink, P. K. & Alves, M. A. (2013) The Access of the indigenous and black movements to the HIV/Aids Policy Arena in Brazil: effectiveness and accountability to the most vulnerable. Report. (in press) Beyond Policy: public action languages...

https://www.researchgate.net/publication/293811440_Beyond_Policy_public_action_languages_and_governance_from_a_Brazilian_Perspective [accessed Jun 05 2018].

- Coelho, V. S. P., & Gurza, A. (2002). The access of the indigenous and black movements to the HIV / Aids Policy Arena in Brazil: effectiveness and accountability to the most vulnerable, 1–47.
- Coelho, V. S. P., & Lavallo, A. G. (2016). Texto a ser apresentado No 10º Encontro da ABCP AT de Participação Política Belo Horizonte / Agosto- - Setembro 2016 Favor não citar ou circular O acesso dos movimentos negro e indígena à política de HIV / Aids: a institucionalização de domínios de agência, (10), 1–23.
- Collins, P. H. (2000). *The black feminist thought*. London, Routledge.
- Crenshaw, K. (2002). *A Interseccionalidade na Discriminação de Raça e Gênero*. Brasília: Unifem.
- Crenshaw, Kimberle (1989) "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics," *University of Chicago Legal Forum*: Vol. 1989 , Article 8.
- Cunha, E. S. M. (2013) Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. In Avritzer, L., Souza, C., Ramos, A. (Org.). *Conferências nacionais* (Vol. 297, pp. 141-171). Brasília: Ipea.
- Dowbor, M. (2012). *A Arte da Institucionalização: Estratégias de Mobilização dos Sanitaristas (1974-2006)*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.
- Dowbor, M. W. S. (2012). *A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. doi:10.11606/T.8.2012.tde-06032013-111003. Recuperado em 2018-08-30, de www.teses.usp.br
- Farah, M. dos S. F., Mesquita, T. V., Schneider, C. F., Fujiwara, L. M., & Oliveira, M. (1998). *Relatório de Pesquisa nº 18/1998*.

- Farah, M. et al. (2018) (no prelo) Gênero e Política Pública: panorama da produção acadêmica no Brasil (1983-2015). Aprovado para publicação no Caderno Ebape.br, 15(3).
- Farah, M. F. S. (2004). Gênero e Políticas Públicas. *Revista Estudos Feministas*, 12(1), 47–71. <http://doi.org/10.1590/S0104-026X2004000100004>
- Farah, M. F. S. (2011). Administração Pública e Políticas Públicas. *Revista de Administração Pública*, 45(3), 813–836. <http://doi.org/10.1590/S0034-76122011000300011>
- Farah, M. F. S. (2014). Gênero e Políticas Públicas na Esfera Local de Governo. *Organizações & Sociedade*.
- Farah, M. F. S. (2016). Análise de Políticas Públicas no Brasil: De uma Prática Não Nomeada à Institucionalização do “Campo de Públicas.” *Revista de Administração Pública*, 50(6), 959–979. <http://doi.org/10.1590/0034-7612150981>
- Faria, C. (2010). O Que Há de Radical na Teoria Democrática Contemporânea: Análise do Debate entre Ativistas e Deliberativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25(73), 101–110. <http://doi.org/10.1590/S0102-69092010000200006>
- Faria, C. F. (2010). O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25(73), 101-111. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092010000200006>
- Faria, C. F., & Lins, I.L. (2013) Participação e deliberação nas Conferências de saúde: do local ao nacional. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. In Avritzer, L., Souza, C., Ramos, A. (Org.). *Conferências nacionais* (Vol. 297, pp.73-93). Brasília: Ipea.
- Faria, C. Petinelli. Silva, V. Lins, I. (2012) Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política* (nº7, pp.249-284). Brasília.
- Ferrarezi, E. Oliveira, M.S.C. (2010) Conferências Nacionais de Saúde e processos participativos na Administração pública federal brasileira. Casoteca ENAP., *Policy Coordination*,. Brasília, 1-35.
- Florêncio-da-Silva, M. C. (2014). *As Conferências Nacionais de Política para as Mulheres e os Sentidos Atribuídos à Deliberação*. Dissertação de Mestrado. Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito.

- Florêncio-da-Silva, M. C. (2015). Entre o que Deliberar e o Vincular Podem Significar: O Caso das Conferências Nacionais de Política para Mulheres. In *II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas - Unicamp* (p. 25).
- Fraser (1993). "Rethinking the public sphere: a contribution to a critique of actually existing democracy", em CALHOUN, Craig (ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge (MA): MIT Press.
- Fraser, N. (2007) Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. *Estudos Feministas*, (15). Florianópolis.
- Fraser, N. (2007). Reconhecimento Sem Ética? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (70), 101–138. <http://doi.org/10.1590/S0102-64452007000100006>
- Freitas, P. T. De. (2016). A entrada dos novos imigrantes na política local de São Paulo : institucionalização da agência e disputa partidária, 1–31.
- Fung, A. (2004) *Empowered participation: Reinventing urban democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Goffman, E. *Manicômios, Prisões e Conventos*, São Paulo, Perspectiva, 1974.
- Gohn, M. G. (2006). Conselhos Gestores e Gestão Pública. *Ciências Sociais Unisinos*, 42(1), 5–11.
- Gurza Lavalle, A. (2011) Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In Pires, R.R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. 33-42. Brasília: Ipea.
- Gurza Lavalle, A, & Vera, E. I. (2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (84), 95-139. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000300005>.
- Gurza Lavalle, A., & Houtzager, P., & Castello, G. (2011). La construccion politica de las sociedades civiles in Gurza Lavalle, A. *El horizonte de la política. Brasil e la agenda contemporânea de investigacion en el debate internacional*. Mexico, Ciesas, publicaciones de la caa Chata.
- Gurza Lavalle, A., & Szwako, J. (2015). Movimentos Sociais, Institucionalização e Domínios de Agência, 1–37.

- Gurza Laval, A., & Szwako, J. (2015). Sociedade Civil, Estado e Autonomia: Argumentos, Contra-Argumentos e Avanços no Debate. *Opinião Pública*, 21(1), 157–187. <http://doi.org/10.1590/1807-0191211157>
- Gurza Laval, A., & Szwako, J. (2017). Institucionalização e Domínios de Agência.
- Haas, Peter. (1992) Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*. 46(1) 01-35.
- Haraway, D. (1995). Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial.
- Haraway, D. (2011) Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. *INESC/PÓLIS. Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios*, (5) 07-41. Brasília, São Paulo.
- Hecl, H. (1978), "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. King (ed.), *The New American Political System*. Washington, DC, American Enterprise Institute, 87-124.
- Henning, C. E. (2015). Interseccionalidade e Pensamento Feminista: As Contribuições Históricas e os Debates Contemporâneos Acerca do Entrelaçamento de Marcadores Sociais da Diferença. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, 20(2), 97–128. <http://doi.org/10.5433/2176-6665.2015v20n2p97>
- Hooks, B. (1981). *Ain't I a woman: black women and feminism*. London, Pluto Press.
- Ipea. (2011) et al. Retrato das desigualdades de gênero e raça. Brasília: Ipea; ONU Mulheres; SPM; SEPIR, (4).
- Ipea. (2012). Fatores Críticos de Sucesso na Organização de Conferências Nacionais. Nota Técnica nº 2. Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia. IPEA: Brasília.
- Kerner, I. (2012). Tudo é Interseccional? Sobre a Relação entre Racismo e Sexismo. *Novos Estudos*, 93, 45–58.
- Kilomba, G. (2012). *Plantation Memories: Episodes of Everyday Racism*. Münster:
- Kingdon, J. (1995). Como Chega a Hora de Uma Ideia? In Enrique Saravia & Elisabete Ferrarezi (Eds.), *Políticas Públicas* (Vol. 1, pp. 219–224). Brasília: ENAP. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

- Kittilson, M. C. (2006). *Challenging Parties, Changing Parliaments: Women and Elected Office in Contemporary Western Europe*. Ohio: The Ohio State University Press
- Laswell, H. Laswell, D. (1936/1958) *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Losekann, C. (2009). A Esfera Pública Habermasiana, Seus Principais Críticos e as Possibilidades do Uso Deste Conceito no Contexto Brasileiro. *Pensamento Plural*, 04, 37–57.
- Lubenow, J. A. (2010). As Críticas de Axel Honneth e Nancy Fraser à Filosofia Política de Jürgen Habermas. *Veritas*, 55(1), 121–134. Retrieved from <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/view/7325>
- Lubenow, J. A. (2010). Esfera Pública e Democracia Deliberativa em Habermas: Modelo Teórico e Discursos Críticos. *Kriterion: Revista de Filosofia*, 51(121), 227–258. <http://doi.org/10.1590/S0100-512X2010000100012>
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y Género. *Tabula Rasa*, 9, 75–101.
- Matland, R. E. (2005) “Enhancing Women’s Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems” in *Women in Parliament: Beyond Numbers*, 2nd edition (ed.) Azza Karam and Julie Ballington, Stockholm, Sweden: IDEA Publishing.
- Medrado, B., & Lyra, J. (2008). Por uma matriz feminista de gênero para os estudos sobre homens e masculinidades. *Revista Estudos Feministas*, 16(1), 809-840.
- Melo, R. (2015). Repensando a Esfera Pública: Esboço de uma Teoria Crítica da Democracia. *Lua Nova*, 94, 11–39.
- Melucci. (2002). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. Ciudad de México: Colegio de México
- Mendonça, R. F. (2013). Teoria Crítica e Democracia Deliberativa: Diálogos Instáveis. *Opinião Pública*, 19(1), 49–64. <http://doi.org/10.1590/S0104-62762013000100003>
- Mendoza, B. (2015). Coloniality of Gender and Power, *1*(August 2017), 1–24. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199328581.013.6>

- Merlo, M. (2017). Mulheres, Eleições e Estratégias Partidárias: O Caso da Disputa para a Câmara dos(as) Vereadores(as) de São Paulo de 2016. In *VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP* (pp. 1–40).
- Miguel, L. F., & Biroli, F. (2014) *Feminismo e Política: uma introdução*. 164. São Paulo: Boitempo.
- Miguel, L. F., & Biroli, F. (2015) *Feminismo e política: Uma introdução*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Mohanty, C. (1988). Under Western Eyes: Feminist Scholarhsip and Colonial Discourses. *Feminist Review*, (30), 61-85. <http://dx.doi.org/10.1057/fr.1988.42>
- Norris, P. Lovenduski, J. (1995). *Political Recruitment. Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press
- Nunes, J. H. (2013). Frame e Identidade Coletiva: Uma Perspectiva Interacionista de Análise dos Movimentos Sociais. *Contemporânea*, 3(1), 143–172.
- Nunes, J. H. (2013). Interacionismo simbólico e movimentos sociais: enquadrando a intervenção. *Sociedade e Estado*, 28(2), 257–277. <http://doi.org/10.1590/S0102-69922013000200005>
- ONU. (2000). Short History of the Commission on the Status of Women. *NationsUnited*, 1–20. Retrieved from <http://www.un.org/womenwatch/daw/CSW60YRS/CSWbriefhistory.pdf>
- Ospina Bozzi, S. M. (1998). La Administración Pública como “Comunidad Discursiva”: Algunas Lecciones del Caso Estadounidense para América Latina. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia.*, (10), 1–18.
- Papa, F. de C. (2012). *Transversalidade e Políticas Públicas para Mulheres no Brasil – Percursos de uma Pré-Política*. Tese de Doutorado. Fundação Getulio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo.
- Petinelli, V. (2011). As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). *Opin. Publica*, (Vol.17, no.1, pp. 228-250). ISSN 0104-6276;
- Petinelli, V. (2013). Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das Conferências nacionais. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. In Avritzer, L., Souza, C., Ramos, A. (Org.). *Conferências nacionais* (Vol. 297, pp. 207-242). Brasília:

Ipea.

- Pinto, C. J. (2004). Espaços Deliberativos e a Questão da Representação. *Revista Brasileira de Ciencias Sociais*, 19(54), 97–114. <http://doi.org/10.1590/S0102-69092004000100006>
- Piscitelli, Adriana. (2003). Comentário. *Cadernos Pagu*, (21), 211-218. <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-83332003000200009>
- Pogrebinschi, T. (2011). Entre representação e participação: as Conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. *Série Pensando o Direito*. Brasília, Ministério da Justiça.
- Pogrebinschi, T. Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. In Avritzer, L., Souza, C., Ramos, A. (Org.). *Conferências nacionais* (Vol. 297, pp. 243-275). Brasília: Ipea.
- Pogrebinschi, T., & Santos, F. (2011). Participação como representação: o impacto das Conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados*. (Vol.54, no.3, pp.259-305). ISSN 0011-5258.
- Pogrebinschi, T., & Santos, F. (2011). Participação como representação: o impacto das Conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados* [online] ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582011000300002>. 54(3), 259-305.
- Rago, M. (1998). Epistemologia Feminista, Gênero e História. In J. M. Pedro & M. P. Grossi (Eds.), *Masculino, Feminino, Plural: Gênero na Interdisciplinariedade*. Florianópolis: Editora das Mulheres. Retrieved from http://files.mudem.webnode.com/200000074-71426723a2/Epistemologia_feminista_g%C3%A9nero_e_hist%C3%B3ria.pdf%0Ahttp://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9781107415324A009
- Rago, M. (2015). Epistemologia Feminista, Gênero e História – Margareth Rago. Retrieved from <https://territoriosdefilosofia.wordpress.com/2015/07/20/881/>
- Ramos, A. (2013) Conferência nacional de política para as mulheres: interações discursivas e implicações para a legitimidade epistêmica. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. In Avritzer, L., Souza, C., Ramos, A. (Org.). *Conferências nacionais* (Vol. 297, pp. 95-124). Brasília: Ipea.
- Rawls, J. (1996). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.

- Reinach, S. (2013). *Gestão Transversal Das Políticas Públicas No Âmbito Federal Brasileiro: Uma leitura inicial*. Dissertação defendida na Escola De Administração De Empresas De São Paulo.
- Rhodes, G. (2006). The evolutionary psychology of facial beauty. *Annual Review of Psychology*, 57, 199-226.
- Rhodes, R. A. W. (2008) Policy network analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press,.
- Ribeiro et. al. (2011). Efetividade da participação na gestão pública: experiências de monitoramento dos resultados de Conferências nacionais. 37º Encontro Anual da ANPOCS. Institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. In Pires, R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. 187 – 196. Brasília: Ipea.
- Ribeiro, Djamila. (2017). *O que é lugar de fala?* Belo Horizonte (MG): Letramento; Justificando,. 112p.
- Ribeiro, M. (1995). Mulheres Negras Brasileiras de Bertiooga a Beijing. *Estudos Feministas*, 3(2), 446.
- Rocha, J. L. (2014). O Discurso no Virtual: Conceito de Comunidades Discursivas Relacionado às Comunidades e Redes Virtuais. *Desenvolvimento Pessoal*, 4(2), 1–9.
- Rodrigues, M. (2016). *Implementando a Participação: Interações Estatais e Socioestatais no Programa Córrego Limpo da Sabesp*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.
- Romão, W. de M. (2015). Em Busca do Sentido Político de Processos Participativos: Uma Tipologia das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Brasil. In *LASA 2015 - Congress of the Latin American Studies Association* (pp. 1–23).
- Romão, Wagner M.; Gurza Lavalle, A; Zaremborg, G. (2017) Political Intermediation and Public Policy in Brazil: Councils and Conferences in the Policy Spheres of Health and Womens Rights. In Zaremborg, G; Guarneros-Meza, V; Gurza Lavalle, A (Ed.). *Intermediation and Representation in Latin America - Actors and Roles Beyond Elections*. London: Palgrave Macmillan, p. 31-51.

- Rosa, A. R., & Mendonça, P. (2011). Movimentos Sociais e Análise Organizacional: Explorando Possibilidades a partir da Teoria de Frames e a de Oportunidades Políticas. *Organização & Sociedade*, 18(59), 643–660. Retrieved from www.revistaoes.ufba.br
- Rubin, G. (1975). The Traffic in Women. Notes on the "Political Economy" of Sex. In: REITER, Rayna (ed.) *Toward an Anthropology of Women*. New York, Monthly Review Press.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sanbonmatsu, K. (2006). Do Parties Know That “Women Win”? Party Leader Beliefs about Women's Electoral Chances. *Politics & Gender*, 2(4), 431–450.
- São Paulo (2016) Relatório da IV Conferência Estadual de Política para as Mulheres.
- Scheuerman, William E. (2014). Entre o radicalismo e a resignação: teoria democrática em Direito e democracia, de Habermas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (13), 155-185. <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522014000100007>
- Scott, J. (1995). Gênero: Uma Categoria Útil Para Análise Histórica. *Educação & Realidade*, 1–35. <http://doi.org/10.1073/pnas.0703993104>
- Silva, F. F., Nogueira, G. P. M., Matias, Í. O., Matta, L. G., & Shimoya, A. (2017). Uma Análise Bibliométrica: Políticas Públicas no Brasil e no Mundo. In *XVI Seminário de Integração “Do Global ao Local: O Poder das Escalas Sobre o Território.”*
- Silva, F. G. (2011). Habermas e a Constituição do Estado Democrático de Direito: Um Possível Diálogo entre o Lado de Cá e o Lado de Lá da Linha Abissal. *Caderno CRH*, 24(62), 307–330.
- Silva, L. S. do P., Santos, M. G., & Paulino, V. J. A. (2015). Audiências Públicas: Histórico, Conceito, Características e Estudo de Caso. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, (62), 237–257.
- Smith, S. (2013) Black feminism and intersectionality. *International Socialist Review*. Ed. 91.
- Snow, D., Rochford, E. B.; Worden, S. K. & Benford, R. (1986). Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review*. Disponível em: <http://www.nd.edu/~rmcveigh/reap/snow.pdf>. Acesso em: 15.jun.2011
- 51(4), 464-481

- Souza et al. (2013) Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. In Avritzer, L., Souza, C., Ramos, A. (Org.). *Conferências nacionais* (Vol. 297, pp. 25-52). Brasília: Ipea.
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. *Sociologias*, 8(16), 20–45. <http://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>
- Souza, C. (2011). Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In Pires, R.R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.
- Souza, C. (2011). Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In Pires, R.R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. 197-210. Brasília: Ipea.
- Souza, C. (2012a). A que vieram as Conferências Nacionais? Uma análise dos objetivos de processos realizados entre 2003 e 2010. *Texto para discussão 1718*. Rio de Janeiro, Ipea.
- Souza, C. (2012b) Fatores Críticos de Sucesso na Organização de Conferências Nacionais. Nota Técnica do IPEA (n.2). Brasília.
- Souza, C. H. L. (2013). A que Vieram as Conferências Nacionais? Uma Análise dos Objetivos dos Processos Realizados entre 2003 e 2010. In L. Avritzer & C. H. L. Souza (Eds.), *Conferências Nacionais: Atores, Dinâmicas Participativas e Efetividade* (pp. 53–72). Brasília: Ipea.
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias* ISSN 1517 4522. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. (16) 20-45.
- Spink, M. J., & Gimenes, M. da G. G. (1994). Práticas Discursivas e Produção de Sentido: Apontamentos Metodológicos para a Análise de Discursos sobre a Saúde e a Doença. *Saúde e Sociedade*, 3(2), 149–171. <http://doi.org/10.1590/S0104-12901994000200008>
- Spink, P. K. (2003). Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. *Cadernos de Psicologia & Sociedade*; 15 (2): 18-42.
- Spink, P. K. (2003). Pesquisa de Campo em Psicologia Social: Uma Perspectiva Pós-Construcionista. *Psicologia & Sociedade*, 15(2), 18–42. <http://doi.org/10.1590/S0102-71822003000200003>

- Spink, P. K. (2008). O Pesquisador Conversador no Cotidiano. *Psicologia & Sociedade*, 20, 70–77.
- Teixeira, A. C. C., & Souza, C. H. L. Lima, P. P. F. (2012). Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. (Texto para Discussão, n. 1.735). Rio de Janeiro: Ipea.
- Thurber, James A. (1996) “Political power and policy subsystems in American politics”. In: Peters, Guy, e Rockman, Bert A. (eds.). *Agenda for excellence: administering the state*. Chatham/NJ: Chatham House Publishers,
- Tiburi, M. (2013). Judith Butler: Feminismo como Provocação. *Revista Cult*. Retrieved from <https://revistacult.uol.com.br/home/judith-butler-feminismo-como-provocacao/>
- Tosold, L. (2012). Incluir Diferenças (Re)produzindo Desigualdades? Os Limites da Democracia Deliberativa Habermasiana através de um Olhar Crítico sobre a Obra de Iris Marion Young. In *II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP* (pp. 1–18).
- Trottmann, P., Corrêa, V., De Souza Coelho, F., & Sarti, F. M. (2017). A Produção Científica em Políticas Públicas no Brasil: Descrição e Análise de Alguns Resultados de uma Investigação sobre a Primeira Década dos Anos 2000. *Revista de Discentes de Ciência Política Da UFSCAR*, 5(2), 223–253.
- Unrast Verlag, Vaz (2011). “Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas”. *Opinião Pública*, 17, 163-205
- Urbinati, Nadia. (2006). O que torna a representação democrática?. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (67), 191-228. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>.
- Vieira, M. B., & Silva, F. C. (2013). Democracia Deliberativa Hoje: Desafios e Perspectivas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (10), 151–194.
- Wampler, B. (2008). A Difusão do Orçamento Participativo Brasileiro: “Boas Práticas” Devem Ser Promovidas? *Opinião Pública*, 14(1), 65–95. <http://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100003>
- Young, I. M. (2006). Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova*, (67), 139–190. <http://doi.org/10.1016/j.pediatrneurol.2005.07.008>

- Young, I. M. (2012). O ideal da imparcialidade e o público cívico. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 9(1990), 169–203. <https://doi.org/10.1590/S0103-33522012000300007>
- Young, Iris M. (2001), "Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa", in J. Souza. (org.), *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília.
- Young, Iris. (2000), *Inclusion and democracy*. Oxford, Oxford University Press.
- Zaremborg, G., Guarneros-Meza, V., & Gurza Lavalle, A. (2017). *Intermediation and Representation in Latin America - Actors and Roles Beyond Elections*. Palgrave Macmillan.
- Zeitlin, M. P. (1975). Coalizões: como se formam e como surge o conflito. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 15(1), 47–53.