

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO**

**As conferências Nacionais de Política para as Mulheres e os Sentidos  
Atribuídos à Deliberação**

**MARIA CAMILA FLORÊNCIO DA SILVA**

**SÃO PAULO  
2014**

**MARIA CAMILA FLORÊNCIO DA SILVA**

**As conferências Nacionais de Política para as Mulheres e os Sentidos  
Atribuídos à Deliberação**

Dissertação apresentada como requisito de cumprimento parcial das exigências para obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento.

Linha: Instituições do Estado Democrático de Direito e Desenvolvimento Político e Social.

Orientadora: Michelle Ratton Sanchez Badín

**SÃO PAULO**

**2014**

Florêncio-da-Silva, Maria Camila.

As Conferências Nacionais de Política para as Mulheres e os Sentidos Atribuídos à Deliberação / Maria Camila Florêncio da Silva – 2014. f. 141.

Orientadora: Michelle Ratton Sanchez Badín.

Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.

1. Congressos e convenções. 2. Mulheres - política governamental - Brasil. 3. Participação política. 4. Governo representativo e representação. I. Badín, Michelle Ratton Sanchez. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. III. Título.

CDU 396.9

**MARIA CAMILA FLORÊNCIO DA SILVA**

**As conferências Nacionais de Política para as Mulheres e os Sentidos  
Atribuídos à Deliberação**

Dissertação apresentada como requisito de  
cumprimento parcial das exigências para  
obtenção do título de Mestre em Direito e  
Desenvolvimento.

Linha: Instituições do Estado Democrático de  
Direito e Desenvolvimento Político e Social.

Orientadora: Michelle Ratton Sanchez Badín

Data da Aprovação:

\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

---

Prof. Dra. Michelle Ratton Sanchez Badín  
(Orientadora)  
DIREITO GV

---

Prof. Dr. Mário Aquino Alves  
FGV-EAESP

---

Prof. Dra. Marta Rodriguez de Assis Machado  
DIREITO GV

**Às minhas pequenas Maria Vitória e**

**Eliane Florêncio.**

**Não me venha falar  
Na malícia de toda mulher  
Cada um sabe a dor  
E a delícia  
De ser o que é...  
(Caetano Veloso)**

## AGRADECIMENTOS

Logo quando comecei a participar de grupos de pesquisa ouvi muito falar que nos espaços da academia há muita competição, exploração, usurpação e inveja. Nas minhas primeiras viagens para São Paulo também ouvi muito falar que esta era uma cidade cinza, chuvosa, fechada e sem amor. De certo há fundamento para estas representações compartilhadas interna e externamente a estes ambientes, mas por sorte não foi o que encontrei. Este é então o momento de agradecer às pessoas que fizeram dos meus últimos três anos os melhores que já vivi – até agora. Apesar do programa de mestrado ter duração de dois anos, conto três anos porque esta história começa muito antes. Muito antes desta contagem até.

Em ordem mais ou menos temporal, começo agradecendo à minha mainha (Eliane) não só pelo amor e apoio incondicional, mas também pelas lições valiosas de humildade, força e perseverança. As frases “o que é do homem o bicho não come” e “nada é por acaso”, que ela sempre diz nos meus momentos de incerteza, são os meus lemas.

Também agradeço meu painho (João), aos meus irmãos Thiago, Diego e à pequena Vitória pela imensa torcida e o esforço de compreender a importância desse título para mim. De modo semelhante agradeço às minhas tias Jane e Liliana, por sempre lembrarem que essa não é apenas uma conquista individual, mas que se estende a toda a comunidade do Córrego do Euclides em Recife-PE (onde nasci e vivi até os 22 anos) e serve como referência às mulheres, jovens e crianças que de igual modo cresceram e vivem nas periferias. Amo muito vocês.

Agradeço ao Jorge e Bene, duplamente, pelas referências de feminismos e por acreditarem no meu trabalho de militante e pesquisadora. É impossível dissociar esta importante conquista das oportunidades que vocês me deram e que muito contribuíram para meu desenvolvimento, de diversas formas. Aproveito e agradeço a toda equipe do GEMA/UFPE e do Instituto Papai em nome de vocês. Peço mais uma vez que continuem acreditando em mim e pegando muito no meu pé.

Aos meus amigos e amiga da graduação Morato, Pesca, Cadeira, Dexter e Mima, por me ensinarem tanto através de nossas semelhanças e diferenças. Aos colegas do D.A. Pedrinho, Alana, Júlia, Josephi, Duda e Daniel por tornarem minha permanência no curso suportável ao resignificarem o Direito. À Andrea, Zé Mário, João, Gustavo e especialmente Carol,

professores/as queridos/as que me ajudaram a juntar as peças desse quebra-cabeça que é o Direito nos momentos finais da graduação e iniciais do mestrado.

Não poderia deixar de agradecer também aos/as colegas da Defensoria, o que faço em nome de Glauco, Edson, Maria Rita, Havane, Camilão, Ana Regina, Estela, Bruno e Patrícia, pelo incentivo e por literalmente apostarem suas fichas comprando a rifa que me ajudou a custear as viagens para o processo seletivo do mestrado. Aproveito e agradeço novamente ao João e incluo aqui minha “dinda” Fê Papa por todo apoio durante e após este processo.

À Cris e Michelle por primeiro me acolherem como irmã e mãe “subsidiárias” na DIREITO GV. Agradeço novamente à Michelle por topar o desafio mútuo de me orientar. De igual modo, ou ainda maior porque lhe faltou o reconhecimento formal, agradeço à Sandra Unbehaum pela coorientação neste trabalho e reclamar à ele muitas outras contribuições que, por diversos fatores, ficam agora para o doutorado. Aproveito e agradeço também as contribuições e críticas construtivas dos/as professores/as Maíra, Marta Machado, Dimitri, Schapiro, Marta Farah e Mário Aquino que me acompanharam mais de perto.

Agradeço imensamente também à minha família em São Paulo, começando pela Tia Pepa e a/o prima/o Michely e Michel, passando pelas amigas Tita, Thais, Zé Rodrigo, Marília, Laís, Carminha, Samira, Ana Luiza, Jullyane, Mazé, Jean, Nati e Vivian, chegando na minha sogrys Telma, sogro Milton, as tias Bise, Bruxa e Mamy, novos/as primos/as e cunhado/as Yago, Tamy e Yanka, por tornarem a minha vida em São Paulo mais prazerosa. Faço mais um agradecimento ao Zé pelas inúmeras contribuições e diálogos.

Também não posso deixar de agradecer aos/as colegas Joyce, Erika, Ana, Bia e Nilza da ETEC CEPAM que compreenderam minhas diversas limitações em contribuir mais presencialmente com a escola neste momento, e que inclusive cobriram minhas faltas para que a conclusão deste trabalho fosse possível.

Por fim, sendo este ainda o início, agradeço ao meu companheiro Yuri (o “garoto do IPTU”) pelo carinho, paciência, bom humor e as canções que tornam todos os dias, mesmo os mais rotineiros, especiais. Obrigada, sobretudo, por acreditar em mim mais do que eu mesma, e na gente mais do que qualquer outra coisa.



## **RESUMO**

Esta dissertação tem como problema de pesquisa analisar o perfil normativo das Conferências Nacionais de Política para Mulheres a partir dos sentidos atribuídos à deliberação pelas representantes governamentais e não governamentais que organizaram e/ou participaram desses processos de Conferências, entrevistadas para esta pesquisa. A relevância do problema se dá pelo diagnóstico de que o perfil dessas Conferências, marcado por discursos históricos que buscam firmar o compromisso político do governo federal com a Política para as mulheres, não está claro, por um lado. Mas também se justifica pelos debates em torno de propostas de Sistemas de Participação que buscam trabalhar com a complementaridade de modelos de democracia, por outro. No arcabouço teórico está a noção de “momentos deliberativos” presente na literatura brasileira sobre efetividade da participação e as noções jurídicas de ato administrativo discricionário e vinculativo presentes no ramo do Direito Administrativo, como tentativas de compreender o perfil a partir das categorias analíticas consultiva e deliberativa presentes na literatura brasileira sobre participação. As categorias, contudo, se mostram limitadas para se compreender os diversos sentidos da deliberação que indicariam seu perfil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conferências Nacionais de Política para as Mulheres – Sentidos de deliberação – momentos deliberativos – deliberativa ou consultiva – discricionário ou vinculativo.

## **ABSTRACT**

This dissertation seeks to understand the normative profile of the Woman Policy National Conference through the meanings attributed to deliberation by the governmental and non-governmental representatives who organized and/or participated to proceedings of the Conferences. The relevance of the problem is caused by the diagnosis that the profile of these conferences, marked by historical discourses that seek to establish the political commitment of the federal government with the policy for women, it is not clear to anyone who participates. Despite this, it is also justified by the discussions around proposals Participation Systems that seek to work with the complementarity of models of democracy. In the theoretical framework, lies the notion of "deliberative moments" present in the Brazilian literature of participation effectiveness and the juridic notions of discretionary and binding administrative act on the field of Administrative Law as attempts to understand consultives analytical and deliberatives categories on brazilian literatura of participation. These categories, however, are limited to understand the several meanings of deliberation that would indicates its profile.

**KEYWORDS:** National Policy Conference for Women - Senses of deliberation - consultative or deliberative - discretionary or binding deliberative moments.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Descritores do levantamento.....	24
Quadro 2 – 3ª Etapa. Refinamento levantamento da Bibliografia.....	25
Quadro 3 – Entrevistadas.....	33

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Conferência em momentos.....	29
---	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

ANL – Aliança Nacional Libertadora ANL

CEF – Caixa Econômica Federal

CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

CNPMS – Conferências Nacionais de Políticas Públicas para as Mulheres

CNRS – Comissão Nacional de Reforma Sanitária

CO – Comissão Organizadora

CR – Comissões de Relatoria

FGPS – Fórum Governamental de Participação Social

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

GTs – Grupos de Trabalho

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

IP – Instituições de Participação

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MC - Ministério das Comunicações

MCT – Ministério de Ciência e Tecnologia

MD – Ministério da Defesa

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

MEC – Ministério da Educação

MinC – Ministério da Cultura

Ministério da Integração Nacional

MJ – Ministério da Justiça

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MME - Ministério de Minas e Energia

MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MS – Ministério da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PNPM – Plano Nacional de Política para as Mulheres

PÓLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais

PPA – Plano Plurianual

PRODEP – Projeto Democracia Participativa

PT – Partido dos Trabalhadores

SCS-PR – Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República

SEDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

SPM – Secretaria de Política para as Mulheres

SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SGPR - Secretaria-Geral da Presidência da República

SNAS – Secretaria Nacional de Articulação Social

SNPS - Sistema Nacional da Participação Social

SPM – Secretaria de Política para as Mulheres

SRI-PR – Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

SUS – Sistema Único de Saúde

TEM – Ministério do Trabalho e Emprego

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTOS .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO I – CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES: NEGOCIANDO O CAMPO-TEMA .....</b>	<b>22</b>
1.1 Metodologia e delimitação do campo de pesquisa .....	23
1.1.1 Revisões de literaturas sobre Conferências .....	24
1.1.2. Métodos de análise de documentos e entrevistas .....	30
1.2. Identificação do problema de pesquisa .....	34
1.2.1. Compreender efetividade é um problema em si .....	35
1.2.2 Consultivas ou Deliberativas? .....	39
<b>CAPÍTULO II - POSSÍVEIS LEITURAS DO FENÔMENO CONFERÊNCIA ...</b>	<b>43</b>
2.1. Caracterização de Conferências .....	44
2.1.1. Definição e Finalidades .....	45
2.1.2. Como se organiza um processo .....	51
2.2. Agenda de Inclusão e modelos de democracia .....	57
2.2.1. Perfil de participantes e representação .....	58
2.2.2. As três propostas de sistemas de participação .....	62
<b>CATÍTULO III – AS CONFERÊNCIAS SÃO DELIBERATIVAS? .....</b>	<b>69</b>
3. 1. Diagnóstico e compreensão do problema .....	70
3.1.1. Expectativas e discursos históricas na definição do perfil normativo .....	70
3.1.2. Frustrações das expectativas.....	75
3.2. Análise do problema .....	80
3.2.1. Sentidos atribuídos à deliberação .....	81
3.2.2. Confusão entre deliberação e vinculação .....	87
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>97</b>

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>102</b>
<b>APÊNDICE I – LISTAS DE TRABALHOS DA REVISÃO DE LITERATURA DIVIDIDOS POR CATEGORIA DE INTERESSE.....</b>	<b>108</b>
<b>APÊNDICE II – TABELA DE DOCUMENTOS LEVANTADOS .....</b>	<b>112</b>
<b>APÊNDICE III – ENTREVISTAS .....</b>	<b>125</b>



## INTRODUÇÃO

Não são poucos os trabalhos publicados nas duas últimas décadas sobre a descrença ou “crise” das instituições democráticas representativas e a visão minimalista de enxergar a democracia como mero método de constituição de governo<sup>1</sup>. Esta eclosão tem sido justificada como decorrente da promulgação de nova Constituição, que criou ou incorporou novas instituições de democracia direta e participativa como alternativa à democracia representativa.

Seria ingênuo acreditar que a reconfiguração democrática da Constituinte se dá por um altruísmo de constituintes iluminados. Culminam na Constituinte diversas lutas que têm raízes na década de 1960. É exemplar, neste sentido, a mobilização pela Reforma Sanitária, envolvendo movimentos populares e sindicais na área de saúde, a Reforma Urbana, a defesa dos direitos da Criança e do Adolescente e ainda a demanda pela Assistência Social.

Além do Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular (considerados instituições de democracia direta), a Constituição Federal de 1988/CF88 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).

O discurso predominante desse período de redemocratização do Brasil seguia o seguinte raciocínio: para se garantir a efetivação de direitos civis, políticos e sociais, era necessário ampliar a representação característica da democracia formal e integrar à esfera pública novos conjuntos de atores que participassem das definições e decisões de Políticas e ações do Estado. Em suma, o projeto político de participação presente no referido discurso tinha destinação em um lugar (as Instituições Participativas seriam um contraponto, ou ao menos um complemento não subordinado à democracia representativa) e um metaobjetivo (a realização da justiça social) (TEIXEIRA ET AL, 2009; LAVALLE, 2011).

---

<sup>1</sup> Santos e Pogrebinski (2011) retomam esse pressuposto presente em trabalhos que tratam de modelos participativos e deliberativos como Pateman, Mansbridge, Fung, Avritzer, Habermas, Bohman, Dryzek, entre outros, para dizer que estes são “propostos muitas vezes como alternativas capazes de sanar os supostos vícios do governo representativo e de suas instituições de democracia, propostos muitas vezes como alternativas capazes de sanar os supostos vícios do governo representativo e de suas instituições” (p. 13).

Mas segundo Lavallo (2011) “o ideário participativo herdado nas duas décadas anteriores, que exprimia um compromisso com segmentos populares [...] era inadequado para as exigências do discurso público de registro universalizante que poderia disputar a nova Constituição” (p. 35). Atores sociais passaram a reelaborar seu discurso em termos de participação cidadã e o campo foi diversificado com a multiplicação de organizações não governamentais engajadas em um tipo de “causas não distributivas – ‘pós-materiais’ –, e amiúde portadora de discursos cifrados na linguagem dos direitos humanos”<sup>2</sup>.

Movimentos e organizações sociais, junto com esferas de poder sensíveis ao tema, conseguiram ampliar o projeto político para além da participação formalizada pela Constituição. Instituições como Conselhos, Conferências, Ouvidorias, Audiências Públicas, Fóruns, Orçamentos Participativos, Planos Diretores Participativos, entre outras, foram criadas e reconfiguradas nas mais distintas áreas de Políticas Públicas. Note-se, contudo, que em política econômica ou em arenas onde se decidem modelos de desenvolvimento não foi criada nenhuma institucionalidade de participação, o que poderia ser explicado pelo momento histórico em âmbito global marcado pela ampliação e fortalecimento das políticas neoliberais (TEIXEIRA ET AL, 2009).

Vinte e cinco anos após a CF/88, setores sociais organizados em torno daqueles espaços de participação sentem que embora estas instituições tenham sido definidas como peças-chave do processo de descentralização das Políticas, elas não encontram seu lugar na estrutura do Estado. E o resultado disso é sua constituição, em muitos casos, “como institucionalidade paralela, com pouco ou nenhum efeito democratizante sobre as instituições estatais” (TEIXEIRA ET AL, 2009, p. 96).

Superando então os primeiros trabalhos que ora comemoravam a criação dessas instituições, ora tinham tom de denúncia normativa sobre a ausência de participação, uma nova geração de estudos surge mais comprometida em sistematizar aquilo que efetivamente acontece (LAVALLO, 2011). Cientistas têm se perguntado: “de que têm servido todos esses espaços? [...] Qual papel exerce tudo isso na democracia brasileira? É possível dizer que outros atores

---

<sup>2</sup> As causas pós-materiais seriam as questões “identitárias” que estão relacionadas ao reconhecimento de “novos sujeitos de direito” pelo Estado. Uma importante teórica feminista chamada de Nancy Fraser vai trabalhar essa questão como “reconhecimento”. A leitura que ela faz, dividindo a história do movimento feminista em três momentos ou “ondas”, é de que essas questões teriam substituído as questões “materiais” (ou seja, as de distribuição e redistribuição), e que isso foi vantajoso para o projeto político neoliberal que dominou a década de 80 e 90. Esta filósofa e professora de Ciências Políticas e Sociais da New School University aliada à Teoria Crítica, vai então propor a retomada do referencial “material” articulado com o de identidade através do conceito de justiça bidimensional de Redistribuição e Reconhecimento. Para saber mais, ver o texto “O feminismo, o capitalismo e as artimanhas da história” de 2012, disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/4505>

sociais vieram à cena por meio desses espaços? Acaso provocaram eles mais igualdade, maior acesso e melhor qualidade dos serviços públicos?”, dentre outras coisas (TEIXEIRA ET AL, 2009, p. 93).

É nesse contexto de questionamento que se desenvolve o interesse pela pesquisa sobre Conferências. A escolha por este fenômeno se justifica pelo meu engajamento com organizações de movimentos de mulheres, em especial o feminista, desde 2006 quando já acompanhava processos de Conferências de Saúde.

Como se verá, não há uma única definição para as Conferências Nacionais na literatura ou em documentos governamentais. Mas, adoto aqui a idéia de que são instituições de participação criadas e convocadas por órgãos do Poder Executivo que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade para debater e tomar decisões sobre a Política, com limites e possibilidades que pretendo apontar ao longo dessa dissertação.

Criadas em 2003, pela Secretaria Especial de Política para as Mulheres – SPM, a I CNPM (Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres), convocada para 2004, tinha como objetivo propor diretrizes para o I Plano Nacional de Política para as Mulheres – PNPM. A II CNPM, realizada em 2007, teve como objetivo foi avaliar e repactuar o PNPM, e a III CNPM, realizada em 2011 discutir e elaborar Políticas voltadas para o fortalecimento da autonomia de mulheres.

Tive a oportunidade de acompanhar o processo de realização da Conferência de Mulheres em 2007 e dessa experiência nasceu uma questão inspiradora dessa pesquisa de mestrado: qual é realmente o potencial de efetividade das CNPMs?

Porém, depois de um longo processo de reflexão para definir o campo-tema desta pesquisa, exigindo constante vigilância pela busca de um olhar objetivo na perspectiva do *saber localizado* (HARAWAY, 1995), acabei por abrir mão da avaliação de efetividade e escolher como problema de pesquisa analisar o perfil normativo das Conferências.

Perfil normativo, como se verá, tem sido compreendido através das categorias de consultiva ou deliberativa (Inesc e Pólis, 2011) que estabeleceriam por meio de uma norma legal um vínculo entre a instituição de participação e a Administração Pública, criando obrigações formais para esta última. Esse perfil, segundo trabalhos mapeados da literatura sobre participação, seriam então determinados pelos atos normativos que convocam as Conferências.

Ao analisar os documentos das Conferências de mulheres, incluindo aqui os atos normativos, não encontrei qualquer indício de que haveria este vínculo, e sim diversas idéias

sobre possíveis encaminhamentos que extrapolariam aquele que parece ser o objetivo formal da Conferência, cifrado na gramática de Política Pública.

Ao perguntar sobre qual seria o perfil das Conferências de mulheres para as representantes governamentais e da sociedade civil entrevistadas nesta pesquisa, percebi que há entre elas uma profusão e confusão de sentidos para estas categorias de análise e mesmo sobre o papel do/a administrador público sobre os encaminhamentos dados à Conferência, o que merece ser sopesado a depender da esfera governamental (municipal, estadual e nacional).

A relevância de trazer esse problema do perfil normativo para as Conferências de mulheres se dá tanto pelo diagnóstico de que o escopo dessas Conferências, marcado por discursos históricos que buscam firmar o compromisso político do governo federal com a Política para as mulheres, não está claro para quem participa, quanto pela eminência de uma possível regulamentação ou reforma do Sistema Político, que recolocam a necessidade de se compreender quais ideias estão por trás perfil normativo.

Então, levando a sério a idéia que tem sido apregoada através destas categorias de *consultivas* e *deliberativas*, busquei com o apoio do referencial teórico sobre momentos deliberativos (AVRITZER, 2011), compreender quais seriam estes sentidos e em que momento ele se localiza. De acordo com este referencial, ao descrever e avaliar os processos de participação, devemos ter em mente que haveria dois momentos distintos: um no interior da instituições onde acontece o processo de formação de consenso e tomada de decisão e um exterior que seria o da Política Pública onde a instituição de participação busca produzir efeitos. Como se verá, é o sentido da deliberação no externo que se encontra em disputa.

É a partir desta compreensão que passo a reelaborar as categorias analíticas de consultiva e deliberativa a partir de dois ambientes. No interno as categorias foram reelaboradas a partir do que seria a idéia mesma de deliberação pensada originalmente pela teoria deliberativa elaborada por Jürgen Habermas que teria influenciado autores norteamericanos e por sua vez a formação de uma *comunidade epistêmica* (HAAS, 1992) que tem desenvolvido diversos estudos e a noção mesma de instituição de participação e efetividade da participação aqui no Brasil. No externo, passo a reelaborar as categorias pensando na possível leitura que o ramo do Direito Administrativo, responsável por orientar as ações dentro da burocracia da Administração Pública, daria a elas com a noção de ato administrativo – se *discricionário* ou *vinculativo*.

Então, no Capítulo I falo como fui negociando meu campo-tema, dividindo a narrativa sobre o processo em duas partes. Na primeira aparecem as escolhas que envolvem os métodos

utilizados na pesquisa (a revisão de literatura, análise de documentos e entrevistas). Na segunda, exploro a mudança de perspectiva do problema onde começo problematizando a compreensão sobre o que seria uma avaliação de “efetividade da participação”, a minha percepção de que o grupo de cientistas políticos da UFMG formaria através da “parceria estratégica” com o IPEA uma *comunidade epistêmica* (HAAS, 1992), e depois como o problema sobre o perfil normativo foi sendo construído.

Após essa importante tarefa apresento no Capítulo II, a partir da revisão da literatura sobre Conferências, as possíveis leituras do fenômeno Conferência. Na primeira parte, as características gerais do fenômeno onde se inserem questões de definição, histórico, e como se organiza o processo de Conferência. Na segunda, a agenda de inclusão de grupos sub-representados com dados sobre perfil dos participantes e representação, e o debate acadêmico e político em torno de propostas de Sistemas de Participação.

A ideia de relacionar as Conferências à uma das ideias de Sistema de Participação, parte de um conjunto de autores da teoria deliberativa que estudaram Conferências e identificaram nelas a sustentação do debate acadêmico sobre suposta complementaridade entre dois ou três distintos modelos de democracia: a representativa, a deliberativa e a participativa (FARIAS, 2013; POGREBINSCHI, 2013, SOUZA ET AL, 2013). Mas, também se insere no contexto histórico atual em que tem se debatido a proposta de um Sistema Nacional da Participação Social ou mesmo a Reforma do Sistema Político, que esta comunidade epistêmica tem ajudado a fomentar.

Já no Capítulo III, o coração desta dissertação, procuro desenvolver o diagnóstico que justificaria a relevância do problema para a área de Política para as mulheres, apresento trechos das entrevistas onde as representantes governamentais e da sociedade civil empregam diferentes sentidos às categorias ao mesmo tempo em que as criticam para, em seguida, desenvolver dois grandes conjuntos de sentidos a partir do arcabouço teórico mencionado.

Como se perceberá em tese de considerações finais, há diversas limitações que podem ser empregadas quando levamos a sério estas categorias e os sentidos atribuídos a elas. Uma, dentre tantas, se refere às insuficiências e disputas de paradigmas do Direito Administrativo que relativizaria a existência de uma obrigação legal – se esta fosse desejável – que sustentariam a polarização entre as categorias “consultiva” e “deliberativa”. Disso se abstrai que algumas teorias, categorias e crenças formuladas no campo de estudos sobre participação no Brasil, ainda tem sido insuficientes para explicar inovações e variações de diversas experiências empiricamente percebidas nele.

## CAPÍTULO I – CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES: NEGOCIANDO O CAMPO-TEMA

Ao tratar sobre o interesse quando problematiza o termo<sup>3</sup> *campo de pesquisa*, Peter Spink (2003) afirmou que o pesquisador quando questionado “sobre o quê você está trabalhando?”, responderá algo que tornará o campo psicologicamente relevante e presente, anunciando seu posicionamento nele.

Como ele explica, o tema, entendido como “campo-tema”, não é um objeto distante herdado ou incorporado de forma desinteressada pelo pesquisador. Por sua vez, o campo também não é um universo distante onde se fará observações. Nesse olhar pós-construcionista sobre a pesquisa, o pesquisador é parte do que é pesquisado e por isso a sua relação com o objeto e os sujeitos pesquisados, são relevantes para negociação no campo-tema.

Como registrei inicialmente, é no contexto contemporâneo de contestação dos movimentos sociais que se desenvolveu o meu interesse pelas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres como fenômeno a ser pesquisado. Nas primeiras formulações do projeto de pesquisa para o mestrado meu problema era avaliar a efetividade delas, enunciando precipuamente como hipótese uma avaliação pessimista no campo-tema. Avaliação essa que partia da minha experiência pessoal e militante.

No exercício de tornar pesquisadora, me encontrei diante da queda do pressuposto de neutralidade nas ciências sociais e com isso o desafio de conferir validade e confiabilidade científica à minha pesquisa. Na busca por uma objetividade que não anulasse ou negasse o conhecimento prévio de quem pesquisa, “a experiência primeira” (BACHELARD, 1996), e sim que aproveitasse essa condição, encontrei na concepção de “saber localizado” da Haraway (1995) um lugar epistemológico apaziguador para a minhas angustias.

Para Haraway (1995) a ideia de saber localizado implica em “respeito à corporificação específica e particular [... e não] algo a respeito da falsa visão que promete transcendência de todos os limites e responsabilidades” (p. 21). Para ela, “a moral é simples: apenas a perspectiva

---

<sup>3</sup> O professor se refere à forma de como o termo “pesquisa de campo” é normalmente empregado na Psicologia Social para descrever um tipo de pesquisa feito nos lugares da vida cotidiana e fora do laboratório ou da sala de entrevista, algo que ele critica com a noção de campo-tema. Como o próprio texto explica, “a noção de campo em Bourdieu tem um alcance maior do que um campo-tema, se referindo a um número de campo-temas dentro da estrutura de classes” (p. 33). Visto comparativamente à Bourdieu, a noção de campo-tema estaria mais próxima de um assunto.

parcial promete visão objetiva” (Idem), pois só assim “podemos nos tornar responsáveis pelo o que aprendemos a ler” (Idem).

O exercício científico adotado aqui será o de fazer uma fotografia na alegoria utilizada pela Haraway (1995). Não há uma visão direta e infinita, mas uma fotografia mediada por uma câmera, aliás, por um olhar específico através dessa câmara. Esta fotografia é apenas uma dentro de um universo de álbuns, “com possibilidades visuais altamente específicas, cada uma com um modo maravilhoso detalhado, ativo e parcial de organizar mundos” (Idem, p. 22). Uma visão fundamentada por critérios e rigor metodológicos, como será visto a seguir.

## 1.1 Metodologia e delimitação do campo de pesquisa

Para dar conta de compreender o problema, quando ainda era pensado em efetividade da participação, formulei operações descritivas e avaliativas complementares entre os métodos de revisão de literaturas, análises de documentos, e as entrevistas com representantes governamentais e da sociedade civil, nas três esferas e governo: federal, estadual e municipal.

A ideia de inserir um município e Estado na análise se dá pela leitura de que nestes territórios ocorrem etapas do processo de Conferência nacional. A escolha de Recife e Pernambuco se deu pela interlocução privilegiada com as representantes de organizações governamentais e da sociedade civil, dada a minha anterior atuação militante neste território até 2011<sup>4</sup>.

As plataformas de banco de tese da Capes e de periódicos do Scielo, possuem um acervo considerável no qual se concentram boa parte da produção acadêmica nacional. Por este motivo foram consideradas como bases para a revisão da literatura sobre Conferências. Foi a partir de um dos trabalhos encontrados nesta revisão que localizei estudos produzidos pelo o que seria uma “comunidade epistêmica” (HAAS, 1992) entre cientistas políticos da UFMG e o Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada – IEPA.

A localização dessa *comunidade epistêmica* é relevante não só para mapear a literatura sobre Conferências, mas também a literatura brasileira sobre efetividade da participação que

---

<sup>4</sup> O município e Estado de São Paulo também apareceram com possibilidade para fazer um contraponto à Recife e Pernambuco, motivo pelo qual foi realizada uma conversa com gestora da recém-criada Secretaria, antes Coordenadoria, em março de 2012. Contudo, a cobertura dessa parte do campo não logrou êxito diante dos prazos para finalizar a pesquisa e escrever sobre ela.

aparece ainda neste Capítulo. Como se verá ao final dele, apesar de ter aberto mão da pretensão de realizar uma avaliação de efetividade da participação das CNPMs nos PNPMs, dela surge o referencial teórico que auxilia na avaliação que aparece ao final do Capítulo III. O problema trabalhado nessa dissertação, contudo, chega a partir do confronto entre as categorias analíticas encontradas na literatura de participação no Brasil e os sentidos atribuídos pelas entrevistadas à elas.

### 1.1.1 Revisões de literaturas sobre Conferências

Foi realizado em junho de 2012 um levantamento da literatura científica disponível no banco de tese da Capes e banco de artigos do *Scielo* sobre Conferências. O levantamento procurou arrolar todo conteúdo que tratasse de conferências de políticas (nacionais ou internacionais) diretamente ou a partir de uma demanda específica. Foram utilizados descritores como “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”. O quadro 1 mostra o resultado da busca, de acordo com o descritor e o refinamento, em ambos os bancos de referência bibliográfica.

**Quadro 1 – Descritores do levantamento**

Banco de tese da CAPES		Banco de Periódicos SCIELO	
Descritores	No.	Descritores	No.
Conferência	1.322*	“Conferência”: (todos os índices):	08
Refinamento 1 - “Conferência de políticas públicas”:	333*;	(assunto):	0
Refinamento 2 – “nacional de políticas públicas”:	151	“Conferências” (todos os índices)	4
“Conferências nacionais de políticas públicas”:	72	“Conferências” (assunto):	1
“Conferências de mulheres”:	62		
“Conferências nacionais de políticas públicas para as mulheres”:	2		
Total Geral	1942		13
<b>Total para 2ª. Etapa</b>	<b>287</b>		<b>13</b>

\*Estes trabalhos não passaram para próxima etapa de levantamento, válido apenas o último refinamento do descritor.



Na segunda parte do levantamento, foi acrescentado ao levantamento acima um segundo critério que permitisse refinar a busca em direção à temática específica de minha pesquisa, como por exemplo: referência a controle social ou democracia, ou mulher/gênero. Essa nova seleção foi realizada a partir do título e do resumo. Trabalhos selecionados passaram a compor uma lista com informações das duas plataformas para facilitar a identificação de trabalhos repetidos. Dos 600 trabalhos arrolados na primeira triagem, apenas 81 seguiriam para próxima etapa. Destes, 5 foram eliminados por se repetirem no levantamento, restando ao fim 76 referências.

A terceira etapa correspondeu a uma classificação destas 76 referências a partir de uma escala de valor com os seguintes critérios:

- A(+) tratam diretamente de conferências de políticas públicas, de forma descritiva ou avaliativa;
- A(-) tratam de conferências de políticas públicas como pano de fundo para tratar de outra demanda específica;
- B(+) tratam de conferências internacionais;
- B(-) tratam de conferências internacionais como pano de fundo para demandas ligadas a gênero ou raça;

**Quadro 2 – 3ª. etapa Refinamento levantamento da Bibliografia**

Categorias	Quantidade
A+	17
A-	13
B+	7
B-	16
Outros	23

A bibliografia classificada como “outros” é aquela ligada a outros temas não relacionados com a questão da pesquisa. No entanto, uma referência foi reservada para estudo comparativo sobre a experiência chilena das “Conferências de consenso”<sup>5</sup>.

Com exceção da bibliografia classificada em “outros”, todas as demais foram minimamente analisadas, com o objetivo de buscar referências e aspectos metodológicos que

---

<sup>5</sup> Pellegrini Filho, Alberto. Conferências de Consenso: a experiência chilena. *Hist. cienc. saude-Manguinhos*, Ago 2005, vol.12, no.2, p.489-493. ISSN 0104-5970

poderiam contribuir para minha pesquisa. Por exemplo, a literatura na qual o modelo institucional adotado pelas políticas de gênero – transversal – era uma variável relevante para a compreensão do sucesso das Conferências, pois explicaria algumas questões atreladas à institucionalidade da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e por consequência a própria forma de executar a Política, sendo necessário um esforço maior na articulação entre os órgãos executivos, como o Ministério da saúde, do Trabalho etc.

Não foi encontrado nenhum trabalho específico sobre as conferências nacionais de mulheres, com ressalvas aos trabalhos de Pogrebinski e Santos (2011), Petinelli (2011) que incluem dados das conferências de mulheres em sua análise abrangente e Galvão e Becker (2006) que utiliza duas conferências de mulheres como estudo de caso para analisar como a categoria de gênero é produzida e se produz atrelada ao binômio biológico "macho e fêmea".

Para análise dessa literatura científica foi elaborado um quadro com informações sobre ano da produção, qualificadores como título/atores/ onde publicado/área de concentração, os objetivos e conclusão de cada trabalho, metodologia utilizada por eles, e se adotam expressamente uma teoria para suas análises. Os trabalhos analisados deste levantamento avaliavam positivamente as Conferências, mesmo quando denunciavam problemas ligados à efetividade de suas propostas, como é o caso do trabalho de Grasielle Fernandes (2011) que considerava:

Em consequência, ainda que não exclusivamente por isso, muitas ações e serviços de saúde bucal, propostos na 3ª CNSB **deixaram de ser executados**, gerando a percepção de que, em termos nacionais, os avanços possíveis no setor **não se concretizaram**, com uma ou outra exceção. Por essa razão conclui-se que a 3ªCNSB **contribuiu** para a consolidação da PNSB no âmbito do SUS(Idem, p. 1). (grifo meu)

A pesquisa de Viviane Petinelli (2011), preocupada com propostas metodológicas que possam contribuir com boas descrições e avaliações sobre efetividades das instituições de participação, trata da capacidade das conferências incluírem temas na agenda governamental:

O grau de incorporação de cada conferência, isto é, sua capacidade inclusiva, varia de acordo com a política pública debatida, na medida em que cada política possui finalidade própria, envolve um tipo distinto de sociedade civil e compete a uma instituição com centralidade política diferente (Idem, p. 228).

É a partir deste trabalho que passo a conhecer outros que nascem do Projeto Democracia Participativa (PRODEP) do Departamento de Ciência Política (DCP) Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). No momento em que realizava a revisão dos trabalhos, conheço pessoalmente o professor Leonardo Avritzer em evento do programa de mestrado na

DIREITO GV e dele surge o convite em contribuir com uma publicação do IPEA sobre Conferências. O professor é um dos mais consagrados cientistas políticos no campo de estudos da participação no Brasil que leciona e faz pesquisa pela UFMG.

Ao ler diversos trabalhos do IPEA escritos nos últimos anos, em especial de 2011 até os dias atuais, percebo que há relação contínua entre o IPEA e a UFMG, mas que não se esgota nela. Em diversas publicações do IPEA sobre participação é possível notar que se fala sempre em tese de apresentação de uma “parceria estratégica”<sup>6</sup> de produção de conhecimento sobre Instituições de Participação, que se articula em torno de projetos e publicações apoiadas por eles<sup>7</sup>.

Fazem parte dessa parceria não só a UFMG, mas também: a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR); o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis); o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); e o Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Há, entre UFMG e IPEA, contudo, bem mais. Além de organizar conjuntamente a única publicação que trata exclusivamente de Conferências, esta parceria também protagonizou a organização de eventos e publicações sobre o que passou a ser chamado de “efetividade da participação”. Ambas, colaboram para o fortalecimento da SNAS na Presidência e a agenda de um Sistema de Participação, como veremos no próximo capítulo. A UFMG também tem oferecido curso de Especialização em “Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais” para conselheiros e também técnicos e gestores do governo federal envolvidos com políticas participativas. Uma das pesquisadoras do Departamento de Participação Social dentro da SNAS com quem conversei em uma das “idas” ao campo, por exemplo, faz este curso.

Todos estes elementos, que reaparecerão ao longo deste trabalho, sustentariam a noção de comunidade epistêmica que, segundo Haas (1992) “é uma rede de profissionais com reconhecida experiência e competência em um determinado domínio, dotados de autoridade, com conhecimento relevante para a política dentro do domínio ou área-problema” (p. 3).

A existência desse tipo de comunidade estaria justificada na necessidade de informação especializada capaz de disponibilizar o conhecimento demandado, “nos termos de um projeto político dirigido a problemas específicos e fundado nesses entendimentos comuns” (HAAS, 1992, p. 3). Assim, “os membros de uma comunidade científica fortalecem-se como atores,

---

<sup>6</sup> É como as publicações do IPEA se referem.

<sup>7</sup> Essas organizações estão articuladas em torno do esforço de difusão dos estudos sobre o tema inserido no âmbito do programa de pesquisa sobre Democracia e Participação desenvolvido na Diest.

tanto no nível nacional como no internacional, conforme os tomadores de decisão solicitem-lhes informações e deleguem-lhes responsabilidades” (HAAS, 1992a, p. 5).

Pela percepção de que existia aí uma rede, realizei nova revisão da literatura sobre Conferências, desta vez considerando também os trabalhos da “parceria estratégica” do IPEA sistematizados e concedidos por Clóvis Souza pesquisador e bolsista da instituição em julho de 2012, mas que não ensejou a submissão ao quadro de análise.

Grande parte dos trabalhos já publicados pelo IPEA até 2012 foram atualizados e/ou reelaborados para a publicação “Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade” de 2013 que, até o presente momento, figura como único livro que reúne trabalhos exclusivamente dedicados às Conferências<sup>8</sup>.

De modo geral, os trabalhos analisados têm priorizado Conferências como uma amostra empírica para fazer “abstrações estatísticas” a respeito de uma população específica e/ou seu universo, ou “abstrações analíticas”<sup>9</sup> onde são geralmente tratadas como um evento histórico ou exemplo para algum problema teórico como a questão da representação política em espaços participativos nacionais.

Dos confrontos e aspectos comuns desses dois tipos de literatura, pode-se: (i) verificar uma definição para Conferências; (ii) historicizar os seus momentos mais relevantes; (iii) perceber suas principais finalidades; (iv) atribuir classificações de agrupamentos temáticos; (v) falar das Conferências municipais e estaduais como etapas; (vi) refletir sobre possíveis caminhos metodológicos de avaliação de impacto de Conferências; dentre outras coisas.

Essas literaturas ajudaram a organizar, questionar e complementar o conhecimento prévio descritivo que possuía como participante desse processo e informações encontradas em documentos próprios das Conferências nacionais. A partir delas, foi possível pensar nas Conferências divididas em “momentos”, e depois na organização de perguntas que influenciaram a formulação dos roteiros de entrevistas semiestruturadas.

O quadro a seguir mostra estes momentos, pactuados em cada edição de Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, onde: (i) no primeiro haveria a preparação das organizações governamentais e da sociedade civil para participar do processo esperado; (ii) no segundo, o início da organização de todo processo, onde a Comissão Organizadora – CO formada por representantes do Conselho e da SPM definiria regras e prepararia documentos

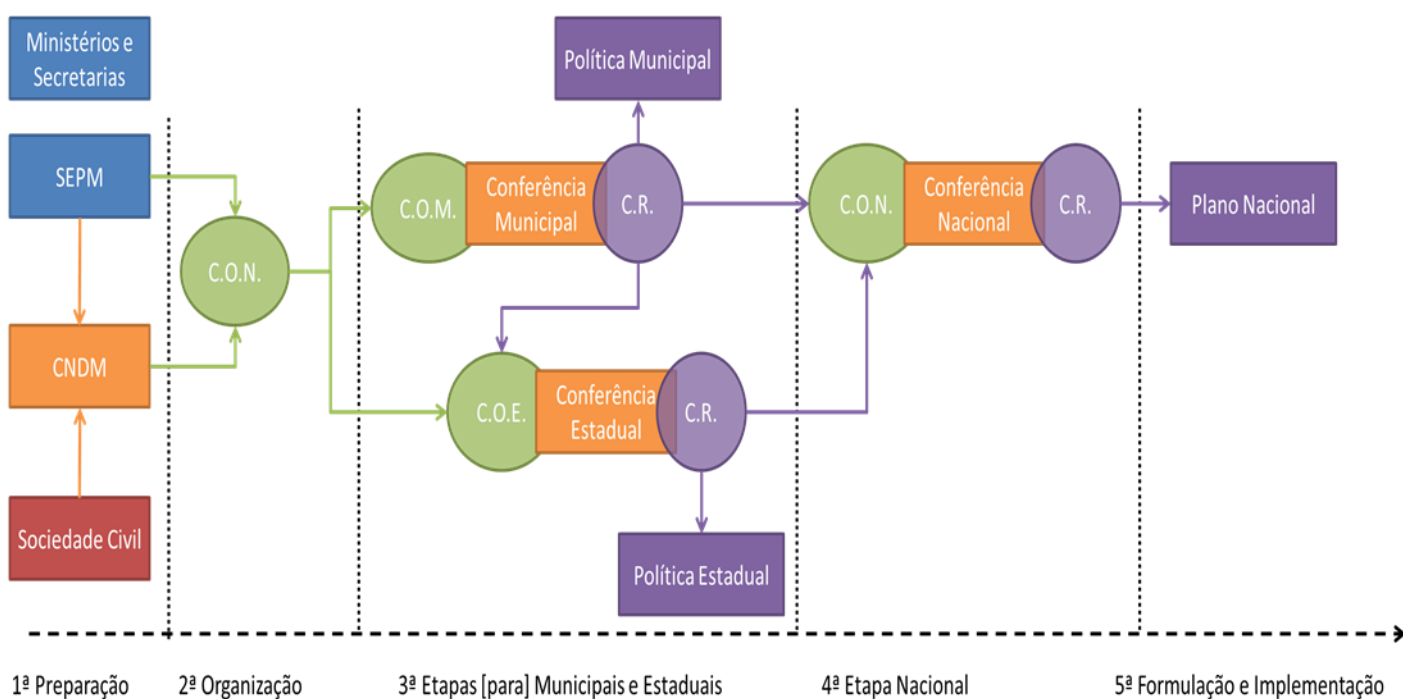
---

<sup>8</sup> Por este motivo, ainda que publicada após a revisão, alguns trabalhos dessa publicação estão incorporados a esta dissertação.

<sup>9</sup> Ver diferença entre abstração empírica e analítica em PIRES, Alvaro. A Pesquisa Qualitativa. Enfoques Epistemológicos e Metodológicos. Petrópolis, Ed. Vozes, 2008.

que orientarão todo processo; (iii) no terceiro como o momento que compreende as etapas municipais e estaduais com suas próprias COs e Comissões de Relatoria – CR; (iv) o quarto com a realização da etapa nacional onde ganharia foco os procedimentos internos; (v) e o quinto momento onde o PNPM é formulado, sendo este o território onde as Conferências buscam intervir.

**Figura 1: Conferência em momentos**



A partir dessa figura, e na medida em que foi sendo produzido, estabeleci quatro categorias de processo: *antes* (incorporando o primeiro e segundo momento), *entre* (marcando e questionando a ideia das etapas municipais e estaduais e o fluxo que levaria à etapa nacional), *durante* (pensado em termos de procedimentos para tomadas de decisões no interior da IP) e *depois* (a ligação da decisão tomada com a Política formulada). A partir dessas categorias foram formuladas questões que iriam orientar minha pesquisa.

- Antes – Como, quem e através de que instrumento se convoca? Como se dá a composição da Comissão Organizadora? Em que momento, quem e como se escolhe o tema e eixos da Conferência? E a formação de subcomissões? Quais as atribuições da Comissão, do Conselho e da Secretaria nesta preparação? Quem elabora os textos-base dirigidos aos municípios e Estados? Como outros ministérios e secretarias se envolvem nesse processo?

Como organizações da Sociedade Civil se preparam para esse processo? Há avaliação de etapas anteriores?

- Entre – Como se dá a relação entre a Secretaria Especial de Política para as Mulheres – SPM e os organismos municipais e estaduais? O regime de organização é semelhante ao da etapa nacional? Há orientações ou procedimentos mínimos a serem seguidos sob ameaça das etapas municipais e estaduais serem invalidadas? As gestoras locais sentem que tem autonomia nesse processo? Como, quem e através de que instrumento se convoca? Quem financia? Quem e como recepciona as resoluções de etapas e edições anteriores? Como as propostas são encaminhadas por uma etapa e recepcionadas por outra? Como é feita a eleição e transição de representantes entre as etapas?
- Durante – Como são recepcionadas as propostas de etapas anteriores? Como é feito o trabalho da comissão de relatoria para formular o caderno de propostas que vai para os debates no grupo de trabalho? Quem pode participar? Como costuma ser o encadeamento das atividades e procedimentos? Como as decisões são tomadas? Os representantes governamentais acompanham esse processo? Como e quem faz o trabalho da relatoria durante estas etapas? Que outras atividades acontecem durante as Conferências?
- Depois – Como e quem produz o relatório/anais da Conferência? Como a Secretaria usa esse relatório para influenciar na formulação da Política (Plano ou metas)? Existem etapas ou forma de proceder para esta formulação? Como são conciliadas com ações programadas e o orçamento dos ministérios e secretarias? As propostas que saem das Conferências estão no Plano ou metas? Quantas entram? Existem tipos que são incorporados mais facilmente que outros?

As perguntas e o quadro foram apresentados às orientadoras que ajudaram a desenvolver a visão de processo de Conferências, inicialmente pensada por Souza (2011). Estas perguntas ajudaram a subsidiar os roteiros de entrevistas para representantes do governo e da sociedade civil.

### ***1.1.2. Métodos de análise de documentos e entrevistas***

Pela minha participação em Conferências<sup>10</sup> era sabido que os documentos são relevantes fontes para a pesquisa. Neles, estão especificadas as regras criadas para o processo e ratificadas durante a realização do evento que orientam o funcionamento (como Plenária de Abertura,

---

<sup>10</sup> Não só em Conferências de mulheres, mas também de Saúde, Criança e Adolescente, juventudes e Comunicação, que aconteceram de 2006 a 2011.

Mesas Redondas, Grupos de Trabalho, Plenária Final, etc.) e procedimentos de elaboração e sistematização das propostas (como a possibilidade de inclusão de propostas, rito e porcentagem para aprovação, etc.), que são fundamentais na determinação do que entra e do que sai no Relatório de Resoluções da Conferência.

Assim, eles se apresentam na forma de: (i) Decreto que convoca a Conferência; (ii) Portaria de Regulamento da Conferência Nacional que define regras para todo processo; (iii) Portaria de Regulamento das Conferências Municipais e Estaduais, que definem regras para etapa com base no Regulamento da Nacional; (iv) Regimento Interno de funcionamento do evento, elaborado com base no Regulamento que é rediscutido na Plenária de Abertura do evento; (v) Texto de Orientação para debate ou Caderno de Propostas elaborado pela Comissão Organizadora com base em etapas ou eventos anteriores; (vi) Relatórios de propostas aprovadas pelos GTs; (vii) Síntese dos Relatórios apresentados na Plenária Final, elaborado pela Comissão Temática de Relatoria; (viii) Relatório de Resoluções aprovado na Plenária Final onde relatórios dos GTs são votados, e (ix) Relatório Final elaborado após o evento, onde contam também as Moções, nomes de delegadas aprovadas, etc.

Dessa forma, a leitura e sistematização das informações contidas neles foram imprescindíveis para a descrição do processo de Conferências pensando em suas etapas e procedimentos internos, e análise delas como parte do processo de Políticas Públicas para as mulheres, que aparecem no Capítulo II.

Nos levantamentos em sites de organizações governamentais e não governamentais de mulheres realizados por mim ao longo da negociação do campo-tema, sendo o último realizado em junho de 2013<sup>11</sup>, encontrei diversos documentos produzidos no *antes* (Decreto, Portaria de Regulamento, Texto de orientação para etapas Municipais e Estaduais) e *depois* (Relatório Final). Esses documentos foram encontrados no site da SPM<sup>12</sup>.

Em raros casos, como foi o caso de Pernambuco, consegui documentos do *entre e durante*, o que demonstra a fragilidade dos documentos para contar como acontece a formação de consenso e sistematização no interior do evento Conferência (ver quadro completo em Apêndice)<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Os sites pesquisados foram os de organização que, no período entre 1988 a 2012, estiveram na composição do Conselho Nacional de Direitos da Mulher. A lista de organizações aparece na planilha de documentos que se encontra em apêndice nesta dissertação.

<sup>12</sup> Além dos sites, alguns documentos foram adquiridos em visita às bibliotecas físicas da: Organização Cidadania Feminina em Recife; Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA e do SOS Corpo Instituto Feminista para Democracia.

<sup>13</sup> Os documentos de organismos Estaduais e da SPM foram obtidos, em sua maioria, pelos sites respectivos. A exceção se dá para alguns documentos internos cedidos pelo CFEMEA em visita à organização em abril de 2013.

Vale frisar, também, que não encontrei os Relatórios de Resoluções de Conferência, ou seja, o Relatório aprovado pela Plenária Final sem que tenha sofrido qualquer tratamento pela Comissão Temática de Relatoria ou de empresa contratada após o evento, transformando-o assim em Relatório Final que geralmente integra os Anais da Conferência. Não obstante o Relatório Final tenha que ser produzido logo após a Conferência, o Relatório da II CNPM realizada em 2007, por exemplo, só foi divulgado em abril de 2013 pela SPM ao publicizar simultaneamente os Anais da II e III CNPM que aconteceu em 2011.

Apesar das referidas limitações, foi possível identificar, a partir dos Decretos, Portarias de Resoluções e Textos que orientam a realização das etapas: (i) quais os escopos das Conferências (temas e objetivos); (ii) as principais regras que orientam o processo de participação *antes, entre e durante* cada etapa de Conferência; (iii) quem cria regras e participa das etapas; e (iv) se estes escopos, regras e participantes foram modificadas no processo de participação entre as três edições de Conferência Nacional, etc.

Mas, também por conta destas limitações, os documentos seriam insuficientes para análise, sem contar que poderiam mascarar ou omitir informações relevantes sobre este processo. Por este motivo a análise de documentos é complementada e confrontada nesta pesquisa pela produção e análise de entrevistas com representantes de organizações governamentais e da sociedade civil na área de Política para as mulheres.

A ideia de diversificar os perfis de entrevistadas vem do pressuposto epistemológico deste trabalho de que os saberes são localizados (HARAWAY, 1995) e que trazem diferentes olhares da realidade a partir dos lugares de onde falam. Assim, as entrevistadas foram escolhidas seguindo os critérios de: (i) terem participado e/ou organizado um processo de Conferência; como representante governamental ou da sociedade civil; no nível local (municipal e estadual) e nacional.

Então, o primeiro exercício descritivo do processo de Conferências, aliado à revisão de literatura, fomentaram os roteiros para entrevistas semiestruturadas, que por sua vez fui aperfeiçoando ao longo das negociações no campo-tema. Durante a pesquisa realizei dezenas de conversas, sendo as entrevistas aquelas 17 gravadas e autorizadas, distribuídas em 5 momentos (ou “idas” ao campo). Cada ida ao campo teve um objetivo, estratégia de chegada e níveis de informações diferentes a serem obtidas (Apêndice III). A partir desse rol, se tem o seguinte:



**Quadro 3 – Entrevistadas**

Território	Posição que ocupa	Lugar de onde fala	Entrevistadas diretamente	Informantes	Entrevistada indiretamente
Local	Representante Governamental	Municipal de Recife	(2) RGL1		RGN6
			(3) RGL2		
		Estadual de Pernambuco	(21) RGL3	(5) RGL	
	Representante da Sociedade Civil	Municipal de Recife	(19). RSCL1	(4 ) RSCL	
		Estadual de Pernambuco	(18) RSCL2		RSCN6
Nacional	Representante Governamental	Da Secretaria Especial de Política para as Mulheres – SPM	(10) RGN1	(1) RGN	RGL3
			(11) RGN2		
			(13) RGN3		
			(16) RGN4		
			(20) RGN5		
		De outros Ministérios ou Representantes do Legislativo	(15) RGN6		
	Representante da Sociedade Civil	Que fez parte de Comissão Organizadora de CNPM	(9) RSCN1	(6) RSCN	
		Que esteve em mesa, relatou e/ou participou	(7) RSCN2		
			(8) RSCN3		
			(12) RSCN4		
			(14) RSCN5		
			(17) RSCN6		

**Legendas:**  
RGL – Representante Governamental Local; RSCL – Representante da Sociedade Civil Local;  
RGN - Representante Governamental Nacional; RSCN - Representante da Sociedade Civil Nacional;

Contabilizando a partir do quando as informantes (conversas não gravadas) e entrevistadas através do número que aparece dentro dos parêntesis em ordem cronológica, chega-se ao número de 21 representantes. As informantes receberam código sem numeração ao final porque as informações fornecidas pelas mesmas não poderão ser usadas no restante do trabalho, já que não foram gravadas.

Então, ao todo, foram: (i) três Representantes Governamentais Locais - RGL, duas de Recife e uma de PE; (ii) duas Representantes da Sociedade Civil Local - RSCL, uma de Recife e outra de PE; (iii) seis Representantes Governamentais Nacionais -RGN, cinco da SPM e uma do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA; (iv) e seis Representantes da Sociedade Civil Nacional - RSCN, sendo que apenas uma delas participou de Comissão Organizadora da Nacional, e as demais se envolveram de outras formas no processo.

No quadro de entrevistadas (Apêndice 3) possível perceber os distintos papéis de cada uma exerceu. A partir destes distintos papéis se organizou nova coluna onde a RGL3 de Pernambuco, por exemplo, teria participado também da Comissão Organizadora Nacional e com isso foi capaz de fornecer informações sobre a Comissão.

Apesar da maioria das entrevistadas ter autorizado a citação de seus nomes nesta dissertação, optei por não fazer isso para não pessoalizar as falas. Para tratamento das entrevistas procedi com o preenchimento de um formulário que dei o nome de “diário individual” que continha itens correspondentes aos pontos respondidos do roteiro de entrevistas. Logo após foi iniciado o processo de transcrição gradativa, que durou de outubro a dezembro. A seleção dos trechos foi realizada em função do problema de pesquisa escolhido.

Pela informação de que estava em discussão um Sistema Nacional da Participação Social, tinha realizado também entrevistas representantes de organizações que fazem parte da referida comunidade epistêmica. As primeiras entrevistas realizadas com dois gestores do Departamento de Participação Social da Secretaria Geral da Presidência e um pesquisador do IPEA relataram, contudo, que se tratava de uma proposta embrionária de Sistema (uma lei que regulamentaria todas as Instituições Participativas de forma genérica) e Política Nacional de Participação Social com dispositivos que dessem conta de conectar estas várias Instituições Participativas. Por este motivo não consegui ir adiante com outras entrevistas, e não as contabilizei no quadro anterior, mas as realizadas ajudam a descrever a proposta governamental no Capítulo II.

## **1.2. Identificação do problema de pesquisa**

Fazer perguntas e obter respostas através das entrevistas sobre os processos de Conferências não garantiria, por si só, o *status* de “científico” deste trabalho. Apesar de identificar alguns problemas relacionados ao objeto, não havia ao certo um problema científico. Por influência de leituras em espaços da Escola de Direito e também de Administração da FGV, o “científico” só existe quando se produz uma relação entre a empiria e teoria. Apesar de questionável, isto influenciou na negociação do presente trabalho no campo-tema.

Várias alternativas foram pensadas, mas em todas elas estava presente este desconforto com o lugar da teoria, em especial que dialogasse com a área do Direito, o que levaria a perder

em termos de profundidade a análise sobre Conferências e a área de Política para as mulheres. A situação se agravava pelo fato de que quando herdei este campo-tema o recebi com saberes majoritários da Saúde Pública, Ciência Política e também Administração, e nada além de algumas revisões de literatura sobre participação e administração democrática no Direito. Por este motivo havia dedicado muito tempo no registro das entrevistas que foram de dezembro de 2012 a junho de 2013.

Persistente em fazer uma avaliação de efetividade da participação, não restava outra opção a não ser fazer revisão da literatura específica sobre o tema. Ao encontrar trabalhos que se auto-intitulam dentro desse referencial, produzidos pela referida comunidade epistêmica, me deparei com uma série de questões que problematizavam a compreensão do que seria avaliação de efetividade. Então a opção e dar um passo atrás de mostrou salutar. É neste contexto em que o problema de pesquisa apresentado nesta dissertação aparece. O problema da indefinição do perfil normativo ganhou relevo.

### ***1.2.1. Compreender efetividade é um problema em si***

Nas buscas pela literatura sobre participação levantada nos sítios eletrônicos das organizações em torno da “parceria estratégica” do IPEA encontrei a publicação “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação” de 2011.

O material de 370 páginas foi pensado em três partes, expressadas aqui como preocupações: (i) o que se pode esperar como efeito de uma Instituição Participativa?; (ii) tratamento de IP's como variáveis explicativas que promovem (ou não) efeitos sobre uma determinada dimensão de resultados; (iii) e a construção de elos entre processos e resultados, pensado em termos de estratégias analíticas e explicações causais. Tais preocupações parecem construir um percurso que interconecta diferentes agendas de pesquisa contemporâneas e sugere novos aportes metodológicos.

Com exceção do trabalho de Souza (2011), não encontrei mais estudos que dessem conta dos desafios metodológicos específicos do fenômeno Conferência, havendo concentração de questões de pesquisa em Conselhos e Orçamentos Participativos.

A ideia de haver ao menos duas gerações na literatura está presente neste referencial através dos textos de Avritzer, Levalle, Borba, Vaz e Sá e Silva onde sempre há um primeiro momento com uma gama grande de estudos “participacionistas” nos quais “as análises adotaram por objeto a relação entre um dado aumento e a ampliação das possibilidades de

participação política dos indivíduos e um hipotético e consequente aprofundamento da democracia” (VAZ, 2011, p. 92), e o atual momento que busca entender “se e em que condições as instituições participativas produzem resultados positivos” (SÁ; SILVA, 2011, p. 187-188).

Além da atenção às estatísticas quanto ao aumento do número de instituições e a tradução desta em “aumento das potencialidades de redistribuição de recursos específicos e aumento de aprendizado democrático” (VAZ, 2011, p. 93), este primeiro momento também pode ser marcado como “denúncia, elencando iniquidades e carências pelas quais práticas de participação nos conselhos não mereciam, a rigor, ser chamadas de participação” (LAVALLE, 2011, p. 35) posto que as expectativas quanto ao seu alcance estavam vinculadas às origens radicais do projeto político de participação popular construído a partir da década de 1960.

Já no cenário contemporâneo em que se pretende produzir estudos mais sistemáticos daquilo que efetivamente acontece (LAVALLE, 2011, p. 35), com certa tendência nos estudos empíricos, foi adotado um conjunto de proposições comuns para se avançar no rumo da preocupação metodológica de avaliar efetividade participativa pelos seus resultados (AVRITZER, 2011). Estas proposições teriam mudado os termos do debate democrático ao inserir duas questões: a) a qualidade do processo deliberativo e b) o elemento institucional.

Buscando abstrair estas questões, Avritzer (2011) vai colocar que, de modo geral, há apenas duas concepções ou preocupações fundamentais – e ambas trazem o objetivo de avaliar em que medida algumas instituições são mais deliberativas do que outras: “a ideia de desenho institucional para participação da sociedade civil; ou a ideia de participação da sociedade civil para desenho institucional” (p. 15). Ao desenvolver esta ideia, ele vai dizer que:

[...] a participação deliberativa envolve ao menos dois momentos: um primeiro momento de discussão e deliberação no interior de instituições como Conselhos e OPs, em geral fortemente deliberativo, que envolve tanto atores da sociedade civil quanto atores estatais; e um segundo momento que envolve mais fortemente atores estatais, que é o da implementação destas decisões pelo estado (Idem, p. 16).

Assim, ao pensar em efetividade ou propor qualquer avaliação, é necessário desmembrar estes dois momentos em: o de efetividade deliberativa; e o de efetividade de instituições (Idem, p. 17). Esta forma de ver IPs em *momentos deliberativos*, é semelhante à de *input* ou *output* desenvolvida por Cunha *et al* (2011), ou ainda nos tipos de impacto das IPs formulados por Wampler (2011) como *Deliberação e Representação* e a *Política Pública*. Ou seja, é necessário compreender que existirão sempre dinâmicas, atores e produtos diferentes no

interior e no exterior das IPs. E é por esse motivo que se deve, inicialmente, descrevê-los e analisá-los separadamente.

Maior parte dos trabalhos encontrados nessa literatura institucional de participação, incorporando aqui a específica sobre Conferências, se concentra em descrever e analisar o que estaria dentro deste primeiro momento ao destacar as regras e os procedimentos para tomada de decisão no interior das instituições, quem participa, suas interações discursivas e legitimidade epistêmica. Poucos, como o de Petinelli (2011, 2013), Pogrebinschi e Santos (2011), Pogrebinschi (2013), Vaz e Pires (2011), e Pires (2011) se dedicam à avaliação do resultado dessas instituições, então pensei em fazer algo semelhante.

Ocorre que todo esse referencial parece problemático em si. Isso porque o sentido de efetividade construído pela comunidade epistêmica é a relação entre as deliberações formuladas no interior de instâncias de participação e seu encaminhamento em diferentes esferas do governo. Logo, o que parece estar sendo produzido com o nome de “efetividade”, poderia ser qualificado pelos referenciais do campo do Direito e da Administração Pública como eficácia. Nestas áreas costuma-se diferenciar eficácia, eficiência e efetividade.

Em seu trabalho intitulado de “Tendências no estudo sobre avaliação”, um clássico da Administração Pública, Arretche (1998) identifica eficácia como a relação entre as metas propostas e as metas alcançadas, efetividade como o exame da relação entre a implementação e resultados para além do cumprimento das metas formais, e eficiência como relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados (ARRETCHÉ, 1998).

No mesmo sentido, para o Direito, “eficácia é a aptidão de um ato a produzir efeitos jurídicos. No plano estritamente normativo se diz eficácia jurídica ou normativa. Quando se examina a repercussão finalística da norma, cogita-se de eficácia social ou efetividade” (DALLARI BUCCI, 2006, p. 174). Já a eficiência, segundo esta autora, estaria tradicionalmente ligada ao processo de escolha das prioridades administrativas. “O termo eficiência para denotar aquela alocação de recursos em que o valor é maximizado, tem limitações como critério ético de tomada de decisões sociais” (DALLARI BUCCI, 2006, 177).

O que se percebe então destes dois parâmetros é que a compreensão do que seria efetividade geralmente está localizada como um tipo de impacto produzido socialmente, que se difere do cumprimento das metas formais.

Ocorre que uma vez que não há consenso sobre o que seria fazer uma avaliação de efetividade da participação, sabe-se que ela envolveria a avaliação de diversos efeitos sociais

que não me propunha a mensurar, como o eventual fortalecimento das mulheres e organizações que participam, ou mesmo a contribuição gradativa no agendamento de temas relevantes, etc.

Não à toa, um número significativo de trabalhos ainda busca rediscutir os referenciais de efetividade e, em menor grau, o que se pode esperar como efeito da participação como Lavallo (2011), Wampler (2011), Borba (2011) e Campos (2011). Desse diagnóstico resulta a dificuldade em estabelecer um elo entre um processo e outro, e com isso a ideia mesma de efetividade.

Para Lavallo (2011) definir quais os efeitos da participação e como aferi-los não é uma questão trivial. A participação teria multidimensionalidade ou polissemia de sentidos práticos, teóricos e institucionais que a torna um conceito fugidivo e que por isso as tentativas de medir seus efeitos são escorregadias. Assim, o autor sistematiza em seu trabalho três conjuntos de efeitos de participação imputados pela prática e teoria: a) os de socialização e psicológicos, b) efeitos agregados ou intencionais, e os c) agregados indiretos ou não intencionais.

O primeiro conjunto se refere a diversos efeitos sobre os participantes que seriam capazes de gerar círculos virtuosos onde a participação gera mais participação, pelo engajamento cívico ou autoconfiança. O segundo, aos efeitos mais ou menos intencionais de distribuição, orientação de Políticas e dos gastos públicos, geralmente associados à racionalização e eficiência das Políticas. E o terceiro se refere à externalidades positivas capazes de gerar um bem público coletivo como a formulação de capital social, onde “a participação incrementaria os estoques de confiança disponíveis em uma determinada coletividade, viabilizando a cooperação e criação de respostas coletivas a problemas comuns” (Idem, p.38).

Contudo, Lavallo (2011) coloca que a participação como prática ou teoria tem uma grande carga normativa que desempenha o papel de ideia-força, e que por conta disso, “a avaliação dos efeitos produzidos, que supõe a explicação precisa de efeitos esperados, permanece como lacuna, em descompasso com a envergadura que inovações participativas atingiram nos arcabouços institucionais de definição, operação e supervisão de Políticas Públicas no país” (p. 37). pois neste último sentido da participação os efeitos e mecanismos causais são mais claramente especificado.

Este arcabouço institucional que marca a atual geração de estudos sobre a participação, contudo, também é criticado. Para Campos (2011), o “grande risco existente está em distanciar as práticas avaliativas de todo o conjunto de ações que compõem a produção de significados presente em uma experiência de participação e que extrapolam as correlações de causalidade

atreladas às noções de “eficiência” e “eficácia”.” (p. 53) tem de ser apontado. Segundo o mesmo,

[...] as IPs possuem a característica de se alimentar de processos não institucionais. [...] Essa] é uma relação que pode ser notada, por exemplo, na construção de contrapoderes e instâncias informais de desconfiança em relação ao próprio governo que implementa os mecanismos participativos. [...] Para a avaliação das IPs é essencial, portanto, buscar aprofundar a compreensão da complexa rede de relações presentes nos espaços de interação social e procurar saber como esta se articula com os arranjos de poder e de autonomia gerados. São estes traços que favorecem simultaneamente o aparecimento do conflito, a construção de instâncias democráticas de mediação e de vitalidade social criativa. (CAMPOS, 2011, P. 55).

Para Borba (2011) “o conceito de IPs é amplo e comporta variações internas que produzem também resultados distintos” (p. 67) e que o limite das várias versões é justamente não aprofundar como e quais resultados são produzidos, sendo esse o traço comum do *neoinstitucionalismo*. Neste sentido, “se existe algo que unifica essas diferentes versões, é a máxima de que “instituições importam”. O que varia para cada uma das versões – entre outras coisas – é porque e como as instituições importam” (p. 68).

Diante de tais críticas e os referenciais que tenho em mãos, a opção de dar um passo atrás à pretensão de se falar em efetividade das CNPMs se mostrou salutar. O referencial de “efetividade da participação” ainda está sendo construído e assumi-lo seria problemático em si.

### ***1.2.2 Consultivas ou Deliberativas?***

Diante da crença na impossibilidade de realizar uma avaliação de efetividade sobre as Conferências de Mulheres, volto a debruçar-me sobre problemas identificados através das fontes ao longo da pesquisa e reencontro como problema de pesquisa, a indefinição do perfil normativo das Conferências. É importante deixar claro que a ideia de “indefinição” aqui é forjada no confronto entre as categorias teóricas de análise e os sentidos dados à elas pelas entrevistadas na pesquisa. Explico porque neste último tópico.

Em alguns trabalhos do campo de estudos sobre participação no Brasil houve grande esforço em mapear e categorizar instituições de participação a partir da noção de consultiva e deliberativa desenvolvida desde os primeiros estudos nos anos 90. Não foi possível identificar a origem das categorias, mas o que elas querem dizer se encontram em diversos trabalhos

contemporâneos. Em um deles, se desenvolve a noção de “perfil normativo” (INESC; PÓLIS, 2011 p. 178) expressado através delas.

De acordo com relatório “Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios” do Inesc e Pólis (2011) que mapeou todos os Conselhos e Conferências do Governo Federal até 2010, por exemplo,

Esse dado é significativo porque mostra que esses espaços de fato podem tomar decisões que influenciam a política pública. Isso porque, legalmente, as decisões do conselho devem ser levadas em consideração pelo órgão ao qual o espaço se vincula. Caso um conselho seja somente consultivo, as decisões tomadas pelo conselho não necessariamente se refletem nas políticas públicas. Em conselhos deliberativos, as decisões se traduzem em resoluções (INESC;PÓLIS, 2010, p, 178).

Como se vê a partir deste trecho, a categoria de consultiva e deliberativa é estabelecida por um tipo de vínculo legal que criaria obrigações para a Administração Pública que teria que incorporar as decisões tomadas no interior da instituição de participação na Política Pública a qual se vincula. Em se tratando de Conferências, esse perfil seria determinado pelo ato normativo que a convoca.

As Conferências, em geral, são convocadas com caráter consultivo ou deliberativo. O ato convocatório pode ser lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial, ou resolução do respectivo conselho. O órgão responsável pela convocação e realização do processo pode ser do Poder Executivo ou do Legislativo e também o próprio conselho da área temática. Os órgãos apontados como responsáveis publicam portarias que definem comissão organizadora, objetivos, período e forma de realização da conferência (SOUZA, 2011, p. 201).

O objetivo último em dizer se uma instituição de participação é consultiva ou deliberativa, contudo, não deixa está tão descolado dos possíveis efeitos que se pode esperar da participação. Pelo contrário. De acordo com a nota técnica n. 2 Fatores Críticos de Sucesso na Organização de Conferências Nacionais do IPEA assinado por Souza (2012b), “É importante deixar claro quais são os resultados esperados para o processo e quais são os limites da conferência, de modo que não se gere entre a população expectativas que não serão atendidas (p. 8). Para tanto, dentre outras recomendações, “a transparência da *natureza do processo*, expressa já na convocação, permite que aos participantes tenham clareza acerca da expectativa de resultados” (p. 10).

Ao consultar os documentos vi que estavam presentes nos atos convocatórios expressões cifradas da gramática de Políticas Públicas nos objetivos para se referir à finalidade da Conferência como “propor”, “repactuar”, “avaliar”, as “diretrizes” da Política. Mas, com



exceção de avaliar, o que seria propor ou repactuar diretrizes? Colocar problemas na agenda? Mas, então qual seria a utilidade de se discutir redação de propostas? Enfim, os objetivos narrados nos atos normativos oferecem mais perguntas do que respostas.

Em outros documentos igualmente responsáveis por orientar o processo de Conferências, contudo, foi possível verificar a existência de discursos que elevavam as expectativas quanto à influência da Conferência na Política para as Mulheres. As falas governamentais, como as do próprio presidente Luiz Inácio Lula da Silva na primeira e segunda edição da Conferência, por exemplo, até extrapolam a capacidade técnica da Administração de lidar com as demandas e se espraia para o Poder legislativo e judiciário.

E não é que isso não seja desejável, pois para os defensores do projeto de participação mais radical dos anos 70, o desejo era que com o tempo as tradicionais instituições democráticas representativas fossem sendo afetadas e/ou complementadas pelas de participação que estavam sendo criadas. Mas, pragmaticamente falando, a Secretaria de Política para as Mulheres conseguiria encaminhar tais demandas? Isto não geraria mais expectativas para o campo de Política para as Mulheres que, historicamente, já estava cercado delas com a chegada do Partido dos Trabalhadores na Presidência? E quando as expectativas não se concretizam, não vem as frustrações? É um pouco desta história que busco contar no início do capítulo III e que ajudam a justificar a relevância do problema nesta área de Política.

Mas, o objetivo não é só compreender as expectativas históricas. O objetivo deste trabalho era analisar qual seria o perfil normativo das Conferências de mulheres. Tendo estas categorias dadas pela revisão da literatura em mente, eu as inseri no roteiro de entrevistas que pode ser visto no apêndice III deste trabalho. Ao perguntar às representantes governamentais e não governamentais que organizaram ou participaram de processos de Conferências de Políticas para as Mulheres se a natureza da Conferência seria consultiva ou deliberativa, contudo, não encontrei uma resposta padrão para a indagação. Pelo contrário. Além do desconforto em terem que responder esta pergunta e certa negação inicial de uma possível natureza consultiva, recebi como resposta diversos e até controversos sentidos atribuídos às categorias, e em especial à deliberação.

Então, levando a sério a idéia que tem sido apregoada através destas categorias de *consultivas* e *deliberativas*, busquei com o apoio do referencial teórico sobre momentos deliberativos (AVRITZER, 2011), compreender quais seriam estes sentidos e em que momento ele se localiza. De acordo com este referencial, ao descrever e avaliar os processos de participação, devemos ter em mente que haveria dois momentos distintos: um no interior da

instituições onde acontece o processo de formação de consenso e tomada de decisão e um exterior que seria o da Política Pública onde a instituição de participação busca produzir efeitos.

É a partir desta compreensão que passo a reelaborar as categorias analíticas de consultiva e deliberativa a partir de dois ambientes. No interno as categorias foram reelaboradas a partir do que seria a idéia mesma de deliberação pensada originalmente pela teoria deliberativa elaborada por Jürgen Habermas que teria influenciado autores norteamericanos e por sua vez a formação de uma *comunidade epistêmica* (HAAS, 1992) que tem desenvolvido diversos estudos e a noção mesma de instituição de participação e efetividade da participação aqui no Brasil.

No externo, passo a reelaborar as categorias pensando na possível leitura que o ramo do Direito Administrativo, responsável por orientar as ações dentro da burocracia da Administração Pública, daria a elas com a noção de ato administrativo – se *discricionário* ou *vinculativo*. Este ramo do Direito, por sua vez, tem sido tão disputável quanto os sentidos atribuídos. Acredito que esta constante tensão entre teoria e empiria no campo, é uma das riquezas deste trabalho.

## **CAPÍTULO II - POSSÍVEIS LEITURAS DO FENÔMENO CONFERÊNCIA**

As Conferências nacionais se consolidaram nos últimos anos como a principal política participativa do governo federal (AVRITZER, 2013, p. 133). Apesar de ter surgido na década de 1930, somente a partir da década de 1980 as conferências começaram a ser utilizadas para ampliar a escala da participação do local ao nacional em diferentes áreas de Políticas.

No registro de Santos e Pogrebinski (2011), nos últimos anos o uso das Conferências se intensificou tanto que entre 2003 e 2011 ocorreram cerca de 70% de todas as Conferências já realizadas no Brasil, contabilizando a partir da CF. Apesar disso, “ainda existe uma dificuldade em delimitar quais características definem as conferências enquanto fenômenos políticos. Esta dificuldade é perceptível quando a literatura que estuda tais fenômenos os delinea de maneira muito distinta” (SOUSA ET AL, 2012, p. 27).

Diante desse problema, proponho na primeira parte deste Capítulo o esforço de organizar o debate sobre a caracterização das Conferências como um fenômeno político. Começo então com o subtópico de “definição e finalidades” onde forneço uma definição genérica para Conferências. Essa definição, contudo, é válida para explicar apenas as Conferências convocadas a partir do final da década de 80. É a partir disso que retomo o histórico em que se desenvolveram, dividido por mim em dois momentos.

O subtópico seguinte encerra esse esforço de caracterização com informações de como se organiza o processo de Conferências. Nele, busco inserir informações sobre as Conferências de mulheres produzidas através da análise de documentos e entrevistas. O diferencial com relação a outros trabalhos que também buscaram cobrir a descrição de um processo Conferencial é complementação com informações sobre o processo de Política Pública.

Em não sendo as Conferências, tal como as demais instituições de participação, um fim em si mesmo, após esse esforço de caracterização caminho na segunda parte desse Capítulo para uma das maiores preocupações que fundamentam a criação de modelos teóricos de democracia: a agenda de inclusão de todos os interessados, em especial a inclusão de grupos politicamente sub-representados.

Este debate aparece especialmente atrelado às Conferências graças às contribuições de Pogrebinski (2012, 2013) e Faria (2013) que enxergam na forma de participação, a partir das

Conferências, a complementaridade entre modelos de democracia representativa, participativa e deliberativa.

O primeiro subtópico dessa segunda parte trata então da relação entre participação e representação através dos trabalhos de Teixeira *et. al.* (2012) e Avritzer (2013). Nele é possível perceber uma preocupação com a inclusão formal dos grupos sub-representados. O segundo, por sua vez, trata da proposta de Sistema Integrado através do trabalho de Faria (2013) que relaciona a participação com deliberação. De posse dessa proposta, insiro outras duas propostas de Sistemas de Participação e problematizo as oposições e complementaridades entre elss.

## **2.1. Caracterização de Conferências**

Não há uma única definição para as Conferências, é o que se constata da revisão de literatura ora feita nos bancos de dados da Capes e *Scielo*. Única definição oficial também não há. Em seu trabalho, Clóvis (2012a) demonstra ao menos três definições encontradas em documentos oficiais.

Criada em 1937, através da Lei n. 378 que reorganizou o Ministério da Educação e Saúde, que eram um único organismo governamental na gestão do Presidente Getúlio Vargas, a primeira de todas as conferências surge como estratégia de planejamento da política de saúde e tinha como característica ser estritamente intergovernamental. Quase 50 anos após sua criação, as Conferências passaram a ser consideradas um canal democrático entre a Administração Pública e membros da Sociedade Civil.

Diante dos referenciais deste trabalho, apresento-as como instituições de participação criadas e convocadas por órgãos do Poder Executivo que reúnem representantes do Estado e da sociedade, geralmente com periodicidade de três anos, para dialogar a respeito de Políticas Públicas.

Repletas de regras que orientam todo o processo, as descrevi a partir das informações sobre a primeira Conferência que institui uma forma de organização reproduzida pelas seguintes. Mas, atualizo informações sobre as duas edições seguintes ao longo do texto.

Ao final, registrei alguns possíveis problemas apontados pelas entrevistas que não foram analisados nesta dissertação, mas que dialogam com a ideia de limites da institucionalização do processo.

### 2.1.1. Definição e Finalidades

Não há uma única definição para as Conferências, é o que se constatou na revisão de literatura da Capes e *Scielo*. Elas apareceram 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. A maior parte, contudo, parece compreender como espaço ou canal de participação popular.

Segundo a sistematização de Souza *et. al.* (2013), a noção de espaço político, possivelmente foi influenciado “pelas visões a respeito da emergência de experiências da sociedade civil no período de redemocratização do país [... onde] estariam imersas no processo de ampliação da participação social na gestão pública” (p. 31). Já na visão de canais de participação estaria “o reconhecimento destas como um dos diferentes meios de participação legitimados em um sistema político [...] uma das alternativas para a expressão de interesses dos grupos envolvidos” (Idem). A visão de instituições, por sua vez, “refere-se à regulamentação, ou seja, à normatização das práticas de participação na gestão pública [...] e] implica assumir que ocorre um envolvimento institucionalizado da sociedade no processo de formulação de políticas públicas” (Idem).

Única definição oficial também não há. Em seu trabalho, Clóvis (2012a) demonstra ao menos três definições encontradas em documentos oficiais. Em julho de 2013, contudo, a Secretaria Geral da Presidência divulgou a minuta do Decreto que regulamentaria a Política Nacional de Participação Social, e nela as Conferências “são processos periódicos de debates, formulação e avaliação sobre temas específicos, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil” (Art. 8º, BRASIL, 2013).

Assim, apresento-as como instituições de participação criadas e convocadas por órgãos do Poder Executivo que reúnem representantes do Estado e da Sociedade, geralmente com periodicidade de três anos, para dialogar a respeito de políticas públicas.

Por serem escalonadas em etapas (municipais, estaduais, etc.), com procedimentos internos próprios (grupos de trabalho, plenárias, etc.) onde representantes (chamados/as de delegados/as) e demandas abordadas (resoluções e moções) vão sendo filtradas até a etapa

nacional. As Conferências também podem ser compreendidas – em sua forma de funcionamento – como processos de participação que buscam inserção nos processos de Políticas Públicas das áreas em que foram convocadas. 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, mesmo quando inseridas numa arquitetura institucional de participação social, como no caso da formulação de planos diretores para as cidades, ou quando estabelecidas num procedimento administrativo, como no caso de estudos de impacto ambiental (p. 15).

Nesse sentido, elas se diferenciam dos conselhos que são permanentes, pois mesmo que instituídas em um sistema, como no caso da assistência social, necessitam de convocação específica feita pelo poder Executivo, com certa regularidade quando são realizadas mais de uma vez (Idem). Disso reside o fato de que podem ser convocadas com distintas finalidades, como a de contribuir apenas com o fortalecimento da participação.

Souza (2012a) também mapeou nos Decretos e Portarias que convocaram Conferências entre 2003 e 2010, quais as principais finalidades atribuídas às Conferências. Foram 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%, 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 frequente. Segundo o mapeamento aprofundado por Teixeira *et. al.*(2012), não foi excluída a possibilidade da Conferência também ser convocada com outro propósito, 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).

Embora a definição apresentada possa ser genérica, ela é válida apenas para as Conferências criadas e convocadas a partir da década de 80. Para explicar porque eu divido o histórico de desenvolvimento das Conferências em dois momentos: a) o da sua criação onde são instituídas como espaço de planejamento; b) e o momento após a promulgação da Constituição de 1988, o inaugurado onde começam a se desenvolver como uma instituição democrática.

*a) Conferências enquanto um espaço de planejamento*

Criada em 1937, como consequência da Lei n. 378 que reorganizou o Ministério da Educação e Saúde na gestão do Presidente Getúlio Vargas, a primeira de todas as conferências surgiu como estratégia de planejamento da política de saúde e tinha como característica ser estritamente intergovernamental, pois dela apenas participavam autoridades do então Ministério da Educação e Saúde e autoridades setoriais dos estados e do território do Acre (BRASIL, 2009).

Souza *et. al.* (2013) recorda 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 (Idem, p. 28).

Apesar da previsão legal de serem realizadas 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” (Idem, p. 11).

Com histórico cheio de percalços políticos, ela conseguiu manter-se institucionalizada mesmo durante todo o período da ditadura militar, ainda que entre intervalos longos. Na terceira, em 1963, os representantes governamentais dos Estados puderam se fazer acompanhar de assessores técnicos em todos os trabalhos, e na seguinte em 1967, houve uma maior participação de especialistas.

Foi na sexta edição, em 1975 que sua participação foi ampliada para representantes de outras áreas que não só a de 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).

Final da década de 1970 e início da década de 1980, quando se intensificou o processo pela redemocratização do país, aconteceram a sexta e sétima edições da Conferência de Saúde, 1977 e 1980 respectivamente, com o duplo objetivo de: (i) debater uma Política Nacional de Saúde; (ii) e democratizar o processo decisório com a participação da população.

É então neste momento, mais de 40 anos após sua criação, que as Conferências passaram a ser consideradas como um canal democrático entre a Administração Pública e membros da Sociedade Civil. Quando a sua 8ª edição, ocorrida em 1986, reuniu 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). Este evento em si marcou a passagem do primeiro para o segundo momento do histórico de Conferências, ganhando o caráter que a define hoje como instituição.

Considerada como uma pré Constituinte (FERRAZEI; 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. As Leis n. 8.080 e n. 8.142, ambas de 1990, por exemplo, instituem o Sistema Único de Saúde, e dispõe sobre a participação da comunidade na sua gestão, respectivamente (BRASIL, 2009).

#### *b) As Conferências enquanto instância de participação democrática*

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). Com a experiência aparentemente bem sucedida da área da saúde, outras áreas



como Direitos Humanos e Direitos da criança e do Adolescente, também começaram a organizar conferências.

Santos e Pogrebischi (2011) sistematizaram e classificaram as Conferências a partir dessa determinação legal. Entre 1988 e 2008 foram realizadas 80 conferências com a seguinte distribuição: (i) 2 Conferências no governo Collor, que durou 2 anos e 9 meses; (ii) 6 Conferências no governo Itamar Franco, em 2 anos e 2 meses de duração; (iii) 17 Conferências no governo de Fernando Henrique Cardoso, com 8 anos de duração; e finalmente o (iv) governo de Luiz Inácio Lula da Silva que, até então 7 anos de duração, já tinha realizado 55 Conferências, o que corresponde a 68,8% de todas as Conferências realizadas até então (SANTOS; POGREBINSCHI, 2011, p. 36).

Essas 80 Conferências foram classificadas em seis grupos temáticos, quais sejam: (i) o histórico grupo de Saúde, que corresponde a 25% de todas as conferências, distribuídas em 9 subtemas<sup>14</sup>; o grupo de (ii) Direitos Humanos, com 13,8%; (iii) Educação, cultura, assistência social e esporte com 16, 3%; (iv) Estado, economia e desenvolvimento também com 16, 3%; (v) meio ambiente com 3,8% e, por fim, a (vi) de Minorias, também distribuídas em 9 subtemas<sup>15</sup> onde se encontram as Conferências de mulheres, correspondente a 25%.

Não só pela dimensão quantitativa, mas principalmente pelas expectativas geradas com a chegada de um representante da frente popular do PT no governo federal, o governo do então Presidente Lula inaugurou um novo momento na história das Conferências.

Do grupo temático de minorias, por exemplo, 8 das 9 Conferências foram criadas no governo Lula, convocadas a partir da criação de Secretarias Especiais como é o caso da Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres, ou Departamentos como é o caso da População LGBT incorporada à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência.

Vários autores como Avritzer (2008, 2011), Santos e Pogrebinschi (2011), Petinelli (2011), Tatagiba (2011), Pires (2011), Souza (2012), Moroni (2006), além de outros, também fazem referência à contribuição do PT. Na época da Constituinte quando “defendiam a ideia de que a incorporação da participação popular nas decisões públicas produziria a tão desejada “inversão de prioridades” [...], beneficiando parcelas mais amplas da população local” (PIRES,

---

<sup>14</sup> São eles: a) ciência, tecnologia e inovação em saúde; b) gestão do trabalho e da educação na saúde; c) medicamentos e assistência farmacêutica; d) saúde; e) saúde ambiental; f) saúde bucal; g) saúde do trabalhador; h) saúde indígena; e i) saúde mental;

<sup>15</sup> São eles: a) direitos da pessoa idosa; b) direitos da p. com deficiência; c) de gays, lésbicas, bissexuais e transexuais; d) povos indígenas; e) políticas públicas para as mulheres; f) direitos da criança e do adolescente; g) juventude; h) promoção da igualdade. racial; e de i) comunidade brasileira no exterior.

2011, p. 262), e quando o PT assume o governo federal e traz para dentro do governo disputas que ocorriam fora dele (MORONI, 2006).

Ao inaugurar o que poderia ser classificado como terceiro momento pela dimensão que assumiu, o Presidente Lula criou, por meio do Decreto de 15 de novembro de 2003, o Fórum Governamental de Participação Social – FGPS, composto por representantes dos Ministérios e das Secretarias Especiais da Presidência da República, que integram a estrutura do Governo Federal. Dentre as finalidades elencadas nos incisos do Art. 1º está a ambição de propor e apreciar propostas de diretrizes para a formulação de políticas voltadas para a ampliação da participação social no âmbito do Governo Federal.

Após a saída do Presidente Lula do governo federal, com a chegada da Presidenta Dilma de mesmo partido, a busca pela institucionalização da participação parece ter sido intensificada com a criação da Secretaria Nacional de Articulação Social – SNAS, ligada à Secretaria-Geral da Presidência da República, e seus respectivos Departamentos de Diálogos Sociais, Participação Social, e Educação Popular e Mobilização Cidadã.

Em outubro de 2011, a SNAS organizou o 1º Seminário Nacional da Participação Social que reuniu quase 400 participantes de todo país com o objetivo de fazer um balanço sobre iniciativas de participação social e a efetividade alcançada por essas ações<sup>16</sup>. Segundo notícia no site da Presidência<sup>17</sup>, o Seminário teria lançado bases para construção de um Sistema Nacional da Participação Social.

Em entrevista realizada com um gestor e uma gestora do Departamento de Participação Social da SNAS, a quem compete desenvolver estudos e pesquisas sobre a participação e fomentar a integração entre conselhos, ouvidorias e Conferências, foi ressaltado por ela que o Departamento elaboraria uma Minuta sobre esta proposta de Sistema com o apoio do IPEA.

Além disso, tendo como *slogan* “a participação como método de governo”, a gestão da então Presidente Dilma pretende encerrar seu primeiro mandato em 2014 com a adesão do “Compromisso Nacional pela Participação Social” pelos executivos estaduais e municipais<sup>18</sup>, enquanto a minuta da norma que regulamentaria o sistema passaria por consulta.

---

<sup>16</sup> O relatório do evento foi realizado pelo Núcleo Democracia e Ação Coletiva do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, e pode ser encontrado no link: [http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/seminario/relatorio-final](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/seminario/relatorio-final).

<sup>17</sup> Acesso Aqui [http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2011/11/08-11-2011-seminario-lanca-as-bases-para-a-construcao-de-um-sistema-nacional-de-participacao-social](http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/11/08-11-2011-seminario-lanca-as-bases-para-a-construcao-de-um-sistema-nacional-de-participacao-social). Disponível em 09 de jun. de 2012.

<sup>18</sup> Acesso Aqui: [http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/compromisso-participacao-social/passo-a-passo](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/compromisso-participacao-social/passo-a-passo). Disponível em 09 de jun. de 2012.

### ***2.1.2. Como se organiza um processo***

Convocada em 2003 pelo Decreto s/n de 18/12/2003 e realizada durante o ano de 2004 entre os dias 15 e 17 de julho, a primeira Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres - CNPM tinha o claro objetivo de 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.

Para tanto, se criou uma Comissão Organizadora Nacional – CON designada pelo Conselho nacional dos Direitos da Mulher – CNDM, 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. Foram instituídas ainda, no interior da CON a: Comissão Especial Temática e de Relatoria; Comissão Especial de Comunicação; Comissão Especial de Infraestrutura; e Comissão Especial de Regimento e Regulamento; e ainda um Grupo de Apoio (BRASIL, 2004a).

Nos termos do 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” e “apresentação das propostas de diretrizes para construção do Plano Nacional de Política para as Mulheres” (BRASIL, 2004a).

Diante da pretensão de realizar um amplo processo de mobilização nacional através da organização de plenárias municipais e/ou regionais e estaduais, antes da etapa nacional, a SPM elaborou quatro boletins informativos onde: (i) apresentava compromisso da Presidência com a SPM e o objetivo da CNPM; (ii) estipulava períodos para as plenárias municipais e estaduais acontecerem; (iii) dizia que a etapa poderia acontecer em apenas um dia, com relatórios aprovados devidamente encaminhados para a CON, (iv) e que nela deveriam ser eleitas representantes para etapa seguinte (da municipal para estadual, da estadual para nacional)<sup>19</sup>; (iv) e esclarecia dúvidas sobre a organização das etapas, como quem paga o deslocamento, alimentação e hospedagem, quem compõe as Comissões Organizadoras Estaduais – COE e Municipais – COM, etc. (BRASIL, 2004).

---

<sup>19</sup> Seguindo porcentagem de 60% de representantes da sociedade civil eleitas na etapa estadual e 30% dos governos estaduais e municipais, tendo como referência o número de 1.630 pessoas para etapa nacional que teria mais de 60 representantes do CNDM e 300 dos demais Ministérios.

Além dos Boletins, a SPM também organizou “texto-base” para ser objeto de discussão e votação nas Conferências Municipais e Estaduais, elaborados pela CON e um Grupo de Trabalho e Consultoras contratadas. Os textos-base para as municipais e estaduais eram diferentes, mas tinham em comum uma indicação de metodologia e pequenos diagnósticos elaborados a partir dos dois painéis pensados para etapa nacional. Ao final do texto-base da estadual, contudo, tinha uma indicação de Diretrizes de Políticas e ações prioritárias.

Estas indicações de ações prioritárias, ao todo 40, estavam distribuídas em cinco eixos temáticos que coincidiam com os mesmos eixos da etapa nacional. Quais sejam: (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, segundo a SPM, é apenas uma contribuição para o debate, de modo a respeitar a diversidade regional. A preocupação tem fundamento. Antes da criação da Secretaria e Conferência nacional de mulheres, as Coordenadorias dos municípios de Recife e São Paulo, por exemplo, já realizaram Conferências municipais de mulheres e tinham suas próprias agendas.

Segundo a Representante Governamental Local – RGL1 apesar de ter que repetir a terceira edição de Conferência por estar fora do calendário da Nacional, Recife sempre prezou por sua autonomia do processo formulando seus próprios eixos, elegendo suas próprias prioridades, e mais recentemente elaborando sua própria Política municipal através do “Fórum de Gênero” constituído por representantes das demais Secretarias no município e do Conselho, publicada em 2012.

Apesar dessa autonomia, foi comum encontrar nos documentos das últimas edições de Conferências municipais e estaduais a reprodução da mesma metodologia pensava pela SPM, ainda que com tempo de duração diferente, qual seja: a) plenária de abertura, b) painéis, c) Grupos Temáticos, e d) plenária final. Metodologia semelhante, também, foi reproduzida nas edições seguintes da Conferência realizadas em 2007 e 2011, havendo pequenas modificações que serão detalhadas na dissertação.

As mudanças mais significativas entre as edições que merecem serem mencionadas, é a incorporação das orientações aos Estados e municípios no Regimento, e a criação de mais seis

eixos temáticos na II CNPM em 2007, todos reconfigurados na III CNPM em 2011 pelo tema que evocava diversos tipos de “autonomia”<sup>20</sup>.

Com mais de 2.500 participantes, destes 1.800 delegadas credenciadas, a I CNPM aconteceu após a realização de mais de 2 mil plenárias estaduais e municipais, que envolveu cerca de 130 mil pessoas. A II CNPM conseguiu ampliar o número para 2.800 na etapa nacional. Já a III CNPM diminuiu propositalmente o número de participantes na nacional para 2.125 delegadas, mas manteve a ampliação local, envolvendo mãos de 200 mil mulheres no processo. Segundo a RGN5, a estratégia é diminuir os custos, envolver mais mulheres nos municípios, e colaborar com a qualidade da deliberação.

Descrevo abaixo como se dá o funcionamento e os principais procedimentos da realização de uma etapa nacional de Conferência, com auxílio dos documentos e de trabalhos encontrados nas revisões de literaturas sobre Conferências:

- a. 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;
- b. 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<sup>21</sup>.
- c. 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 CON. 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,

---

<sup>20</sup> Os seis eixos acrescentados após a Plenária final da II CNPM foram: participação política das mulheres e igualdade em todos os espaços de poder; desenvolvimento sustentável; direito das mulheres a terra e moradia; cultura, comunicação e mídia não discriminatória; enfrentamento de todas as formas de discriminação, entre elas o racismo, o sexismo e a lesbofobia; e enfrentamento das desigualdades que atingem as mulheres jovens, idosas, em suas especificidades e diversidades.

<sup>21</sup> É neste momento, por exemplo, que se discute a possibilidade de inserção de propostas inéditas (ou seja, as que surgem apenas na etapa nacional considerada o final de todo processo) no documento final que sai da conferência, ponto que não costuma ser pacífico e é o tipo de questão que poderia ser enfrentada por uma regulação.

improrrogáveis. A mesa pode definir limite de números de inscrições para as manifestações, considerando a programação da Conferência.

- d. Grupos de Trabalho – É a instância na qual os delegados escolhem eixo temático específico onde fica durante toda a Etapa (FERRAREZI e 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;
- e. Proposta – É o produto de cada Grupo de Trabalho. Consistem em anunciados construídos coletivamente com o objetivo de intervir na agenda governamental (FERRAREZI e 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” para sugerir a supressão ou modificação dela;
- f. 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);
- g. 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 deseja, 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;

- h. 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).

Findado todo o percurso, as Resoluções aprovadas na Conferência são então encaminhadas para o respectivo órgão responsável que fica sob a incumbência (sem prazo ou qualquer vinculação legal) que deve dar o fim previsto pela convocação, como influenciar a formulação de um Plano de Política Pública como acontece na área de Política para as mulheres.

Durante seu discurso na abertura da I CNPM, o Presidente Lula teria ainda anunciado a promulgação do Decreto de 15 de julho de 2004 (BRASIL, 2004a) que Institui Grupo de Trabalho Interministerial – GIT 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 a Fome, Planejamento e Promoção da Igualdade Racial e a própria SPM, o GIT também teve na sua composição duas representantes da sociedade civil que estão no CNDM, e duas Representantes dos Governos estaduais e municipais ou do Distrito Federal.

O papel do GIT foi o de elaborar o Plano no prazo de até 60 dias, prorrogável por até 30 dias (art. 4º), mas também teve que “propor estratégias de acompanhamento, avaliação e monitoramento do Plano” (art. 3, III). Por este motivo, o Decreto n. 5.390 que aprovou o I Plano Nacional de Política para as Mulheres, apenas em 8 de março de 2005, 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)<sup>22</sup>.

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. Sobre esse trabalho de formulação, as Representantes Governamentais Nacionais – RGN do MDA e da SPM, respectivamente, contam que:

A Secretaria de Política para as Mulheres fez um processo bem amplo e bem democrático para construir o Plano, daquilo que é um comitê de implementação interministerial, de implementação do Plano que vai além, inclusive dos órgãos do governo que estão representados no CNDM. [...] a SPM em diálogo com os ministérios, definem o que de fato vai ser feito, e tem um trabalho muito importante de definir o que vai ser feito, quanto vai ser gasto, e quem são os responsáveis. (RGN6)

Pra montar o Plano tem uma discussão coletiva, mas tem uma construção nas áreas que estão mais conhecendo aquilo. [...] Todo mundo olha, dá palpite, mas claro que a Secretaria de Enfrentamento da Violência tem mais claramente tudo o que está sendo feito e pode, na elaboração do plano, palpitar com mais propriedade naquilo. Mas tudo o que é feito passa por toda a coordenação da Secretaria, e daí passa a proposta que num determinado momento vai pro Conselho nacional, que sugere e mexe. (RNG4)

Sob a coordenação da Secretaria Especial de Política para as Mulheres, também compete 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)<sup>23</sup>.

Mas, apesar desse esforço, uma série de possíveis problemas<sup>24</sup> no processo conferencial foram colocadas pelas entrevistadas Representantes da Sociedade Civil Nacional - RSCN. Neste sentido, vale a pena registrar algumas, como: (i) a metodologia de tradição sindicalista que conduz o processo no interior da Conferência (RSCN2; RSCN4; RSCL1); (ii) o pouco tempo para produção das Relatorias que são conduzidas por consultoras contratadas e também por quem organiza o processo no interior da Conferência (RSCN4; RSCN5); (iii) e a mais

---

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Foram encontradas no site da SPM 48 atas de reuniões desse Comitê, datadas de abril de 2005 a agosto de 2013, quando realizei o último levantamento. Apesar do Decreto que institui o Comitê não se pronunciar sobre periodicidade de reuniões, através destes documentos é possível constatar que as reuniões têm ocorrido com a periodicidade de dois meses.

<sup>24</sup> “Possíveis”, uma vez que a pesquisa não avançou na análise das mesmas, motivo pelo qual não se poderia afirmar que esses problemas se confirmam.



recorrente, o descompasso temporal entre o processo do PPA e o de realização das Conferências (RSCN2; RSCN3; RSCN4; RSCN6).

Todos eles parecem dialogar de algum modo com o arcabouço teórico sobre os limites da institucionalização do processo. Limites estes que pareceram inicialmente esquecidos pelas representantes que participaram ou organizaram processos das CNPMs, diante das expectativas produzidas de que trato no próximo Capítulo. Limites estes que também se configuram como desafios, como é o caso da agenda de inclusão de que passo a falar a seguir.

## **2.2. Agenda de Inclusão e modelos de democracia**

Segundo a leitura sobre representações políticas de espaços nacionais, realizada por Teixeira et. al. (2012) de 63 das 74 Conferências que teriam ocorrido de 2003 até 2010, não há, com exceção das Conferências ligadas a população indígena, criança e adolescente e juventude, outras conferências que façam menção à garantia de acesso de grupos marginalizados ou excluídos dos processos de decisão, aos espaços participativos, nos decretos e leis que serviram como fonte para pesquisa.

Para os autores, “isso pode revelar baixa preocupação com a inclusão de distintas perspectivas sociais no momento da convocação de espaços participativos como as conferências” (TEIXEIRA ET AL, 2012, p. 20). A suspeita parece estar correta.

De acordo com dados divulgados por Avritzer (2013) entre 2003 e 2010 participaram de Conferências cerca de 6,5 milhões de pessoas adultas. Destas, a composição é de: mulher (51,2%), com quatro anos de escolaridade (26,9%) ou com ensino médio completo (20,3%), com renda que varia entre 1 a 4 salários mínimos (52,2%). (p. 129). Neste caso, “não são os mais pobres que participam, mas as pessoas na média de renda da população brasileira e, em geral, com escolaridade mais alta que a média” (Idem, p. 130).

Já quanto às áreas onde a participação nas Conferências nacionais ocorre, ele afirma que há certa dose de continuidade e de inovação. De continuidade porque algumas áreas de Política como saúde e assistência social, pela institucionalização ocorrida nos anos 80 e 90, a participação é mais forte. A inovação é a grande participação em áreas que – para o autor – não há uma tradição tão grande como é o caso das Conferências de mulheres e cultura (AVRITZER, 2013).

O que está por trás dessa tipicidade da participação é a preocupação com a garantia de inclusão da diversidade, em especial de grupos geralmente excluídos do debate político chamados de sub-representados, pois se acredita que “pessoas de perspectivas sociais diferentes podem ter diferentes visões a respeito do mesmo problema, influenciadas por sua posição na estrutura social ou por condição pessoal” (TEXEIRA ET AL, 2012, p. x). Mas, não só isso. Para os teóricos participativos, a inclusão é uma condição para a efetividade e a legitimidade da política (FARIA, 2011, p. 107).

Ao propor um Sistema integrado entre participação e deliberação, Faria (2013) utiliza um referencial teórico dentro da teoria deliberativa que postula pela existência de um sistema onde as distintas formas de participar e deliberar se colocam como complementares. Mas, a pretensão que chamo de “proposta acadêmica” em se criar um Sistema de Participação, não é a única vigente.

Como foi mencionado na parte histórica desse Capítulo, o governo federal também tem formulado uma proposta de Sistema de Participação através da parceria entre o Departamento de Participação Social dentro da Secretaria Nacional de Articulação Social da Presidência e o IPEA.

Há ainda uma terceira proposta que mais se aproxima da ideia de Reforma do Sistema Político do que propriamente a construção de um Sistema de Participação. Contudo, essa proposta parte de uma Plataforma dos Movimentos Sociais que tem como principal objetivo ampliar a participação de grupos sub-representados, e tem entre suas lideranças representantes de movimentos de mulheres.

A relevância do registro destas propostas de Sistemas, além de problematizar a oposição ou complementaridade entre modelos de democracia, também está ligada a questão do perfil normativo das Conferências, uma vez que tais propostas inevitavelmente passariam pela regulamentação e poderiam se posicionar sobre.

### ***2.2.1. Perfil de participantes e representação***

Para Avritzer (2013) há fatores que explicam essa tipificação da participação (mulher, com até o ensino médio completo e renda que varia entre 1 e 4 salários). Com relação a maior participação de mulheres ele explica que está relacionada à concentração de participantes no nível local ou regional onde as mulheres seriam a maioria.

No que se refere ao recorte de gênero, a pesquisa com a população em geral mostra que a participação das mulheres decresce conforme aumenta a escala, ou seja, elas participam mais nos níveis municipal e estadual e menos no nacional. [...] Ao se considerar que a população de mulheres no Brasil é de 51%, as etapas municipais e estaduais tem representação de mulheres acima da faixa populacional em geral. (AVRITZER, ET AL, 2013, p. 157).

Com relação a grande participação em áreas novas, como a de mulheres, ele destaca a baixa influência das novas secretarias criadas pelo governo Lula.

Neste caso, a participação dos atores da sociedade civil nas conferências nacionais exerceu também o papel de reforçar a agenda política da secretaria frente ao governo federal e ao Congresso Nacional. [...] Estes fatos estabelecem um segundo motivo pelo qual a participação em uma conferência nacional pode ser elevada, que é o grau de contenciosidade de uma determinada política no interior do governo e o nível de consenso entre a sociedade civil e os membros do governo acerca desta política (p. 131).

No interior da instituição, e em paralelo à estrutura escalonada, a eleição de representantes é elemento importante do processo conferencial, sendo inclusive considerada um dos meios para conexão entre as etapas que iniciam em nível municipal ou regional, passam pelo estadual, até chegar a nacional.

Em nível municipal, quando não antecedido de etapa preparatória, a participação é direta, de modo que qualquer pessoa estaria autorizada a participar. Mas, para seguir nas próximas etapas, os participantes tem que ser eleitos como representantes na plenária final do evento, dentro da % estabelecida pela Comissão Organizadora de acordo com o limite estabelecido pela nacional. Por este motivo são chamados de delegados.

Para além da condição de delegado, existe a de convidado ou ouvinte. Convidado é aquele que tem direito a voz, mas não pode votar em eleição de propostas ou representantes. Ouvinte apenas acompanha o processo. Contudo, como relembram Teixeira et al (2012), existem brechas a este sistema de eleição que é a condição de delegado nato (presente em 87% dos casos) ou indicado (com 42% dos casos): sendo o primeiro integrante da comissão organizadora da Conferência ou Conselho respectivo; e o segundo um indicado por organizações consideradas relevantes para o debate.

Isso faz pensar que a natureza da função desempenhada por conselheiros ou por integrantes da comissão organizadora seja suficiente para habilitar a pessoa a ser representante na etapa nacional, não necessitando, portanto, de autorização por parte da sociedade. [...] A habilitação anterior para participar do conselho já torna o representante apto a seguir sua função representativa no espaço ampliado de discussão da política que é a conferência. No caso de integrantes da comissão organizadora, a pessoa é habilitada no momento da indicação pelo poder Executivo para colaborar na preparação da conferência. Assim, decorrente também do papel que desempenham, os integrantes da

Comissão Organizadora Nacional (CON) costumam ter voz e voto na etapa final do processo participativo. Além da prerrogativa da participação como representante na etapa nacional, a comissão organizadora tem poder para indicar representantes (Idem, p.30).

O problema aqui, segundo estes autores, estaria na perda de representantes das capilaridades das microrregiões e municípios, que seriam as regiões mais afetadas, pois as organizações de renome não necessitariam de articular com os que dizem representar. Ainda para Teixeira et. al. (2012) existe, “nesse caso, a legitimação por parte do governo e das organizações que fazem parte dos espaços participativos da representação sem vinculação com as bases” (p. 31).

Mas, o fato, é que este último não é um ponto de simples convivência entre governo e estas organizações. Na organização dos processos de Conferências de mulheres em Pernambuco nos anos de 2007 e 2011, por exemplo, houve intenso debate no interior da Comissão organizadora Estadual sobre a porcentagem de distribuição de vagas para delegadas da estadual entre as representantes dos municípios e aquelas engajadas em organizações que lutam contra a desigualdade entre os gêneros há anos.

O terceiro ponto que tangencia o debate sobre representações é a proporção de representantes do governo e da sociedade civil que compõem as delegações. Nos documentos analisados pelos autores, eles encontraram 26 conferências que indicaram em média a proporção de representante governamental em 32% das vagas e representante da sociedade civil em 68%. Das vagas governamentais, 22% (por indicação) correspondem à esfera federal e 78% a esfera estadual e municipal (eleitos durante a etapa) (TEIXEIRA ET AL, 2012).

A existência da representação governamental nas conferências e nos conselhos implica o reconhecimento do governo como participante na negociação das políticas públicas. Isso faz com que surja a questão sobre o papel do governo nos processos participativos e até mesmo o questionamento sobre a finalidade dessa presença. Cairia por terra a percepção de que as conferências são processos de escuta de demandas sociais e ganharia força a visão do espaço como arena de interlocução e disputa entre governo e sociedade. Afinal, os representantes governamentais não estariam incumbidos apenas de promover e organizar as conferências, ou mesmo de mediar conflitos de posições, seriam eles também agentes no embate de ideias (Idem, p. 34).

Apenas três Conferências teriam previsto em sua delegação governamental representantes do judiciário, e cinco do legislativo, o que evidenciaria um baixo envolvimento desses poderes e concentração no poder executivo. Isso se torna um problema na medida em que muitas propostas formuladas dependem do Legislativo e também do Judiciário para a implementação (TEIXEIRA ET AL, 2012).

O quarto e último ponto sobre representação se refere à distribuição de vagas entre segmentos reconhecidos para aquela área temática, que geralmente ocorre com o estabelecimento de cotas para composição da delegação a ser eleita na etapa estadual, para garantir a participação destes segmentos na etapa nacional. A depender da forma de como a sociedade civil se organiza naquela área, estes segmentos podem ser pensados nas categorias gerais como: usuários, movimentos sociais, sindicatos, trabalhadores, empresários, prestadores de serviço ou concessionários de serviços públicos, Organizações Não Governamentais (ONGs), entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa (TEIXEIRA ET AL, 2012).

Entre as Conferências pesquisadas por Teixeira et al (2013), apenas um terço apresentou alguma ação para garantir a distribuição de vagas por segmento. Dessas: apenas 17% das conferências destinaram vagas por gênero feminino, quando o mais comum para os autores seria de 30%; 7% reservaram por idade correspondem a espaços onde a Política é pensada pela questão geracional; e 9% reservaram cotas por cor ou raça (Idem). Porém, estas reservas não necessariamente garantem a inclusão.

Embora a destinação de vagas oportunize que beneficiários de políticas se vejam como sujeitos de direitos e que, com a inclusão no processo participativo, possam reivindicar seus direitos e apresentar suas perspectivas das questões em pauta, é importante ponderar que a ação inclusiva aconteceu mais naquelas conferências que, de alguma forma, lidam com questões do cotidiano dessas pessoas. Isso pode indicar uma tendência à escuta de demandas de beneficiários das políticas e não à inclusão de sujeitos marginalizados dos espaços de formulação de políticas públicas (TEIXEIRA ET AL, 2012, p. 35).

As pesquisas analisadas por Cunha (2013)<sup>25</sup>, confirmam esta preocupação. “De acordo com elas, a escala pode ser um fator determinante para a redução da participação [...], assim como o tipo de política pública parece ser fator relevante para tal” (p. 158). No caso das mulheres, a participação de 58,3% no nível local e regional, cai para 56,4% no estadual e finda com 47,4% no nacional. No caso da participação de negros e pardos, o percentual de 56,4% no nível local e regional, já representa uma grande queda no nível estadual indo para 51,3%, e finda o processo com iguais e 47,4% na nacional.

Para autora, um possível fator de explicação para diminuição da participação de mulheres em nível nacional pode residir no distanciamento de tempo e espaço, pois diferente do nível local onde as mulheres conseguiriam conciliar com suas tarefas cotidianas, as

---

<sup>25</sup> A primeira pesquisa, Participação e Conferências, realizada pela Vox Populi, em 2011, entrevistou uma amostra aleatória de 2.200 pessoas, distribuídas pelos 27 estados brasileiros. A segunda pesquisa, Participação e Assistência Social, realizada pelo Projeto Democracia Participativa (PRODEP), em 2009, entrevistou delegados durante a Conferência Estadual de Assistência Social de Minas Gerais (Ceas-MG).

dificuldades aumentariam sem o aporte de serviços de cuidadores para crianças ou mesmo financiamento das despesas delas com a estadia.

Já a diminuição de participação dos negros e pardos poderia estar relacionada ao fator de escolaridade onde “há um forte decréscimo de pessoas com nível médio (de 38,3% para 10,5%) e um aumento na participação daquelas com ensino fundamental (de 24% para 31,6%), nível superior (de 28,7% para 36,8%) e pós-graduação (de 8,5% para 21,1%), neste ultimo caso em mais de 100%” (CUNHA, 2013, p. 160), o que poderia ser confirmado pelo fato de maior parte dos brancos estarem como representante governamental, e os negros e pardos usuários.

Uma das alternativas pensadas é mobilizar segmentos específicos dentro do tema em pauta foram as etapas de Conferências Setoriais. De acordo com o mapeamento de Teixeira et. al. (2013) três foram as Conferências que realizaram esse tipo de modalidade. Para eles, as Conferências setoriais teriam o condão de garantir a participação de setores que trazem contribuições específicas, mas que provavelmente não seriam eleitos em etapas preparatórias abertas, “assumindo que a simples participação em espaços mais amplos como as conferências municipais e estaduais poderia constranger a apresentação e o diálogo sobre as necessidades do grupo” (p. 36).

Para além dos pontos elencados, vale mencionar por fim um debate que tem crescido na academia ao pautar a questão da legitimidade da representação, uma vez que a participação teria gerado uma nova experiência de representação diferente dos moldes liberais. A diferença estaria na “presença de um processo de autorização de seus representantes, que, apesar de limitado, é distinto da simples apresentação voluntária de atores para participar do poder deliberativo, o qual envolve discussão e decisão” (ALMEIDA, 2013, p. 174).

Na avaliação de Almeida (2013), a “tentativa de avaliar a legitimidade das conferências está fadada a um debate estéril se concentrada na presença ou ausência de autorização, o que não implica em desatenção aos processos de inclusão e controle democrático” (p. 175). Como saída, ela postula pela existência de um sistema formal de inclusão de arenas e atores, que contribuiria com a articulação entre representante e o representado. É sobre essa proposta que passo a falar.

### ***2.2.2. As três propostas de sistemas de participação***

Uma leitura que tem ganhado força recentemente é a de que as Conferências nacionais seriam espaços alternativos de representação ou mesmo instituições representativas (SOUZA,

ET AL, 2013; POGREBISCHI 2012, 2013). Como demonstrado ao longo do tópico anterior, o raciocínio inicial é simples: “à medida que a participação se move do nível local para o nível nacional, a eleição de delegados gera dinâmicas representativas não apenas entre a sociedade, mas também entre os membros do governo” (SOUZA ET AL, 2013, p. 32).

Outra largamente explorada pela literatura epistêmica do IPEA é a relação entre participação e deliberação que teria se tornado mais estreita com a: a) associação entre participação (nos espaços ou canais de participação regulamentados por leis ou decretos após a CF de 1989), e as decisões tomadas em relação a estas Políticas Públicas (em áreas como saúde e assistência social) e; b) uma preocupação de caráter mais teórico com o tema da democracia deliberativa por influência de bibliografias internacionais; sendo esta relação a possível origem para o chamado “problema de efetividade” (AVRITZER, 2011, p. 13).

Dos dois lados, se tem a tentativa de articular dois modelos de sistema político de democracia (representativa, participativa e deliberativa) que, ainda que com variações práticas diferentes de suas tradições, advém de enfoques teóricos que historicamente se opõem.

Pra começar, os modelos de democracia participativa e deliberativa surgem, justamente, em oposição à representação que – na sua tradição – tem expressão mais forte no sistema político eleitoral de eleições de representantes do poder legislativo e chefes do executivo<sup>26</sup>. Já entre os dois últimos, as diferenças podem ser mais sutis, posto que “embora participativos e deliberativos almejem melhorar a qualidade da vida pública, eles o fazem por meios diferentes” (FARIA, 2011, p. 107).

Os participativos são aqueles que defendem o envolvimento direto, amplo e sustentado dos cidadãos nas questões públicas (como passeatas, referendos, *recall*). Os deliberativos, por sua vez, são aqueles mais preocupados com a qualidade da discussão e da interação que irão gerar as escolhas políticas (ainda que em fóruns menores sob o risco de insulamento) (FARIA, 2011, p. 107).

A situação pode ficar um pouco mais confusa quando autores em torno dessas instituições que formam a parceria estratégica do IPEA começam a defender a ideia de um “sistema integrado”. A questão é que, a depender da fonte, vai haver uma proposta diferente de ou sobre o sistema.

Da “academia”, ou melhor, influenciada por autores que Faria (2013) define como teóricos deliberativos “sistêmicos” como Hendrix, Goodin, Drysek, Mansbridge, dentre outros,

---

<sup>26</sup> Como sustentado no início desse trabalho ao tratar da “crise do sistema representativo”, largamente explorado pela literatura sobre democracia, motivo pelo qual não me delongarei nesta diferenciação.

vem a proposta de um sistema integrado entre modelos de democracia representativa, deliberativa e participativa como forma de dar conta das críticas feitas às instituições formais de representação e deliberação na esfera pública (FARIA, 2013).

Do governo federal, de onde fala o IPEA, vem a ideia de um Sistema e Política Nacional da Participação Social ao qual já fiz referência. Essa ideia de sistema é usual em algumas áreas de Políticas Públicas no Brasil como a experiência do Sistema Único de Saúde que é descentralizado, integrado e hierarquizado para que o serviço de saúde seja universal, onde municípios, Estados e federação têm atribuições diferentes (FARIA, 2013).

De mais de 40 redes que mobilizam cerca de 900 organizações de movimentos sociais organizados, vem a proposta da Plataforma pela Reforma pelo Sistema Político<sup>27</sup> com diversas frentes que, de modo geral, pleiteia a participação direta das pessoas nas decisões políticas, com maior participação dos grupos sub-representados no poder.

Não obstante estas três propostas falem de Sistemas, acredito que elas têm enfoques que as tornam distintas. A proposta governamental parece ter como preocupação a formalização de um conjunto de processos e mecanismos democráticos que já foram criados, como forma de possibilitar o diálogo e compartilhamento de decisões entre governo e sociedade civil (ver art. 3º da minuta). Enquanto a proposta da Plataforma dos Movimentos Sociais propõe a reforma do sistema político que já existe.

Há, se pesquisarmos a fundo, intersecções entre as duas propostas que implicam na formalização desses processos e mecanismos que já existem. Mas, enquanto a proposta governamental parece parar por aí, no sentido de não escolher um perfil normativo para mediar essa relação entre Estado e sociedade civil, as organizações da Plataforma fazem campanha para coleta de assinaturas para Plebiscito Popular pela Constituinte Exclusiva e Soberana do Sistema Político, e não só da participação.

Entre essas duas propostas, existem várias ideias sendo disputadas em campos científicos, em especial da ciência política e administração pública onde aparece mais fortemente o debate entre “deliberativos” e “participacionistas”, que recoloca a ideia de sistema de outra forma.

De acordo com a revisão feita por Claudia Faria (2011) a diferença primordial entre estes dois modelos não parece se esgotar no *meio para chegar à* qualidade da vida pública. Os teóricos da participação estariam mais preocupados com a inclusão, que seria uma condição para efetividade e legitimidade da política, do que com razões apresentadas pelos atores para

---

<sup>27</sup> Ver site da organização: <http://www.reformapolitica.org.br/> Acessado em: 01 de fevereiro de 2014.



justificar suas preferências (FARIA, 2010). Para os primeiros, a exclusão política é uma das principais limitações da democracia deliberativa supostamente racional e neutra.

Por este motivo, os *participacionistas* ou *democratas ativistas* sugerem outras formas de expressão e de ação direta se contrapondo ao discurso racional como a narrativa, retórica, boicote, demonstração pública, passeatas, etc., de modo que a deliberação não estacione na inclusão formal e reproduza um discurso hegemônico.

Afinal, para eles seria ingênuo acreditar que os cidadãos se engajariam numa discussão ingênua e respeitosa com quem discordam, enquanto que “no mundo real, as deliberações – discussão e decisão – ocorrem às portas fechadas, entre elites que representam segmentos estruturalmente dominantes, possuindo, assim, grande influência sobre o processo discursivo e as decisões alcançadas” (FARIA, 2010).

Autores dessa linha costumam ressaltar que as sociedades são estruturadas por desigualdades sociais e econômicas tão profundas que mesmo os processos deliberativos, formalmente inclusivos, sofreriam destas mesmas tendências porque “serão comprometidos pela ação de atores que dominarão tanto os procedimentos como os espaços deliberativos com seus próprios interesses, embora utilizem argumentos racionais e se disponibilizem a entrar no debate” (FARIA, 2011, p. 108).

O subtópico anterior sobre perfil da participação e representação confirma essa preocupação dos ativistas deliberativos. Afinal, por mais que os processos de Conferências sejam formalmente inclusivos, é possível identificar diversas situações que configuram obstáculos para a inclusão material de grupos sub-representados politicamente. Mesmo quando se trata de uma Conferência convocada para uma população tida como sub-representada como é o caso das mulheres, dentro dessa mesma população também se reproduzem discursos hegemônicos que dizem respeito a outras características e identidades.

Por este motivo, autores fazem a dupla prescrição de: a) não participação nestes espaços para não legitimá-los, uma vez que o acordo alcançado por eles estaria operando sob alternativas limitadas e constrangimentos institucionais produzidos e apoiados pela desigualdade estrutural, o que o desqualificaria como genuinamente livre; e b) confronto através de manifestações públicas de forma a desmascarar as relações de poder injustas e os discursos hegemônicos, se utilizando de outras formas de expressão e ação que não a argumentação (FARIA, 2011, p. 109).

De acordo com Faria (2011), que se especializou em estudos e pesquisas sobre democracia deliberativa no Brasil em núcleo de pesquisa que coordena na Ciência Política da

UFMG, o que autores como a Iris Young defendeu com críticas desse gênero foi uma compreensão mais ampla da geração e influência da opinião pública. Mas, ela assegura a possibilidade das duas formas de ação correrem juntas, o que a levou a conformar um campo de democracia radical denominado de *ativistas deliberativos*.

É a conformação desse novo campo de estudiosos preocupados com uma deliberação justa e inclusiva, que parece se fundir o debate entre deliberativos e ativistas da participação e recoloco a ideia de Sistema, mas desta vez apenas entre participação e deliberação.

Isso porque, passados dois anos, a própria Faria (2013) vai retomar essa preocupação e pensar com os referidos autores sistêmicos “formas de conectar tipos distintos de ações – participação, deliberação e representação – em um “sistema integrado” que opere em diferentes níveis espaciais para concretizar uma agenda inclusiva” (Idem, p. 173). Fazendo uma analogia ao SUS, ela vai sustentar que em ambos os casos está presente é crença de que:

diferentes espaços, distribuídos em subunidades que apresentam regras e funções distintas, podem servir para a ação em outras unidades com funções e responsabilidades diferenciadas. [Mas,...] não precisem necessariamente ser tão interdependentes que uma mudança em um produza automaticamente uma mudança em todos os outros, embora preveja algum nível de conexão e coordenação entre estas partes (Idem, p. 174).

Retomando algumas preocupações sobre a complementaridade entre participação e deliberação, Faria (2013) vai dizer que apesar das manifestações de pressão e protesto violarem alguns padrões de deliberação, elas são, ao mesmo tempo, centrais para a correção de práticas deliberativas por ajudar a qualificar a informação, reconhecer cidadãos como agentes autônomos e consideração da igualdade de participação (p. 199). Ou seja, as formas de participação direta seriam complementares e corretivas das práticas de deliberação.

Essa proposta de Sistema é diferente da governamental no sentido de que ultrapassa a contingência da institucionalização formal de conjuntos de espaços e processos de caráter mais deliberativo, ao propor a complementaridade da participação que confronta e complementa o regime deliberativo. A participação, enquanto modelo teórico de democracia que propõe envolvimento direto dos cidadãos nas questões públicas, dificilmente será captado e formalmente institucionalizado pelo Estado<sup>28</sup> que, inicialmente, pode até a considerar como um sintoma de uma anomalia.

---

<sup>28</sup> Talvez o referendo possa ser uma exceção a este pressuposto. Mas, pensando com a lógica de teóricos da participação mais radicais, o referendo também estaria limitado por uma estrutura que sustenta e produz desigualdades.

Essa proposta também é diferente da Plataforma dos movimentos sociais porque esta última almeja a reforma de todo o sistema político e inclui o representativo. Enquanto a “acadêmica” de sistema integrado entre participação e deliberação faz analogia ao SUS, mas, exclui a necessidade de interdependência, a Plataforma – que conta com lideranças da base popular da década de 70 e 80 envolvidos com um projeto político de participação mais radical – parece propor justamente esta interdependência com a reforma e reconhecimento de instituições de forma a possibilitar o aumento e inclusão de grupos sub-representados e diálogos entre estas instituições e os/nos poderes.

Após as manifestações que ocorreram no mês de junho de 2013, organizações da Plataforma intensificaram os trabalhos e iniciaram nova campanha por coleta de assinaturas para apoiar a criação de um plebiscito popular. Representantes de importantes organizações de mulheres como a Articulação de Mulheres Brasileiras – AMB estão envolvidas no projeto<sup>29</sup>.

Para além dele outras redes e organizações, como a Marcha Mundial de Mulheres o SOS Corpo Instituto Feminista para Democracia, também tem apoiado a ideia de uma campanha pelo plebiscito para decidir sobre a realização de uma Constituinte exclusiva e soberana para reforma do sistema político<sup>30</sup>.

De todos os lados, qualquer que seja a proposta de Sistema passaria pela regulamentação e poderia se preocupar em responder sobre a influência das Conferências no processo decisório governamental. Para Faria (2013),

A relação entre conferências e o Estado também não pode ser esquecida. Isto porque a efetividade dos processos deliberativos depende de continuidade e implementação. Para que possam cumprir as promessas de maior inclusão política, as conferências estão sujeitas não apenas à avaliação da qualidade das formas de seleção e do relacionamento com a sociedade, como também à possibilidade de influência no processo decisório governamental (p. 198).

Faria (2013) coloca que mesmo quando as Conferências integram um sistema mais amplo e formal de deliberação, a prática confirmaria o diagnóstico sobre a necessidade de um sistema que promova a articulação entre arenas deliberativas. Articulação essa que não é natural ou automática. A conclusão é que:

O crescente protagonismo das conferências nos últimos anos, no que diz respeito à variedade temática, número de pessoas incluídas e processos realizados, não veio acompanhado de uma estratégia de coordenação horizontal entre as diversas conferências, bem como de coordenação vertical

---

<sup>29</sup> Ver entrevista de Carmen Silva do SOS Corpo: <http://www.reformapolitica.org.br/reforma-politica-em-tv/325-reforma-politica-o-que-defende-a-amb-e-outros-movimentos-sociais-entrevista-carmen-silva-.html>

<sup>30</sup> Ver notícia sobre plebiscito aqui <http://www.soscorpo.org.br/home/entry/movimentos-sociais-discutem-o-plebiscito-popular.html> e aqui <http://contrafcut.org.br/noticias.asp?CodNoticia=37107>.

entre os distintos níveis de governo e de instituições, responsáveis por sua implementação – ministérios, conselhos de políticas, secretarias etc. – e a sociedade (p. 199).

Dessa ausência do acompanhamento das deliberações resultaria tanto na dificuldade de prestação de contas com a sociedade, quanto na legitimidade democrática da representatividade da sociedade civil (FARIA, 2013, p. 199). Neste sentido, as propostas de Sistemas de Participação teriam que se preocupar em responder a sobre o perfil normativo delas, dando assim transparência ao processo.

### **CATÍTULO III – AS CONFERÊNCIAS SÃO DELIBERATIVAS?**

Não são novos os registros de organizações de mulheres em torno de lutas pelos seus direitos e Políticas no Brasil. O que é relativamente novo nesse processo é a compreensão de que o Estado é um importante interlocutor na promoção da cidadania ao incluir novos beneficiários nas Políticas promovidas por ele.

Após a sua criação em 1985, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM, segue ao longo da década de 90 como único arcabouço institucional no governo federal até a chegada do Partido dos Trabalhadores – PT na gestão do Governo Federal em 2002. Disso resulta a junção de dois tipos de expectativas produzidas: a construção da Política nacional para as mulheres e o fortalecimento da participação social.

Embaladas por discursos históricos presentes em documentos que orientam o processo de organização e realização da I Conferência Nacional de Política para as Mulheres, as participantes pareciam não ter se dado conta das dificuldades que envolviam o segundo momento do processo: o da Política Pública.

O problema com estes discursos é que colocam de forma ambígua o perfil normativo, atribuindo supra relevância a ela. O momento posterior ao encerramento da I CNPM foi de simplesmente o início do “cair na real”. Ao final do mandato do Presidente Lula em 2010, avaliações mais pessimistas voltaram a rondar a Política de mulheres.

Longe de realizar uma avaliação a despeito da Política e a participação de mulheres nos últimos 10 anos, o meu objetivo em trazer essas avaliações é falar que as grandes expectativas alimentadas por discursos durante as edições de Conferências, seguidas das frustrações, poderiam ter sido amenizadas em havendo clareza sobre o perfil normativo das Conferências. É na sustentação desse diagnóstico que consiste a primeira parte desse Capítulo.

Uma vez de posse dele, foi possível perceber a existência da profusão de sentidos atribuídos pelas representantes governamentais e da sociedade civil às categorias consultivas e deliberativas que se refere ao perfil normativo. É a partir desses sentidos que se produz a análise desse perfil, objetivo desse trabalho. Em especial, a partir dos sentidos atribuídos à categoria “deliberativa” que se encontra em disputa.

Assim, na segunda parte desse Capítulo passo a expor esses sentidos, e com auxílio do arcabouço teórico sobre momentos deliberativos tento compreendê-los. Ao final dessa

importante tarefa, ensaio uma pequena teorização sobre possível contribuição que o Direito Administrativo poderia dar à resolução do problema.

### **3.1. Diagnóstico e compreensão do problema**

É sabido que o objetivo desse trabalho é analisar o perfil normativo das Conferências que até o presente momento foi produzido pelas categorias analíticas consultivas e deliberativas, diante da crença de que ser uma coisa ou outra seria determinante para que as institucionalidades de participação pudessem tomar decisões que influenciariam a Política.

A relevância de trazer esse problema para a análise sobre as Conferências Nacionais de Política para as Mulheres – CNPM se dá pelo diagnóstico de que esse perfil normativo não está claro. É possível perceber através documentos que orientaram o processo de Conferência e de registros nos anais dos eventos, a presença de discursos que elevavam ainda mais as expectativas quanto à influência da Conferência na Política para as Mulheres em processo de institucionalização no governo federal.

Estes discursos que são produzidos por expectativas históricas, e contribuem para elevá-las mais, são expostos no primeiro sub-tópico dessa parte do trabalho como forma de sustentar a relevância da análise para as CNPMs. O problema com as expectativas sobre projetos políticos de participação, segundo Lavallo (2011) é que eles acabam por assumir o caráter de denúncia pesando sobre a avaliação que se faz das instituições de participação.

Não à toa, no segundo sub-tópico há o registro de pesquisas, publicações e falas de algumas entrevistadas para esta pesquisa que evidenciam grande nível de frustração ou, no mínimo, avaliações pessimistas sobre o processo de Conferências.

Com esse diagnóstico e compreensão do problema, não se pretende avaliar a Política para as mulheres ou mesmo a participação social no Brasil através de Conferências, mas tão somente conformar as bases para a análise do problema construída na segunda parte dessa dissertação.

#### ***3.1.1. Expectativas e discursos históricas na definição do perfil normativo***

Não são novos os registros de organizações de mulheres em torno de lutas pelos seus direitos e Políticas no Brasil. Papa (2012) sistematizou em seu trabalho os registros que datam

as ações sufragistas pela conquista do voto feminino em 1932, 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) e a participação no movimento sindical lutando no início dos anos 60 pelo direito a creches e igualdade salarial antes do golpe militar de 1964, quando muitas foram exiladas.

Mas foi durante o período de redemocratização do Brasil, mais precisamente na segunda metade de 1970 após a Organização das Nações Unidas (ONU) declarar o ano internacional da mulher e convocar a I Conferência Mundial da Mulher no México – abrindo a “década da mulher” que durou até a III Conferência Mundial de 1985 em Nairóbi –, que as brasileiras expandiram o debate público sobre poder, democracia e igualdade para as questões relativas à família, trabalho, violência, saúde, etc. (PARA, 2012).

Este período também é marcado pelo início da interlocução com o poder legislativo, quando as feministas apresentam novo projeto do Código Civil em 1976 e propostas aos partidos nas diretas para os governos estaduais em 1982, o Movimento Feminino pela Anistia, os Clubes de Mães da periferia e, finalmente em 1985, pela criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM que inaugura a presença no Estado (p. 20-23)<sup>31</sup>.

O que é relativamente novo nesse processo é a compreensão de que o Estado não é mais aquele autoritário e violador de direitos contra o qual os movimentos de mulheres lutaram na época da ditadura militar, e sim um importante interlocutor na promoção da cidadania ao incluir novos beneficiários nas Políticas promovidas pelo Estado (PAPA, 2012, p. 23).

O CNDM, atrelado ao Ministério da Justiça e com composição designada pelo Presidente da República, tinha 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, era ao mesmo tempo governo e sociedade civil, o que garantia autonomia perante o Estado ainda autoritário (REINACH, 2013).

Mas, apesar da histórica contribuição no processo da Constituinte junto a organizações de mulheres que apresentaram a Carta das Mulheres Brasileiras, a organização do Encontro Nacional da Mulher pela Constituinte, e as Emendas Populares à Constituição, o CNDM segue ao longo da década de 90 segue sem grandes feitos como único arcabouço institucional no

---

<sup>31</sup> Movimentos de mulheres negras questionam esses referenciais históricos que tendem a universalizar a condição feminina a partir de organizações de mulheres brancas, enquanto que as negras já se organizavam e lutavam contra a escravidão e estupros que sofriam desde que o país era colônia de Portugal.

governo federal até a chegada do Partido dos Trabalhadores – PT na gestão do Governo Federal em 2002 (PAPA, 2012, REINACH, 2013).

A criação da Secretaria Especial de Política para as Mulheres – SPM<sup>32</sup>, tida como uma conquista dos movimentos sociais, só ocorreu em 2003<sup>33</sup> na então gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, após intensa pressão de organizações dos movimentos de mulheres impulsionadas por uma agenda internacional que “recomendava” aos países a criação de organismos para as mulheres dentro da estrutura governamental, no mais alto nível do governo, para implementação da estratégia chamada de *gender mainstreaming* (PAPA, 2012, p. 27) que foram referência para a construção de uma “gestão transversal” no Brasil (REINACH, 2013).

Reinach (2013) traz em seus argumentos fontes de contestação do único significado de conquista atribuída à criação da SPM. Segundo a autora, havia uma expectativa maior por parte das organizações de mulheres que se articularam em torno da campanha de eleição do Lula à presidência em 2002, pela criação de um Ministério – com orçamento próprio – e receberam uma Secretaria ligada à Presidência (p. 61).

Essa expectativa não vem do nada. “O PT, criado após a reforma partidária de 1979, teve como marca na sua criação a relação com os movimentos sociais” (REINACH, 2013, p. 48). Ainda segundo a autora,

naquele momento, as mulheres do PT lutaram para que fosse anunciado um Ministério de Políticas para Mulheres. O mesmo ocorreu com o movimento negro. Isso não aconteceu, mas estava sendo anunciado um órgão que fazia parte do primeiro escalão de governo e, portanto, com orçamento e autonomia. A busca para se tornar um Ministério tinha a ver com a necessidade de poder político frente aos outros órgãos de governo e à sociedade. [...] não ser um Ministério não significava uma perda de poder, mas sim uma atribuição coerente de papéis (REINACH, 2013, p. 62)

Após a resignificação das atribuições de papéis que teria a Secretaria frente aos Ministérios, o presidente Lula criou um grupo de trabalho que deveria dispor sobre como seriam as relações com o CNDM. No dia 07 de julho de 2003 é sancionado o Decreto que dispõe sobre o papel e composição do Conselho Nacional. “A partir daí o Conselho que já havia sido transferido para secretaria Especial de Política para as Mulheres, passa a ser

---

<sup>32</sup> Segundo Reinach (2013) a partir de um decreto promulgado em 2010, a Secretaria deixou de ser Especial passando a ter status de Ministério.

<sup>33</sup> Também foram criadas a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR e Secretaria Especial de Direitos Humanos.



presidido por ela, com representação dos demais Ministérios e dos movimentos sociais”<sup>34</sup> (REINACH, 2013, p. 62).

Ainda em 2003 se convoca pelo Decreto s/n de 18/12/2003 a I Conferência Nacional de Política para as Mulheres – CNPM realizada durante o ano de 2004 entre os dias 15 e 17 de julho, com o objetivo de 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.

Logo, somam-se às expectativas geradas pela criação da Secretaria com status de Ministério, as expectativas de “que o sistema descentralizado e participativo fosse realmente levado a sério e que novos canais de participação seriam criados” (MORONI, 2005, p. 3). Afinal, as principais forças sociais/políticas que atuaram na construção de um “modelo” de participação e encontravam-se no campo democrático e popular, tinham o Partido dos Trabalhadores como principal canal partidário para desaguar suas propostas (MORONI, 2005).

A junção desses dois tipos de expectativas produzidas com a chegada do PT ao governo federal é uma marca dos discursos históricos presentes em documentos que orientam o processo de organização e realização da I CNPM. O problema com estes discursos é que colocam de forma ambígua a natureza da Conferência, atribuindo supra relevância a ela<sup>35</sup>.

No texto de apresentação do documento Roteiro de “Contribuições para as Plenárias Municipais”, o discurso vai além de “propor diretrizes para fundamentação do Plano” (art. 1º do Decreto de convocação) trazendo ideias que fazem referência direta à formulação de Política Pública como “balanço”, “definição”, “desenho das políticas” e até mesmo de “agentes” e “parceiros” para viabilizar esse projeto:

---

<sup>34</sup> Segundo pesquisa realizada nas listas de participantes do Conselho Nacional de 2003 A 2012, os Ministérios são: 1 - 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.

<sup>35</sup> Todos os trechos citados como “(BRASIL, 2004a)” estão no relatório que sistematiza diversos documentos da I CNPM, produzido pela Secretaria de Mulheres e o CFEMEA, que não possui numeração de páginas, mas cuja referência pode ser encontrada ao final desse trabalho.

Além de ser um momento especial de balanço das políticas públicas no âmbito federal e de definição de diretrizes para os próximos anos, a Conferência está estruturada de modo a permitir, também, que esse processo seja conduzido tendo em vista as políticas públicas de gênero nas esferas estaduais e municipais.

a) Qual o desenho das políticas públicas que queremos construir para combater as desigualdades existentes na sociedade brasileira e, particularmente, as desigualdades entre homens e mulheres, e alcançar uma equidade de gênero neste novo momento político?

b) Como pretendemos viabilizar tais políticas?

c) Quais os agentes e parceiros centrais? (BRASIL, 2004a, grifo meu)

Ainda no Roteiro para plenárias Municipais, fala-se em “dá cumprimento aos compromissos assumidos pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva com a igualdade e a equidade de gênero e com a construção de uma sociedade política e socialmente democrática” (BRASIL, 2004a), e retomam ainda os eixos propostos pelo Regimento Interno, que devem orientar o debate neste nível:

I – Análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade;

II – Avaliação das ações e política públicas desenvolvidas para as mulheres, nas três instâncias de governo: municipal, estadual e federal, frente aos compromissos internacionais – acordos, tratados e convenções;

III – Proposição de Diretrizes da Política Nacional para as Mulheres, numa perspectiva de gênero, apontando as prioridades para os próximos anos. (BRASIL, 2004a, grifo meu).

O documento base de orientação para as Plenárias Estaduais segue na mesma linha, iniciando com “As mulheres estão acostumadas a grandes desafios, e têm sabido, através dos tempos, enfrentá-los com a justa determinação” (BRASIL, 2004a), e logo após dizendo nas considerações finais que:

Ainda temos um longo percurso a trilhar, nele está a concretização de nossa I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que no processo, até aqui, já provocou milhares de mulheres e homens que aceitaram o desafio de inaugurar um novo momento de formulação e construção coletiva em nosso país. Passar da ação isolada dos governos, quando elas existem, para um diálogo direto com a sociedade civil, com o movimento de mulheres e feministas, que por sua vez, participa e dialoga em espaços novos antes menos experimentados é por si só um avanço. (...) É importantíssimo definirmos para o país um Plano que diga muito no que se refere à vida das mulheres, o papel de cada órgão, esfera e poder no cumprimento dos acordos, tratados e convenções, fazendo com que o Brasil cumpra o seu papel político de humanizar as relações, repudiar a violência concretizando a inclusão social e contribuindo para a construção da paz (Idem, grifo meu).

Mas até aqui se poderia questionar se acaso o Decreto, Regimento Interno, Roteiro de Orientação para Plenárias Municipais e Texto base para as Plenárias Estaduais, foram lidos por

quem participa do processo a ponto de aceitar esses discursos que elevam a natureza do processo da Conferência. Ocorre que esses são textos que orientam o trabalho das Comissões Organizadoras, responsáveis por, dentre outras coisas: convocar e articular a população para participar do processo; definir regras e procedimentos para a etapa (municipal e estadual); conduzir e convidar palestrantes para as mesas; coordenar os trabalhos nos Grupos de Trabalhos, etc.

Mas, além dos documentos, há também registros da mesa de abertura, de falas do Presidente, da então Secretária de Mulheres Nilcéa Freire:

Para consolidar uma política nacional para as mulheres, estamos aprofundando a discussão a partir das diretrizes resultantes da Conferência através da formulação de um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, avançando na consolidação e ampliação dos direitos das mulheres, bem como na construção da igualdade de gênero. (apresentação assinada pela Nilcéa Freire, ANAIS, 2004, p. 9-10, grifo meu)

Esta é a nona conferência de que eu participo nesses 18 meses. Algumas, como esta, significam a primeira conferência nacional. E não fazemos isso apenas porque gostamos de participar de conferência, fazemos isso porque – eu dizia em toda a minha vida sindical e minha vida política – a maior obra que um governante pode deixar para o seu povo não é a quantidade de asfalto que ele fez ou a quantidade de salas de aula. Mas é a relação que o Estado estabelece com a sociedade e a relação que a sociedade estabelece com o Estado. Por isso, essas conferências são extremamente necessárias, porque o que for decidido por vocês e o que for transformado em projetos, em leis, decretos ou medidas provisórias, amanhã ninguém poderá dizer que é uma obra desse ou daquele cidadão ou dessa ou daquela cidadã, mas terá que dizer que é o resultado de uma conferência (fala do Lula na abertura, ANAIS, 2004, p. 21-22, grifo meu).

Nos dizeres da Representante da Sociedade Civil Nacional – RSCN5, a 1ª conferência foi um marco na história do Brasil. “Você conseguir reunir mulheres pra discutir Política pras mulheres, o Lula presente [...] para colocar, assim, ‘existem mulheres e existem mulheres que são diferentes, são diversas e muitas delas são jovens’.”

### ***3.1.2. Frustrações das expectativas***

Mas, para participantes do evento, o momento posterior ao encerramento da I CNPM foi de simplesmente o início do “cair na real”. É essa a sensação destacada pela pesquisa “Perfil das Delegadas e Perspectivas de Atuação” realizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM com apoio da SPM onde:

Após responderem sobre suas prioridades para a implementação das recomendações, as pessoas que responderam à pesquisa eram instadas a se posicionar sobre o grau de dificuldade que anteviam para a efetividade das políticas recomendadas na sua área geográfica de atuação. Cabe aqui comentar que muitas das pessoas entrevistadas, ao comparecerem ao stand da pesquisa no recinto da Conferência para entregar o questionário preenchido, comentavam que, ao se depararem com este conjunto de questões, “**caiam na real**”! De fato, em quase todos os itens pesquisados a classe modal foi a categoria “difícil”, em proporções que vão de 45% a 58% (IBAM, 2005, P. 73).

Até esse momento, as participantes pareciam não ter se dado conta das dificuldades que envolviam o segundo momento do processo: o da Política Pública. Quanto aos recursos disponíveis para a implementação das recomendações da Conferência e das políticas dela decorrentes, “a classe modal também é a da categoria “insatisfatório”, em proporção muito alta: 86% no caso dos recursos financeiros, 67% no caso da infraestrutura, e 62% no caso dos recursos humanos” (Idem, p. 75). De modo geral,

A condição de implantação julgada mais difícil de ser obtida é o controle e a influência sobre o orçamento público (43% escolheram a alternativa muito difícil e 45% a alternativa difícil). Seguem-se a inclusão de gênero como prioridade na esfera governamental (29% e 51% de sufrágios no muito difícil e no difícil, respectivamente), e o trabalho com a perspectiva de orientação sexual (29% e 51% de escolhas de muito difícil e difícil, respectivamente). Inversamente, além do apoio da sociedade civil organizada, os dois itens avaliados como de mais fácil obtenção foram a assistência integral à saúde da mulher (38%) — muitas pessoas que preencheram o questionário no stand da pesquisa comentaram que o sistema de saúde é dos mais estruturados — e a defesa dos direitos humanos das mulheres (30%) (IBAM, 2005).

Mas, após este momento, as mulheres parecem ter substituído temporariamente essa sensação de frustração das expectativas pela de vitória com a promulgação da Lei n. 11.340 de 2006, nomeada de “Lei Maria da Penha” e o consequente lançamento da “Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher” na II CNPM em 2007, e a previsão do “Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres” no PPA de 2008-2011. É neste sentido a fala do Presidente Lula em nova mesa de abertura:

Aquela histórica I Conferência gerou bons frutos, o principal deles foi o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres que propiciou inúmeras conquistas em diferentes dimensões da vida das mulheres: na saúde, na educação, no enfrentamento à violência. (...) Muito do reconhecimento internacional ao Brasil se deve à Lei Maria da Penha que tive a honra de sancionar e aqui, agora, completa um ano de vida. Aproveito a oportunidade para reafirmar o meu compromisso com a plena implementação desta Lei, essa é uma Lei que nós temos que garantir funcione perfeitamente bem. E reafirmo, este compromisso, fazendo um importante anúncio, estamos lançando neste momento o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência

contra as Mulheres. Agora, você, minha querida, que veio aqui na frente falar e reclamar do orçamento escute o que é o Pacto pelo Enfrentamento a Violência contra as Mulheres que nós estamos lançando! Vamos investir quase um bilhão de reais até 2010 na prevenção da violência contra as mulheres: na prevenção, proteção e garantia daquelas que a vivenciaram e no combate à impunidade dos agressores (BRASIL, 2007, p. 16-17).

Mas, ao fim do mandato do Presidente Lula em 2010, avaliações mais pessimistas voltaram a rondar a Política de mulheres. É neste sentido também o balanço feito por Silvia Camurça na revista produzida pela AMB para negociação e interlocução com as delegadas da III CNPM:

Naquele ano de 2004, não sabíamos com segurança por onde seguir. Algumas de nós já tinha experiência e atuações em Conferências de Saúde e Assistência Social, mas “nunca antes na história desse país”, nós ou os governos, havíamos feito algo parecido com aquela Conferência: juntar, no Plano Nacional, as mais diversas expressões políticas de governos e movimentos sociais para construir diretrizes de uma Política Nacional para as Mulheres. (...) Hoje, a conjuntura em que acontece esta III CNPM é outra (CAMURÇA, 2011, p. 11).

Ainda segundo Camurça (2011), a atual conjuntura é de: a) agravamento da crise capitalista em nome da qual se cortam vários direitos sociais, b) onde se debate a possibilidade de uma reforma ministerial do governo da então Presidente Dilma Rousseff – também do PT – que poderia rebaixar o status da Secretaria de Mulheres, c) e os cortes de gastos para o ano de 2011 sentidos nas receitas das secretarias especiais; haveria também problemas com d) a diminuição de programas voltados para mulheres no PPA 2012-2015 que estava em debate no Congresso, e) a exploração do potencial eleitoreiro da massa de mulheres e a domesticação nos espaços de participação; f) além do fortalecimento da “direita conservadora, racista, lesbofóbica e antifeminista, que perdeu as eleições de 2010” e levaram Dilma a recuar e ceder espaço para fundamentalistas (p. 12-13).

Para o CFEMEA, que monitora sistematicamente o Orçamento Mulher<sup>36</sup> “Sem Orçamento, o II Plano ficou à míngua e os compromissos com os direitos das mulheres não se cumpriram”. É neste sentido a análise publicada no site da instituição que afirma “O problema

---

<sup>36</sup> Parte desse monitoramento está relacionado à execução do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. A metodologia de monitoramento do orçamento para o II PNPM foi construída em diálogo com a Secretaria de Políticas para as Mulheres, conforme nota técnica conjunta, firmada pela SPM e o CFEMEA. As informações sobre o monitoramento e a nota técnica estão disponíveis no portal SIGABRASIL do Senado Federal, acessível pelo link [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/PS\\_ORCMULHER/Execucao](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/PS_ORCMULHER/Execucao).

é que tem muito mais discurso, do que recurso e ação efetiva. A execução orçamentária dos últimos 3 anos não deixa dúvida a esse respeito” (CEFEMEA, 2011, p. 1).

O Programa Orçamentário (nº 0156), para a Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres é exemplo dessa situação. Foi autorizado na Lei Orçamentária de 2011 o total de R\$36,9milhões, mas até 1º de dezembro desse ano só havia empenhado R\$16,1 milhões, ou seja 56,7% do total. A situação é bem preocupante, porque além de tudo, os recursos desse programa não poderiam ser contingenciados, por força da Lei de Diretrizes Orçamentárias (CEFEMEA, 2011, p. 1).

Na mesma linha é a avaliação da Representante da Sociedade Civil Nacional – RSCN2 e Representante da Sociedade Civil Local – RSCL1, respectivamente, que

[A Conferência] Deveria ser um lugar político por princípio. Político no sentido de ser um espaço onde as mulheres, a partir das suas organizações da sociedade civil, dialogam com os gestores públicos sobre qual política pública é necessária, com que objetivos para alcançar que metas. Nesse espaço debatem, reivindicam, negociam, pactuam, e depois numa 2ª conferência tem a prestação e contas, e dão novos passos pra seguir no desenvolvimento de uma política. Para mim a conferência deveria ser um espaço eminentemente político, o que não quer dizer que isso seja o que ela tenha feito. Ela não tem se traduzido dessa maneira, tem deixado muito a desejar como espaço real de negociação entre a parte da sociedade civil e a parte Estado. Um lugar de participação social é um lugar de negociação entre sociedade civil e gestão pública, mas os gestores públicos e a sociedade civil não tem encontrado no método e na vontade política e nas disputas políticas que promovem essas Conferências, as condições para travarem esse debate.

Hoje eu tenho uma avaliação muito negativa das Conferências. Eu acho que elas são ignoradas. Eu não vejo resultado prático do que é discutido e do que é decidido nas Conferências. [...] Hoje eu acho que essas Conferências têm que ser inteiramente repensadas, porque eu acho que a gente está jogando recurso fora, jogando tempo fora. Eu não vejo utilização.

Do lado das representantes governamentais o processo de Políticas Públicas também não é fácil, pois também encontram limites: seja nas decisões tomadas no interior do processo de Conferências, seja na estrutura governamental onde ela está inserida, seja ainda no aspecto mais estrutural de correlação de forças com a sociedade. São nestes sentidos as falas de três Representantes Governamentais Nacionais - RGN, respectivamente,

Eu acho que esses processo são importantes no sentido de você poder afilar o diálogo, passar a escutar mais. Mas, eles têm seus limites. Eles não são a solução mágica. Até porque tem essa diferença entre o que a Conferência resolve e o que é realmente implementado. Também, se fosse automaticamente implementado, também não seria. A sociedade também não toma só boas decisões. Você pode ter resultados de conferencias ruins. Não necessariamente tá assegurado que todas as Conferências irão dar recomendações maravilhosas. Então fazer a conferencia não assegura

posições melhores, não necessariamente, porque tudo está em disputa (RGN4)

Para implementação, ao meu ver, a coisa é mais complicada e complexa. Por que como é que operacionalmente nós podemos dizer que uma coisa foi aprovada numa Conferência da mulher para o Ministério da Saúde executar? Então tem que ter muito cuidado com o que se vai fazer no Plano para que não seja de execução porque você não pode estar criando novas propostas para um outro Ministério executar porque isso tem, inclusive, implicação orçamentária. Não é? Então todo esse cuidado é preciso (RGN5)

Todo governo funciona e atua a partir de um programa que ele estabelece, mas também através da mediação, da correlação de forças com a sociedade. Então, ainda mais para políticas da igualdade entre mulheres e homens que você tem que estar na contracorrente do que é o lugar comum da sociedade, é fundamental um movimento forte que pressione o governo para que ele cumpra aquela agenda, porque tem muita pressão contrária (RGN1).

Longe de realizar uma avaliação a despeito da Política e a participação de mulheres nos últimos 10 anos, como disse o meu objetivo em trazer essas análises é falar das grandes expectativas alimentadas por discursos durante as edições de Conferências, seguidas das frustrações uma vez que todas as expectativas não foram alcançadas. A avaliação um pouco mais pessimista sobre o quadro também aparece em outras áreas de Políticas, até mesmo mais consolidadas como a de Assistência Social.

Em seu trabalho mais recente, Avritzer (2013) retoma dados da pesquisa Participação e Assistência Social, realizada pelo Projeto Democracia Participativa (PRODEP) em 2009, que entrevistou delegados durante a Conferência Estadual de Assistência Social de Minas Gerais (Ceas-MG) para falar, dentre outras coisas, sobre a implementação das decisões ou às orientações da Conferência.

Segundo a pesquisa, apenas 5,6% dos participantes responderam que o “governo sempre implementa decisões tomadas durante a conferência”. Mas, para o autor, faz mais sentido agregar as três primeiras respostas que afirmam que o “governo implementa a maioria das decisões tomadas” (10,5%) e o “governo implementa um número médio de decisões tomadas” (19,6%), chegando a marca de 37% de representantes que afirmam que “o governo implementa maioria ou número médio de decisões” em oposição a marca de 27,3% que afirmam que o governo implementa um número pequeno ou não implementa as decisões (Idem)<sup>37</sup>.

Dentre as justificativas para esta avaliação, Avritzer (2013) considera que, de todas as questões colocadas, a questão da efetividade é o elemento mais difícil do atual debate

---

<sup>37</sup> Vale frisar que 37,1% não respondeu a pergunta.

participativo, embora esteja colocada para as políticas participativas desde o início da democratização.

Os dados apontam para algum elemento de efetividade, mas apontam também para fortes lacunas. Estas lacunas são provocadas pelo fato de ainda não haver uma forma de gestão que se articule claramente com as decisões das conferências nacionais. Assim, as áreas com maior tradição de participação e que tem conselhos bem estruturados têm sido capazes de dar consequência às decisões das conferências. Em outras áreas é muito mais difícil e nuançado o quadro. Desse modo, a questão da efetividade das políticas participativas no plano nacional continuará dependente da implementação de arranjos capazes de integrar participação e gestão (AVRITZER, 2013, p. 138-139).

A despeito disso, uma frase que resume bem a questão da efetividade, para este cientista político que há duas décadas pesquisa e escreve sobre participação, é que “sempre existem motivos, técnicos ou legais, pelos quais não é possível pensar na implementação de 100% das decisões geradas por um processo participativo” (p. 136). Neste sentido, algum nível de frustração sempre haverá.

Mas, esse nível de frustração poderia ser amenizado em havendo clareza sobre os resultados esperados para o processo e os limites da Conferência, “de modo que não se gere entre a população expectativas que não serão atendidas” (SOUZA, 2012b, p. 8), sendo este o pressuposto por trás da idéia de perfil normativo.

### **3.2. Análise do problema**

Uma vez demonstrada a relevância do problema da indefinição do perfil normativo para as CNPMs, resta iniciar a análise em que pretendo responder a pergunta título desse Capítulo: as Conferências são deliberativas? Isso porque, como se verá nesta última parte do trabalho, em havendo a negação inicial sobre a categoria analítica “consultiva”, a definição do perfil normativo recai sobre a disputa da categoria “deliberativa”, cujos sentidos e leituras possíveis passam a ser o cerne da análise.

Assim, no primeiro sub-tópico desta última e mais relevante parte do trabalho, busco compreender os sentidos atribuídos pelas entrevistadas a essas categorias de análise, e com apoio do referencial teórico sobre *momentos deliberativos*, acabo evoluindo para uma explicação desses sentidos.



Pela presença da idéia de um vínculo legal, recorri ao ramo do Direito Administrativo e suas noções de *ato administrativo discricionário e vinculativo* para analisar a questão. Como resultado desse processo de análise, há uma interessante relativização que recai sobre o processo de transformação que estaria passando o Direito Administrativo. E nele será preciso se posicionar.

### **3.2.1. Sentidos atribuídos à deliberação**

Como narrei no Capítulo I, no roteiro utilizado para as entrevistas das representantes governamentais e da sociedade civil, há um primeiro bloco de perguntas inseridas com a preocupação de tentar definir, em linhas gerais, o que são Conferências e qual a sua natureza. O primeiro exercício foi o de definir. No segundo eu pedia que elas respondessem sobre sua natureza e fornecia três direções a partir da já referida pesquisa do Pólis e Inesc (2011): “consultiva, deliberativa ou outra”?

O que me chamou atenção foi a profusão de sentidos atribuídos às categorias fornecidas e, o que inicialmente era apenas o segundo exercício da parte de introdução das entrevistas, se transformou num relevante dado para a pesquisa. Afinal, as lideranças de organizações governamentais e da sociedade civil, nos três níveis de governo, podem ter ideias tão distintas ou antagônicas sobre a natureza e o tipo de relação e/ou obrigação criadas pela mesma instituição, para a Administração?

Talvez, uma ponderação inicial a ser feita é se realmente podemos ver Conferências de Política para as mulheres como uma única instituição, haja vista que o tipo de dinâmica e demandas que se constroem em nível local municipal seja diferente do local Estadual e do nível nacional. Isso, de certo modo, tem a ver com a autonomia que os municípios e estados possuem para construir seus próprios processos de Conferências e de Política.

As duas Representantes Governamentais Locais – RGL de Recife, por exemplo, acreditam piamente que as Conferências municipais são “deliberativas” no sentido de criarem obrigações políticas para o governo. “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, se realmente vai ser feito” (RGL2). Isso “porque ela escuta a necessidade das mulheres, ela dá o caminho que a gente deve seguir com as políticas públicas e traz a necessidade de você buscar recursos financeiros” (RGL1).

No caso de Recife, houve recente mudança do organismo que foi Coordenadoria de 2000 a 2011, e se tornou Secretaria ligada ao gabinete do Prefeito com institucionalização de orçamento próprio para Política de mulheres em 2011. Com isso, as gestoras forjaram um fórum como mesa de negociação entre as Secretarias dentro da Prefeitura. Nessa mesa de negociação, aquilo que foi decidido pela Conferência tem uma força muito maior, segundo as gestoras.

Como relata a RGL1 “[...] E aí, é o que a gente faz muito. Tudo embasado na Conferência. Porque além dela direcionar, ela tem o respaldo da participação das pessoas. No caso, não foi eu quem pensou, ou você que pensou. Foram mais de mil mulheres que direcionaram...”. Em contraponto a fala das gestoras, a Representante da Sociedade Civil Local se mostra completamente descrente na instituição:

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 (RSCL1).

Na escala estadual começam a aparecer algumas sofisticações. De modo geral, na fala da representante da sociedade civil, apareceu a visão de deliberação tida como um processo interno onde aparecem as disputas e negociações por reconhecimento. Nas palavras da RSCL:

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 (RSCL2).

Mas, com relação à implementação “...outra coisa é a implementação, sair do papel e entrar na vida, esse é que é o nó”. A partir desse trecho a representante da sociedade civil começou a destacar as dificuldades que o segmento de mulheres negras enfrenta para colocar problemas na agenda governamental estadual.

Já a Representante Governamental Local de Pernambuco quis destacar o aspecto deliberativo que se daria em um momento externo, mas não dentro de uma mesma edição de Conferência. Para ela, são deliberativas se vistas como um processo. Segundo a mesma, as Conferências servem para

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 (RGL3).

No nível federal a diversidade de sentidos atribuídos aumenta, mesmo entre representantes governamentais. Um traço comum é sugerir uma combinação ou continuação entre a natureza consultiva e deliberativa. Para a Representante Governamental que também se identifica, historicamente, como a Representante da Sociedade Civil Nacional - RSCN, a natureza é consultiva, mas não por isso irrelevante:

Consultiva, e o processo de Conferência também serve para você documentar toda a demanda de uma população, por isso que é importante todos os processos, municipal, estadual e nacional. E assim, você tem esses dois momentos. Você podia discutir a política do município e dar caminhos para a política nacional. Então, quando a gente sai da Conferência nacional, não quer dizer que é um plano de governo, mas é um indicador que aquela sociedade naquele momento está ansiando. É muito mais que um plano, porque um plano de governo você faz de acordo com a cabeça do governante, com a corrente política que ele segue (RSCN5).

A Representante Governamental Nacional questiona essa divisão:

Na verdade é ruim essa divisão, porque elas são estanques. A Conferência tem um caráter consultivo no sentido que o Estado dialogue pauta, e tem um insumo do que é a discussão política na sociedade, nos movimentos sociais. Mas, ao mesmo tempo essa discussão da Conferência orienta a elaboração das políticas. Nos governos, pelo menos na SPM, a SPM tem a preocupação de cumprir mandatos da Conferência, então tem um caráter deliberativo também. Não é deliberativo – naquele sentido ela não vota as resoluções do Estado –, mas, ela tá nesse ambiente de orientação das Políticas que são definidas. Mas, com certeza, se tiver que trabalhar nessas duas chaves, eu tendo a dizer que ela seria mais consultiva do que deliberativa (RGN1)

De acordo com a experiência da RGN4, uma das poucas gestoras nacionais que acompanhou todas as edições de Conferência de mulheres, elas são deliberativas em seu aspecto interno, e isso por si só é importante:

Elas são deliberativas no seu espaço de Conferência, agora o uso que se faz desses resultados, o governo não usa, e isso eu te falo a partir da experiência de montar o plano de política para as mulheres. [...] O plano nacional, não traz com uma resolução a legalização do aborto, porque o governo como um todo vive em um conflito e não se tem essa posição enquanto governo e isso não sai, apesar de ter saído em resolução de uma conferência. [...] Mas, é importante que saia como resolução de Conferência porque é uma posição

das mulheres brasileiras em relação a isso, que parte delas, que participou de Conferências municipais, estaduais e federal, né?! Mas, ela delibera na sua instância. A Conferência tem autonomia para deliberar sobre um tema como esse. Agora se a política que o governo elabora num plano nacional, vai entrar com essa força, aí isso não está assegurado (RGN4).

Por seu turno a RGN6, de outro Ministério, sustenta haver uma combinação entre as duas categorias analíticas. Seria deliberativa porque as Conferências deliberam sobre diretrizes. Consultiva porque esse poder de deliberação tem um limite.

Eu penso que é uma combinação das duas. Você delibera sobre diretrizes, que viram um insumo para proposição da política pública, que será formulada, e implementada na sequência. [...] Em função disso, há uma tendência muita grande das Conferências aprovarem resoluções que não são apenas relativas às diretrizes, elas dizem muito mais, elas dizem o como e aí bom... [...] Acaba tendo um poder de deliberação maior do que o que tá definido, considerando que uma diretriz é uma orientação. Ele é consultivo também, porque o fato de você promover um diálogo com governos e sociedade civil, e o fato de uma Conferência ter mandato para definir uma diretriz e não uma política pública, mostra também que o poder de deliberação da Conferência tem um limite, não é um poder total. Ele define a orientação da política pública, mas, ele não define completamente o desenho e a forma de orientação dessa política pública (RGN6).

Nesta linha também é o complemento do raciocínio da RGN1 que diferencia “prioridade” de “proposta”. Mas, mesmo em tese de prioridade, ela acredita que não há uma vinculação.

Na Conferência a gente busca trabalhar tentando afunilar num corpo de prioridades políticas que orientem a ação do Estado, que orientem as políticas que o governo vai desenvolver. Nesse sentido, as prioridades não são mandatórias. E, nesse sentido, não é deliberativo. Mas, elas têm um peso grande na forma como que o governo se responsabiliza por desenvolver as políticas (RGN1).

É possível notar, após esta longa exposição, dois importantes registros. O primeiro é a aparente negação inicial de que as Conferências seriam consultivas. Ser “consultiva” parece ter uma conotação ruim, como se necessariamente refletisse em um descompromisso do governo com as demandas das mulheres. E isso não é a toa.

Frente à expressiva ênfase no desejável caráter deliberativo das IPs – no duplo sentido de espaço de construção argumentativa de propostas e de espaço de decisão – as possibilidades de produção de outros tipos de resultados foram tradicionalmente secundarizadas e/ou utilizadas como indicadores dos limites e, no limite, ineficácia das IPs (veja-se a recorrente confrontação na literatura entre atuação deliberativa e consultiva, sendo esta última tomada como um indicador de irrelevância) (SOUZA, 2011, p. 243).

O segundo é que, talvez por consequência, há uma espécie de disputa pela definição de um sentido para “deliberativa”. O que parece estar por trás das respostas que utilizam outras expressões como “proposição”, “dá caminho”, “construção”, “negociação”, “cumprir mandato”, etc., como substitutivas ou explicativas da “deliberação”, é a tentativa de relativizar e por consequência preencher de sentido esta palavra. E isso não é um exercício trivial.

O ponto de partida para a análise foi então o contexto em que “deliberar” foi empregado. É possível observar que as variações se referem, inicialmente, ao ambiente interno e externo. No interno, deliberar aparece como um momento de debate e decisão sobre o conteúdo das diretrizes e propostas, entre representantes da sociedade civil e do governo, onde há uma tentativa mais abrangente de formação de consenso. No externo, o elemento de debate e formação de consenso aparece com menos força, e geralmente é destacado o aspecto técnico que motivaria as decisões de atores governamentais.

É neste sentido a ideia de momentos deliberativos. Para Avritzer (2011) ao pensar em efetividade ou propor qualquer avaliação, é necessário desmembrar estes dois momentos em: o de efetividade deliberativa; e o de efetividade de instituições (Idem, p. 17).

No primeiro, temos então o foco no processo de Conferências considerado aqui como sendo o interno a uma edição de Conferência enquanto evento, mas cobrindo também suas respectivas etapas de preparação e as decisões anteriores tomadas para o evento, como as normas para elaboração de pautas. Ou seja, o que foi nomeado por Faria e Ribeiro (2011) como sendo o *modus operandi* que embasa as tomadas de decisões, e que aparece com destaque na primeira parte da descrição deste trabalho.

É este sentido que pode ser empregado aos trechos das entrevistas **já citados:**

“deliberativas no seu espaço de Conferência. [...] porque é uma posição das mulheres brasileiras em relação a isso [...] tem autonomia para deliberar sobre um tema como esse”.

“Em função disso, há uma tendência muita grande das Conferências aprovarem resoluções que não são apenas relativas às diretrizes, elas dizem muito mais...”.

“Não é uma coisa que qualquer pessoa chega lá e vai deliberar [...] Conferência é um lugar de muita negociação, porque interesses – até antagônicos – vão estar na Conferência”.

No segundo momento, o foco passa a ser a institucionalização desse processo decisório que é a Conferência na estrutura governamental que seria o processo de Conferência na Política Pública com questões relacionadas ao tempo de existência, regularidade de encontros, o lugar que ocupa no desenho institucional do órgão, etc.

Retomando os contextos em que “deliberar” é empregado, temos o desdobramento a despeito do tipo de decisão e o tipo de relação que ela estabelece com o governo, propriamente. Assim, é no ambiente externo da Conferência que aparece mais fortemente um tipo de vínculo que obriga, ou não, o governo a formalizar na Política aquilo que aparece como demanda durante o evento Conferência.

Esta definição do perfil normativo da Conferência pode dizer muito sobre o processo de Conferência como um lugar legítimo de diálogo entre governo e sociedade civil. Mas, sobretudo, diz respeito ao vínculo que é produzido entre as decisões internas ao ambiente de Conferência e as decisões externas a ele. É este tipo de vínculo que está em disputa. É por esse motivo que o verbo “deliberar” é frequentemente esvaziado e preenchido de sentido, a depender do contexto empregado. Dito de outro modo, o que está sendo disputado é o tipo de responsabilidade ou obrigação que o governo possui com o que é decidido na Conferência, seja diretriz, prioridade, proposta, meta, etc.

É em geral neste contexto de vínculo que se emprega as categorias deliberativas e consultivas aqui no Brasil, como no já referido relatório “Arquitetura da Participação” do Pólis e Inesc (2011) ao mapear Conselhos, para se referir a possibilidade da instituição participativa poder tomar decisões sobre a Política, ainda que operacionais, tendo como variável dependente o perfil normativo delineado pelo decreto ou lei que o cria.

Mas, apesar de ter sido uma classificação primeiramente colocada para os Conselhos, o debate acerca da natureza também tem se estendido para as Conferências. Assim, para alguns autores, “as conferências têm caráter deliberativo ou decisório, no sentido de que seus resultados devem ser incorporados à agenda governamental (Escorel e Bloch, 2005; Ferrarezi e Oliveira, 2010; Oliveira, 2011; Avritzer, 2012b)” (SOUZA ET AL, 2013, p. 33). Outros, por seu turno, acreditam que “embora possam resultar em propostas ou diretrizes para as políticas governamentais, isto não implica que estas serão necessariamente acatadas pelo governo (Maricato e Santos Junior, 2006; Souza, 2008; Pinto, 2009; Silva, 2009; Silva, 2010; Brittos, Rocha e Nazário, 2010; Polis e INESC, 2011; Zimmermann, 2011; Almeida, 2012)” (SOUZA ET AL, 2013, p. 33).

Assim, aquelas que acreditam existir um vínculo, não necessariamente legal, que obriga o governo a incluir na Política aquilo que sai da Conferência, registraram que:

“ela dá o caminho que a gente deve seguir com as políticas públicas e traz a necessidade de você buscar recursos financeiros”.

“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, se realmente vai ser feito”.

“E aí, é o que a gente faz muito. Tudo embasado na Conferência. [...] Foram mais de mil mulheres que direcionaram”.

Já as que se opõem a existência de um vínculo, ainda que façam o registro de que as Conferências seriam deliberativas, ressaltam características entendidas como consultivas ao estabelecerem limites para as decisões da Conferência na ação governamental:

“insumo para proposição da política pública”.

“prioridades não são mandatórias”.

“define a orientação da política pública, mas, ele não define completamente o desenho e a forma de orientação dessa política pública”.

“Agora se a política que o governo elabora num plano nacional, vai entrar com essa força, aí isso não está assegurado”.

“ela tá nesse ambiente de orientação das Políticas que são definidas. Mas, com certeza, se tiver que trabalhar nessas duas chaves, eu tendo a dizer que ela seria mais consultiva do que deliberativa”.

“mostra também que o poder de deliberação da Conferência tem um limite, não é um poder total”.

Para Souza (2011) “esta tendência, no entanto, representou um obstáculo para uma avaliação mais matizada dos complexos e heterogêneos resultados produzidos pela IPs” (p. 243). O próprio relatório do Pólis e Inesc (2011), que serviu como fonte de partida desta pesquisa, também relativiza essa classificação. É neste estágio do debate, portanto, que eu enxergo uma pequena contribuição do Direito Administrativo que pode colaborar para construir sentidos mais inteligíveis sobre este vínculo. E é sobre isso que passo a falar.

### ***3.2.2. Confusão entre deliberação e vinculação***

Primeiro, ser consultiva no sentido de não haver uma obrigação legal, não necessariamente é um problema. Pois, ainda que a previsão legal possa ser um reforço, e não por acaso é campo de disputa, não há uma causalidade direta entre esta e a efetividade das instituições de participação.

Por mais que seja significativo que um conselho seja deliberativo, essa variável nem sempre diz respeito a abrangência das decisões do conselho. Conselhos deliberativos podem decidir sobre temas pontuais, operacionais e que nem sempre cumprem a tarefa de nortear a política pública, enquanto conselhos consultivos podem discutir temas complexos e que dizem respeito ao modelo de política que se quer. Além disso, o fato de um conselho ser consultivo não significa que ele não tenha força política (PÓLIS e INESC, 2011, p. 178).

Assim, mesmo na visão mais minimalista apresentada pelas entrevistadas ao aspecto de consulta, a Conferência ao menos:

“serve para você documentar toda a demanda de uma população... não quer dizer que é um plano de governo, mas é um indicador que aquela sociedade naquele momento está ansiando”.

“é um espaço de lançamento de necessidades”.

Mas, é o caso de pensar se “consultiva” é a expressão mais adequada para se opor à ideia de “deliberativa”. Nesta linha, as críticas empreendidas por algumas entrevistadas às categorias “deliberativas” e “consultivas” têm fundamento. O grande exercício dessa parte final é, justamente, tentar dissipar qualquer confusão que possa haver entre essas categorias, e entre essas e outras da tradição do Direito Administrativo. Com cautela, e em partes.

### *c) Deliberativa no interior das Conferências*

De início, se pensarmos etimologicamente, “deliberação” chega ao Brasil por influência da “teoria deliberativa”. A origem dessa teoria se dá fundamentalmente com Jürgen Habermas que elaborou o conceito de democracia deliberativa, “preocupado com o modo que os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático” (FARIA, 2000, p. 48).

Para a teoria democrática “convencional” a fundamentação do governo democrático se dá por meio do voto. Dado que esse instrumento não é suficiente para legitimar a democracia, a teoria do discurso propõe um “procedimento ideal para deliberação e tomada de decisão” que avançaria, segundo esse autor, em termos de fundamentação e legitimação das regras democráticas (FARIA, 2000, p. 48)<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> É importante mencionar que não desconsidero aqui a complexidade que envolve a teoria deliberativa, seus pressupostos, e a operacionalização deles. A opção por excluir dessa explicação conceitos como “razão prática”, “ação comunicativa” e outros do J. Habermas tem o único objetivo de dar foco, a partir de uma aproximação com o referencial de instituições, para facilitar a compreensão do leitor sobre o que adiante vou dizer como desdobramento disso. Para começar a ler o Habermas sugiro o texto de Claudia Feres faria de 2000, que indica os textos de referência do Habermas, cuja referência completa está ao final deste trabalho.



Para Faria (2000), Habermas vem oferecendo por intermédio da sua obra uma oportunidade sem igual de compatibilizar o ideal da participação com problemas colocados pela complexidade e pelo pluralismo, à sociedade moderna. É a partir dele que autores como J. Cohen e J. Bohman buscarão precisar as possibilidades de operacionalização do pressuposto deliberativo, discutindo qual o melhor desenho institucional para isso.

Em paralelo a esta disputa quase interna a teoria, surgem correntes que se opõem e outras que se edificam a partir dessa oposição, como é o caso da já referida disputa entre “participativos” e a mescla entre as duas que seriam os “ativistas deliberativos” que problematizam a agenda de inclusão – para além da formal – nos espaços deliberativos. Aqui aparecem com relevo algumas feministas importantes como Seila Benhabib, Irís Young e a Nancy Fraser.

Longe de pretender realizar uma revisão dos clássicos da literatura deliberativa a esta altura do trabalho, retomo estas referências apenas para falar daquilo que parece ser uma significativa edificação “à brasileira” da teoria deliberativa: o elemento da *efetividade*.

Segundo Avritzer (2011), a chegada da teoria deliberativa no Brasil tem relação com a associação entre participação e Políticas Públicas, que foi se dando com a disseminação de instituições de participação em áreas de Políticas após a promulgação da Constituição Federal de 1989, com a qual iniciei este trabalho. Assim, a teoria deliberativa entra como uma forma de ler e explicar os fenômenos que consistiriam nas instituições de participação.

Segundo este cientista político, o debate sobre efetividade participativa teria origem na literatura norte-americana sobre democracia deliberativa. A principal referência citada por ele é o trabalho do J. Cohen “Produce and substance in deliberative democracy” de 1997, onde “ele já estaria antecipando elementos do debate acerca da efetividade deliberativa” (AVRITZER, 2011, p. 15).

Mas, apesar de citar outros autores deliberativos norte-americanos que dão destaque ao referencial institucional com a ideia de que “diferentes instituições que desempenham diferentemente seus papéis deliberativos” (AVRITZER, 2011, p. 15), são os brasileiros<sup>39</sup> as principais referências de trabalhos – citados por ele, e encontrados por mim – que se pronunciam sobre a “efetividade da participação” como algo que combinaria:

Por um lado, o debate sobre a efetividade deliberativa e, por outro, o debate sobre a efetividade das instituições, [onde] podemos entrever um arcabouço

---

<sup>39</sup> Como Luciana Tatagiba, Claudia Faria Feres, Vera Coelho, Eleonora Cunha, Débora Almeida, Adrián Lavalle, Marcelo Kunrath Silva, Uriella Ribeiro, Soraya Cortes, Alexander Vaz, Roberto Pires, Clóvis de Souza, Brian Wampler, dentre outros.

teórico-analítico significativo para compreensão tanto do funcionamento, quanto dos resultados efetivos apresentados pelas IPs (AVRITZER, 2011, p. 17, grifo meu).

Assim, o que autores brasileiros parecem ter edificado é uma combinação entre o referencial norte-americano da teoria deliberativa que já se preocupava com os efeitos gerados pela participação, com o referencial de avaliação geralmente empregado às Políticas Públicas (eficiência, eficácia e efetividade), para se pensar nos resultados dessas Instituições de Participação – IPs, no Brasil<sup>40</sup>.

Isso não quer dizer, contudo, que o referencial norte-americano não pensava nos efeitos práticos da deliberação. Afinal, se existem procedimentos para tomadas de decisões, o qual participam aqueles que serão afetados, o segundo passo ensejado é a execução da decisão. Mas, a forma de pensar esse desdobramento como uma mudança na Política Pública – incluindo a estrutura governamental responsável por ela – que representa aqui tudo o que foi mencionado como “segundo momento deliberativo” é uma importante contribuição brasileira à teoria deliberativa.

O que todo esse esforço de *localizar o saber* me diz sobre a questão da categoria “deliberativa”, é que foi o campo de pesquisa sobre participação social no Brasil onde se fortaleceu o significado de vínculo ou obrigação à palavra “deliberação” a partir do início da construção do referencial de efetividade da participação, ainda em curso<sup>41</sup>. Mas, para cumprir o objetivo desse trabalho, pode ser interessante esvaziar esse sentido de vínculo.

Em outras palavras, a ideia de consulta não é adequada para se opor ao significado de origem da “deliberação” enquanto “procedimento ideal” para tomada de decisão que “ênfatiza o processo dialógico-argumentativo que ocorre nestes espaços” (SOUZA ET AL, 2013, P. 33). Neste caso, a oposição da deliberação é a própria inexistência de deliberação. Ou existe um conjunto de procedimentos institucionalizados formalmente, ou não existe.

Para fortalecer essa separação, pode ser igualmente útil recolocar a ideia de obrigação para o governo em outro lugar. E já que a ideia de “deliberativa” como o vínculo que estabelece essa obrigação seria dada pela norma que cria ou convoca as instituições de participação, posso dizer que vou colocá-la no lugar que auxiliaria esta categoria diz produzir efeitos: no Direito. Neste caso, no lugar da “natureza jurídica” do *ato administrativo*.

---

<sup>40</sup> A publicação onde ele constrói esse argumento, por exemplo, é fruto de uma oficina realizada em 12 e 13 de maio de 2010 pelo IPEA e UFMG com esse propósito. E nela existem autores, como a Luciana Tatagiba da Universidade de Campinas – UNICAMP, que não fazem parte da citada “parceria estratégica do IPEA”.

<sup>41</sup> Embora fundamentada, essa hipótese em si merece ser aprofundada com o fim de obter maior confiabilidade da informação.

d) *Deliberação no externo às Conferências*

O direito administrativo, “é construído a partir de um sistema relativamente rígido e atemporal de classificações, conceitos e princípios” (SUNDFELD, mimeo, p. 2). As fontes iniciais desse sistema teórico, visíveis em livros de referência <sup>42</sup>, foram elaboradas historicamente por juristas franceses e italianos no séc. XIX e XX, como Montesquieu e sua teoria clássica sobre a “tripartição dos poderes”. Fazem parte dessas referências noções como função administrativa, legalidade, vinculação e discricionariedade, dentre outras.

Estas três primeiras estão ligadas especialmente ao problema da relação entre Poderes do Estado. Na visão clássica sobre a *tripartição* entre os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) há o entendimento de que eles são harmônicos e independentes entre si, com funções reciprocamente indelegáveis. Assim:

O Executivo exerceria uma função administrativa, atuando sempre sob a legislação feita pelo Poder Legislativo (princípio da legalidade) e sob controle do Judiciário, salvo quanto ao exercício da margem da liberdade que lhe seja deixada pela lei (discricionariedade, o contrário de vinculação) (SUNDFELD, mimeo, p. 2).

Disso deriva que, a rigor, a *função administrativa* exercida *tipicamente* pelo Poder Executivo é *executar as leis* no caso concreto. Quando a lei determina que uma ação administrativa seja realizada, sem dar margem para o administrador decidir de acordo com critérios de mérito <sup>43</sup>, se diz que o ato a ser praticado pelo administrador é *vinculado*. Quando o contrário acontece, ou seja, quando há liberdade do administrador público decidir, o ato praticado é discricionário (SUNDFELD, mimeo).

Assim, ao mesmo tempo em que o princípio da legalidade administrativa impõe a observância das leis, ela também garante liberdade à Administração “para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo ou menos dois comportamentos, cabíveis perante o caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal” (MELLO, 1999, p. 641), sendo esta a descrição de discricionariedade.

De certo modo é este o sentido empregado no caso das categorias *deliberativas* ou *consultivas*, inteligíveis para o Direito Administrativo como *vinculativos* ou *discricionários*. Logo, pensar a partir dessa separação entre o que é *deliberativo* e o que é *vinculativo* pode ser

---

<sup>42</sup> O conjunto de obras de referências que auxiliam na interpretação do Direito é conhecido como *Doutrina*.

<sup>43</sup> Segundo Di Pietro (1991) os critérios de mérito seriam oportunidade, conveniência, justiça e igualdade (p. 93).

interessante não só para entender que há dois principais sentidos atribuídos à deliberação, como também para entender o alcance da instituição e a capacidade de atuação e articulação (dentro ou fora dela).

Seguindo nesta linha, no primeiro sentido – que seria o do procedimento para tomada de decisão – a disputa parece ser puramente Política, ainda que esteja em curso uma proposta de regulamentação de alguns procedimentos mínimos para essas instituições de participação. Já no segundo sentido – que é o de buscar uma vinculação entre o que é decidido pela instituição de participação e o que é decidido na Política – além de Política, a arena também pode ser jurídica. Isso porque os *atos administrativos* são passíveis de controle pelo Poder Judiciário.

Mas, como não pode o juiz substituir o administrador, este controle se dá apenas sobre o prisma da *legalidade*. Ou seja, atuará apenas para corrigir eventual vício do ato administrativo (vinculativo ou discricionário), verificando se ele foi praticado por agente competente (competência), com a forma que a lei exige (forma), e sem desvio da finalidade (finalidade) estabelecida pela lei. Assim, o juiz não questionará critérios que a lei defere ao administrador (MOREIRA NETO, 2011).

Se uma norma que cria uma instituição de participação cria obrigação jurídica para a Administração, é outra história. Para as instituições participativas criadas por lei editadas pelo legislativo, como é o caso da Saúde, inicialmente diria que sim. Mas, é preciso verificar, em cada caso, como a lei que prevê a instituição de participação foi editada para se compreender o escopo de decisões que a Administração se torna vinculada.

Isso porque é importante lembrar que o administrador se torna vinculado às condições previstas em lei, e não diretamente às decisões da instituição de participação. Se a lei editada pelo legislativo estabelece um vínculo dizendo, por exemplo, quais casos e/ou em que tipo de decisões que se toma através da instituição de participação a Administração é obrigada a seguir, aí temos um campo de disputa sobre o *controle da legalidade* bem interessante<sup>44</sup>.

Para as demais instituições de participação criadas por ato do executivo (como decretos e portarias, sendo este o caso das Conferências de mulheres), ainda que os atos da Administração estejam – em tese – subordinados ao que a instituição de participação decide (*deliberativos*, no segundo sentido), com certa dificuldade a sociedade civil envolvida encontrará amparo judicial para o feito.

---

<sup>44</sup> Não cuidei, contudo, de verificar como essa regulamentação dos Conselhos e Conferências, que tem atribuições diferentes, se dá na área da saúde e assistência social onde são previstas pela lei. Também não cuidei de verificar se já existem casos em que esse controle de legalidade ocorre. Eis aqui duas interessantes agendas de pesquisa.

Isso porque há certo consenso nas obras de referência de que a *função legislativa* é *tipicamente* exercida pelo Poder Legislativo que pode inovar em matéria de direito. É o Legislativo o Poder competente para *criar leis*, que são dotadas de generalidade (não é singular, atinge a uma comunidade de sujeitos) e abstração (descreve situações hipotéticas, passíveis de se repetir no futuro) (SUNDFIELD, mimeo, p. 7).

Dentro da própria tradição positivista da teoria do direito, contudo, autores já admitem que posições de criação e aplicação de direitos são relativas sob o pressuposto de que existem funções “preferenciais” tidas como *típicas* do Poder, mas que em caráter excepcional um Poder pode desempenhar funções *atípicas* que, tradicionalmente, seriam do outro Poder<sup>45</sup>.

Em outras palavras, poderia o Poder Executivo exercer a função legislativa de editar normas. Porém, não qualquer norma. Além do Decreto e Portaria, é reservado ao Poder Executivo Federal a edição de Medidas Provisórias, que mesmo dotados de características como generalidade e abstração, são distintas da lei em sua origem. A relevância em se discutir a noção sobre lei se dá porque ela é o pressuposto por trás da ideia de *legalidade administrativa* e, logo, o seu controle.

Sundfield (mimeo) reconhece que a noção de legalidade administrativa (princípio da legalidade) teria surgido para afirmar que as atividades administrativas deveriam ser subordinadas às leis oriundas do Poder Legislativo no sentido estrito. Mas, a “ideia de legalidade ao poucos foi se encorpando, para designar o dever de observar muito mais do que meras regras legais em sentido estrito. Em uma figura marcante, passou-se a falar, então, em seu dever de obediência “às leis e ao *Direito*” (Idem, p. 7).

Assim, “dessa ampla categoria – o Direito –, se destaca especialmente as *normas constitucionais*, os *regulamentos* e os *princípios*” (SUNDFELD, mimeo, p. 7). Ou seja, estende a interpretação de lei também aos Regulamentos administrativos, geralmente editados por Decretos ou Medidas Provisórias. Em sendo as Conferências criadas ou convocadas por Decreto Presidencial, se poderia estender que eles seriam capazes de gerar obrigação.

Mas, ainda assim, não se livraria de disputas, porque também se questiona qual o espaço próprio do regulamento. A despeito desse último, Sundfield (mimeo) vai dizer que:

Duas concepções paralelas sobre a legalidade administrativa especialmente relevantes para falar de regulamentos: a da primazia da lei, pela qual a atividade administrativa não pode contrariar leis, e a de reserva de lei, segundo a qual certas decisões fundamentais só podem ser tomadas pelo

---

<sup>45</sup> Ver importante obra de referência que dedica um capítulo inteiro sobre este debate, a tese do doutorado do Jean Paul Cabral Veiga da Rocha “A capacidade normativa de conjuntura no direito econômico: o déficit democrático da regulação financeira”, 2004.

legislador (isto é, são de domínio da lei, são reservadas a ela), cabendo aos administradores apenas executá-las. [...] O principal desafio quanto aos regulamentos é determinar qual seria seu espaço próprio. Podem eles dizer qualquer coisa? Com certeza não podem dizer algo contrário ao que tenha sido dito pela Constituição ou por alguma lei, em função da primazia de ambas em relação a eles. Mas podem dizer qualquer outra coisa? (Idem, p. 7-8)

A partir desse ponto o autor passa a tratar de duas grandes polêmicas sobre a questão: se a Administração tem poder normativo autônomo não concedido diretamente por uma lei, ou se necessariamente deve ser autorizado por ela; e se o regulamento pode tratar de matérias não reservadas à lei.

A relevância desse debate é registrar que as instituições de participação criadas por normas administrativas, como é o caso das Conferências de mulheres, não seriam, precipuamente, consideradas como vinculadas – juridicamente – à Administração. A resposta então para a pergunta que nomeia esse capítulo é que: depende.

Em primeiro plano, depende de qual sentido você atribuiu à deliberação. Retomando aqui os dois sentidos, se pode dizer que as Conferências Nacionais de Política para as Mulheres são formalmente deliberativas no sentido de terem em sua portaria de regimento um conjunto de regras que norteiam os momentos de debate e tomadas de decisões no interior da instituição Conferência, o que pode ser evidenciado pela descrição no Capítulo II.

Mas, no segundo plano, não se poderia dizer que elas são deliberativas no sentido de criar uma obrigação jurídica para a Administração (neste caso, para a Secretaria de Política para as Mulheres) porque a norma editada pela Administração (Decreto e Portaria) não é considerada como lei. Se não é lei, não gera a “vinculação”. Logo, não é passível de controle de legalidade que se configura como um meio de garantir a obrigação. Essa consideração, contudo, deve ser relativizada, e não só no caso em que as Conferências são previstas por lei como é caso das Conferências na Saúde.

Como elucida Lopes (2006) na apresentação da obra “Direito Administrativo e Políticas Públicas” da Maria Paula Dallari Bucci,

O Direito Administrativo é frequentemente apresentado como uma disciplina de caráter técnico, cujo propósito essencial e claro é a defesa do cidadão contra o Estado. Nem sempre, porém, se discute que os modelos político-institucionais dos Estados são determinantes para compreensão do Direito Administrativo (LOPES, 2006, p. XIV).

A história brasileira do Direito Administrativo, por seu turno, “está dividida entre duas experiências constitucionais distintas – a francesa, para o império; e a norte-americana, para

República (LOPES, 2006, p. XIV). Esse hibridismo institucional, “vive sob a tensão e um potencial de conflitos institucionais constantes” (Idem, p. XIX). Neste trabalho a Dallari Bucci (2006) diagnostica cinco contradições do Direito Administrativo onde evidencia esses conflitos atuais. É como tentativa de resolver estas tensões que ela irá propor que esse ramo do Direito deve ter como ponto de partida aquilo que caracteriza a atividade do Estado: as Políticas Públicas.

Logo no primeiro capítulo a Dallari Bucci (2006) vai demonstrar que “não se faz Direito Administrativo a não ser dentro de certa concepção política do Estado e das funções da política em geral” (LOPES, 2006, p. XVIII). Nele, ela vai dizer que “o próprio conceito de discricionariedade nada mais é senão expressão da margem de liberdade conferida pela lei à ação administrativa, diante da ausência de elementos que vinculem a forma de execução da lei em que há a possibilidade de escolha” (DALLARI BUCCI, 2006, p. 12). A principal contribuição da autora a este debate, contudo, é expor que:

A questão é que a margem deixada à decisão do administrador público, além de ser muito ampla, carece de melhor definição legal, ficando a decisão concreta sobre o que é o interesse público – que, apesar de ser outra das categorias fundamentais do direito administrativo nesse paradigma, não tem parâmetros jurídicos substanciais de definição – a critério exclusivo do governante ou do administrador (DALLARI BUCCI, 2006, p 13).

Mas, “como se revela o interesse público? Há apenas um interesse público? Como arbitrar entre interesses públicos conflitantes?” (DALLARI BUCCI, p. 14). Se é certo que os conceitos jurídicos, para manter sua operatividade precisam delimitar noções substanciais, mas também aquele que faz a lei não tem condições de prever todos os atos necessários à realização de um determinado fim, “a clareza das diretrizes e fundamentos da função administrativa “se expostas ao conhecimento e à deliberação dos cidadãos, podem funcionar como poderoso meio de constrangimento ao abuso do aparelho administrativo para fins que não interessam à coletividade” (DALLARI BUCCI, 2006, p. 16).

Afinal, enquanto “o direito centrado na discricionariedade permanece eminentemente negativo, informando ao administrador público o que não pode ser feito, a ênfase estando na limitação do poder” (DALLARI BUCCI, 2006, p. 16), continuará a “ser modelada em um paradigma que atende e resolve os problemas de legitimidade do estado liberal de direito, mas que tem sido irrelevante e indiferente ao desenvolvimento do estado social e democrático, e resulta alheio, quando não contraditório, com o desenvolvimento da racionalidade gerencial

pretendida pelo gerenciamento atual” (PRATS I CATALÁ, 1996, apud DALLARI BUCCI, 2006, p. 16).

Após lançar essa hipótese<sup>46</sup>, a crítica dela residirá no fato de o Direito Administrativo não ter sabido oferecer uma teoria geral capaz de lidar com procedimentos “paralegais, não expressamente ilícitos, forjados na Administração paralela e gradualmente absorvidos pelo sistema jurídico” (DALLARI BUCCI, 2006, p. 20). Na sua avaliação, “as insuficiências do regime jurídico administrativo levam à criação de um sistema paralelo de normas de conduta” (p. 21) onde “o direito positivo é bom como fachada, como norma escrita, como direito posto, mas não como direito aplicado” (p. 23).

É esta a sensação de Camurça (2006) ao constatar que as expectativas de fortalecimento da participação não se cumpriram. Ao invés disso, criou-se espécies de “institucionalidades paralelas: conservadas à margem e com difícil interlocução com o resto do aparato estatal” (p. 36). Por seu turno, é importante registrar que esta obra não chega a tratar do campo-tema da participação social. Mas, ele não passa tão longe disso:

O fato é que a teoria liberal legou à contemporaneidade um modo de governar que se caracteriza pela falta de canais de expressão das escolhas políticas que deveriam alimentar as alternativas facultadas ao administrador público, no âmbito do exercício discricionário do seu poder. Nesse paradigma, a definição do conteúdo do “interesse público” (isso sem falar na possibilidade de “interesses públicos”, no plural), no nível da Administração, é tarefa da burocracia (DALLARI BUCCI, 2006, p. 39-40).

Em vias de conclusão desse importante capítulo que forma as bases de sua obra, Dallari Bucci (2006) diz que faltaria à ação administrativa um parâmetro de limites positivos que seria um referencial mais consistente de quais são as diretrizes para as escolhas abertas ao administrador público. Para ela, “o espaço dessa lacuna poderia ser ocupado pelas políticas públicas, juridicamente qualificadas, segundo forma e regimes próprios” (p. 40).

O registro final dessa análise, na contramão do que possa parecer, não é a prescrição de que as instituições de participação precisam ser regulamentadas, e sim de que especialistas do Direito Administrativo – enquanto ramo de direito não só de expressão jurídica, mas, também política – precisam teorizar sobre elas.

Com esta obra, a mensagem máxima da Dallari Bucci (2006) é a perfeita consciência do processo de transformação pelo qual estamos passando. Neste processo de transformação, leituras como “depende do sentido” e “depende da norma” podem significar algo. Porém, não mais do que enfatizar esse processo e as possibilidades de disputa nele.

---

<sup>46</sup> O autor a registra assim.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se viu, os movimentos e organizações sociais, junto com esferas de poder sensíveis ao tema, conseguiram ampliar o projeto político para além da participação formalizada pela Constituição. Instituições como Conselhos, Conferências, Ouvidorias, Audiências Públicas, Fóruns, Orçamentos Participativos, Planos Diretores Participativos, entre outras foram criadas e reconfiguradas nas mais distintas áreas de Políticas Públicas.

Vinte e cinco anos após a CF/88, setores sociais organizados em torno daqueles espaços de participação sentem que embora estas instituições tenham sido definidas como peças-chave do processo de descentralização das Políticas, elas não encontram seu lugar na estrutura do Estado. E o resultado disso é sua constituição, em muitos casos, “como institucionalidade paralela, com pouco ou nenhum efeito democratizante sobre as instituições estatais” (Idem, p. 96).

Cientistas têm se perguntado: “de que têm servido todos esses espaços? [...] Qual papel exerce tudo isso na democracia brasileira? É possível dizer que outros atores sociais vieram à cena por meio desses espaços? Acaso provocaram eles mais igualdade, maior acesso e melhor qualidade dos serviços públicos?”, dentre outras coisas (TEIXEIRA ET AL, 2009, p. 93).

Buscando responder estas perguntas, por muito tempo caminhei com o referencial da efetividade da participação, mas acabei por abrir mão desse tipo de avaliação para trabalhar com o problema do perfil normativo das Conferências de mulheres. Mas, ao término do processo, este também mostra as suas limitações.

Como foi dito, esse perfil costuma ser pensado através das categorias analíticas “consultivas” e “deliberativas”. Notei, após longa exposição dos sentidos presentes nas falas das entrevistadas, dois importantes registros. O primeiro é a aparente negação inicial de que as Conferências seriam consultivas. Ser “consultiva” parece ter uma conotação ruim, como se necessariamente refletisse em um descompromisso do governo com as demandas das mulheres.

O segundo é que, talvez por consequência, há uma espécie de disputa pela definição de um sentido para “deliberativa”. O que parece estar por trás das respostas que utilizam outras expressões como “proposição”, “dá caminho”, “construção”, “negociação”, “cumprir mandato”, etc., como substitutivas ou explicativas da “deliberação”, é a tentativa de relativizar e por consequência preencher de sentido esta palavra. E isso não é um exercício trivial.

A definição do perfil normativo da Conferência pode dizer muito sobre o processo de Conferência como um lugar legítimo de diálogo entre governo e sociedade civil. Mas, sobretudo, diz respeito ao vínculo que é produzido entre as decisões internas ao ambiente de Conferência e as decisões externas a ele. É este tipo de vínculo que está em disputa.

Então, levando a sério a idéia que tem sido apregoada através destas categorias de *consultivas* e *deliberativas*, busquei com o apoio do referencial teórico sobre momentos deliberativos (AVRITZER, 2011), compreender quais seriam estes sentidos e em que momento ele se localiza: um no interior das instituições onde acontece o processo de formação de consenso e tomada de decisão e um exterior que seria o da Política Pública onde a instituição de participação busca produzir efeitos. É a narrativa e as limitações desse “levar a sério” de que trato nas considerações finais.

Enquadrando os diversos sentidos em dois ambientes a serem empregados a partir do referencial teórico de momentos deliberativos, pude imaginar que há três desdobramentos nas falas das entrevistadas. O primeiro, localizado no ambiente interno, é que a Conferência de mulheres seria deliberativa porque é um espaço legítimo de debate, formação de consenso e tomada de decisão – para aquele espaço – e que não necessariamente irá impactar nas decisões tomadas pelo governo. O segundo e o terceiro, localizado no ambiente externo, é que a Conferência seria consultiva porque ela não necessariamente produziria efeitos na Política e deliberativa porque necessariamente teria que produzir, respectivamente.

A ideia de produzir ou não efeitos na Política, em se tratando dos objetivos elencados nos atos normativos das Conferências de mulheres, é o de influenciar a formulação do Plano de Política para as Mulheres e, por consequência, o PPA. Dizer que a Conferência é deliberativa neste ambiente externo, é dizer que isso acontece. Mas esta não é uma tarefa fácil dada a complexidade de variáveis que influenciariam nesta avaliação. O trabalho realizado por Pentinelli (2011), por exemplo, possui limitações neste sentido.

Ao tentar verificar se as agendas demandadas na I Conferência de Mulheres aparecem no I Plano, por exemplo, a autora exclui do seu rol de análise 80 propostas de 134, excluindo da análise todas as propostas que não são de responsabilidade da SPM executar, e sim de outros Ministérios, e assim chega a uma boa avaliação de incorporação. Em que se pese o reconhecimento do esforço da SPM e da autora do trabalho, em sendo a Política de mulheres transversal, as demandas direcionadas à outros Ministérios e secretarias não poderiam estar excluídas da análise.

De igual modo, se assumirmos que o processo Conferencial é parte do processo de Políticas para as mulheres, o quanto que representantes dos movimentos de mulheres poderiam cobrar de representantes governamentais a inclusão imediata das resoluções da Conferência na edição seguinte do Plano? Pergunto isso porque com relação ao aludido problema de influenciar no orçamento dos Ministérios que seria definido antes e/ou paralelamente às Conferências sem que fosse afetado por elas, a resposta governamental foi justamente que as resoluções interferem no PPA dos outros próximos quatro anos. Que avaliação poderia ser feita a partir disso? Acredito que estas observações são igualmente válidas para o suposto problema com relação à agenda aludido no Capítulo II onde cito diversas questões que surgem das “idas” no campo da pesquisa e que não foram, ainda, tratadas.

O ponto é que diante da complexidade da tarefa, as contribuições que poderia dar deveriam mesmo ser pontuais. Mas, ao invés de analisar materialmente uma possível influencia no Plano, o debate na reta final da pesquisa se desenvolveu mais sobre se, formalmente, existiria esta obrigatoriedade para SPM e qual papel se coloca para ela. Eis aqui uma importante limitação deste trabalho, uma vez que não analiso se materialmente a Conferência influencia.

Foi pensando na ideia de obrigatoriedade, estabelecida não por mim e sim pela própria categoria “deliberativa” posta em oposição à “consultiva”, que ocorre a transposição destas pela noção de ato administrativo discricionário e vinculante. Neste sentido, as categorias também poderiam ser disputáveis na arena jurídica, já que a ideia de deliberativa enquanto categoria requer um reforço do Direito.

O resultado não é facilmente inteligível, contudo. Ao substituir as categorias de consultiva e deliberativa pelas noções de ato administrativo discricionário e vinculante, acabo por colocar a questão em outro cenário onde as novas implicações são tão problemáticas quanto as anteriores.

O conceito de discricionário nada mais é senão expressão da margem de liberdade conferida pela lei à ação administrativa, diante da ausência de elementos que vinculem a forma de execução da lei em que há a possibilidade de escolha, desde que atenta ao interesse público. O de vinculante nada mais é do que o oposto, ou seja, a restrição dessa margem de liberdade dada ao Administrador Público. Até aqui, em termos teóricos, a transposição estaria acertada.

Mas, quando se olha para os critérios que tornariam um ato discricionário ou vinculante, acabo por narrar outra disputa que genuinamente não pertenceria ao campo de estudos sobre

participação social, mas que poderia ajudar a responder sobre estas duas categorias pensadas por ele.

O ganho dessa transposição é registrar que as instituições de participação criadas por normas administrativas, como é o caso das Conferências de mulheres, não seriam, precipuamente, consideradas como vinculadas – juridicamente – à Administração. Em levando esta categoria a sério, a resposta que se chega para a pergunta (as Conferências são deliberativas?) é que: depende. E do quê depende? Depende da tomada de posição no interior do Direito Administrativo.

A perda, ou limitação, é justamente a de que para responder a pergunta inicial eu tenho que me posicionar sobre este “depende” a partir de duas respostas possíveis. A primeira é de que, para o Direito Administrativo clássico, a resposta seria que formalmente não há vinculação pois um ato administrativo só se torna vinculante quando as condicionalidades da vinculação foram estabelecidas por lei, e não por norma emanada do administrador público que não tem a função típica de criar Direitos.

A segunda é que, para uma leitura mais contemporânea do Direito Administrativo em disputa dentro dele, haveria formalmente a vinculação independente de ter sido uma norma emanada pelo legislativo ou pelo executivo, uma vez que este último também teria a função atípica de criar direitos – e, por que não, obrigação para si mesmo.

Influenciada por autores e autoras que criticam as noções do direito administrativo modeladas em um paradigma que atende e resolve os problemas de legitimidade do estado liberal de Direito, mas que tem sido irrelevante e indiferente ao desenvolvimento do estado social e democrático, me posiciono a partir da segunda resposta.

Logo, as Conferências de mulheres seriam deliberativas/vinculantes se, ao invés de usar a gramática cifrada de Políticas Públicas ou elevar as expectativas com discursos de afirmação da Política, a organização (formada por Ministérios, SPM e Conselho) fosse mais clara em dizer os usos e tipos de vínculos entre o que saí das Conferências e o Plano da Política. Por hora, e em que se pesem as considerações das gestoras municipais de Recife, as Conferências de Política para as Mulheres seriam consultivas/discricionárias.

O problema que vejo por trás do problema é que o Direito Administrativo não vem oferecendo uma teoria geral capaz de lidar com procedimentos “paralegais”, forjados no que a Dallari Bucci (2006) chama de Administração paralela. Do mesmo modo, os estudos do campo

de participação social no Brasil têm oferecido poucas leituras e respostas sistêmicas/estruturais sobre os efeitos que as decisões tomadas no interior das instituições de participação podem produzir fora delas. É esta a sensação de Camurça (2006) que acredita no arcabouço dos espaços de participação como “institucionalidades paralelas” que ficam às margens do aparato estatal.

Neste contexto, categorias analíticas como consultiva e deliberativa ou mesmo discricionária e vinculante, não tem sido suficientes para explicar as inovações e diversificações que tem ocorrido no campo da participação social. O registro final dessa análise, na contramão da prescrição de que as instituições de participação precisam ser regulamentadas, é a de que especialistas do campo de estudos de participação (incluindo aqui os juristas administrativistas) precisam teorizar sobre o campo, em interface com os estudos empíricos que largamente já tem sido produzido.

É preciso teorizar, por exemplo, sobre os limites da institucionalização, em especial pela eminência de um marco regulatório das propostas de Sistemas de Participação, mas sem perder de vista o olhar de baixo. Acredito que enquanto exercícios de abstrações teóricas dos dados empíricos que produzimos não acontecerem, permanece o risco de se reproduzir categorias que não ajudam a explicar as múltiplas realidades sobre estas instituições e seus ambientes, como é possível perceber ao final deste trabalho.

Assim, as categorias de consultivas e deliberativas que guiaram este trabalho servem para explicar que elas são insuficientes para explicar. Enquanto categorias analíticas desenvolvidas pelos primeiros estudos de participação no Brasil na década de 90, talvez elas quisessem dizer algo sobre a formalização de uma instituição (que pode ser compreendida como instrumento, mecanismo ou espaço, como foi visto neste trabalho) através de uma lei, como foi o famigerado caso do SUS.

Acredito, por fim, que a riqueza deste trabalho está no exercício mesmo de identificar possíveis leituras a estes novos fenômenos, incluindo a leitura da própria comunidade epistêmica que tem produzido sobre tais fenômenos, e no esforço de compreender gramáticas de campos diferentes com olhares e implicações diferentes, sobre um único problema.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, Karla Galvão; BECKER, Simone Algumas reflexões sobre produção da categoria de gênero em contextos como o movimento feminista e o poder judiciário. *Physis*, 2006, vol.16, no.2, p.273-292. ISSN 0103-7331

Almeida, Débora R. Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza.- Brasília : Ipea, 2013. 297 p. 173-203.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional. *Opinião Pública*, 2008.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In PIRES, Roberto Rocha (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 13-28.

AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Conferências nacionais : atores, dinâmicas participativas e efetividades / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza.- Brasília : Ipea, 2013. 297 p. 125-140.

BACHELARD, Gaston. *A formação do espírito científico*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. (original de 1938).

BORBA, Julian. Participação Política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In PIRES, Roberto Rocha (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 65-76.

BOURDIEU, Pierre. Le champ scientifique. *Actes de Ia Recherche en Sciences Sociales*, n. 2/3, jun. 1976, p. 88-104. Tradução de Paula Montero.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. *As Conferências Nacionais de Saúde: Evolução e perspectivas.*/ Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília: CONASS, 2009. 100 p.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres. *Anais e Resoluções da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: SPM, 2004.

CAMPOS, Geraldo A. G. Participação e representações não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas. In PIRES, Roberto Rocha (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p.53-64.

CAMURÇA, Silvia. Políticas para as mulheres. Teoria e Debate, n. 66, abr./maio/jun. 2006.

CAMURÇA, Silvia. É tão mais complexo o que a gente está vivendo hoje. Articulando a luta feminista nas Políticas Públicas. III Conferência de Políticas para as mulheres. Propostas e questões para o debate. Articulação Brasileira de Mulheres. Brasília, dezembro de 2011.

CFEMEA. Prioridade para as Políticas para as Mulheres. Sem Orçamento, o II Plano ficou à míngua e os compromissos com os direitos das mulheres não se cumpriram. Disponível em: [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/PS\\_ORCMULHER/Execucao](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/PS_ORCMULHER/Execucao). 2011.

CUNHA, Eleonora S. M. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. Conferências nacionais : atores, dinâmicas participativas e efetividades / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza.- Brasília : Ipea, 2013. 297 p. 141-171.

CUNHA, Eleonora Schettini; ALMEIDA, Debora C. Rezende de Almeida; FARIA, Claudia Feres e RIBEIRO, Uriella Coelho. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In PIRES, Roberto Rocha (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 297-322.

FARIA, Cláudia Feres; LINS, Isabella Lourenço. Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional. Conferências nacionais : atores, dinâmicas participativas e efetividades / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza.- Brasília : Ipea, 2013. 297 p. 73-93.

FARIA, Claudia Feres. O que há de radical na teoria democrática contemporânea – Análise do debate entre ativistas e deliberativos. Revista Brasileira de Ciências Sociais: Vol. 25, nº 73 junho/2010. p 101- 111.

FARIA, Claudia; PENTINELLI E SILVA, Viviane; LINS, Isabella. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? Revista Brasileira de Ciência Política, nº7. Brasília, janeiro - abril de 2012, pp. 249-284.

FERNANDES, Grasielle Fretta. A 3ª Conferência Nacional de Saúde Bucal e as políticas públicas de saúde - 01/08/2011 . Disponível em: <http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/resumo.html?idtese=20111333002010067P7>. Acesso em 10 de jun de 2012.

FERRAREZI, Elisabete; OLIVEIRA, Mariana S. de Carvalho. Conferências Nacionais de Saúde e processos participativos na Administração pública federal brasileira. Casoteca ENAP. Brasília, 2010.

HAAS, Peter M. (1992) "Introduction to epistemic communities and International Policy Coordination" International Organization. Vol. 46 nº1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, 1-35.

HARAWAY, Donna. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. Cadernos pagu (5) 1995: pp. 07-41

INESC/PÓLIS. Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios. Brasília, São Paulo, 2011 (Relatório de Pesquisa).

IPEA, Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada. 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, outubro de 2012.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In PIRES, Roberto Rocha (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-42.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 14 ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MORONI, J. A. O direito a participação no governo Lula. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON SOCIAL WELFARE, 32, Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.icsw.org/global-onferences/Brazil2006/papers/jose\\_antonio\\_moroni.pdf](http://www.icsw.org/global-onferences/Brazil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdf)>.

SILVA, E. R. A. Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1.378). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1378.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1378.pdf)>.

PAPA, Fernanda de Carvalho. Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – Percursos de uma pré-política. Dissertação defendida na Escola de Administração de Empresas de São Paulo. – 2012 – 177 p.



PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). *Opin. Publica*, Jun 2011, vol.17, no.1, p.228-250. ISSN 0104-6276;

PETINELLI, Viviane. 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 / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza.- Brasília : Ipea, 2013. 297 p. 207-242.

PIRES, ROBERTO R. P. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In PIRES, Roberto Rocha (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 263-278.

PIRES, Alvaro. A Pesquisa Qualitativa. Enfoques Epistemológicos e Metodológicos. Petrópolis, Ed. Vozes, 2008.

PLACIDO E SILVA. Vocabulário Jurídico. 26ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.

POGREBINSCHI, T. Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Brasília: Ministério da Justiça, 2011 (Série Pensando o Direito).

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados*, Set 2011, vol.54, no.3, p.259-305. ISSN 0011-5258.

POGREBISCHI, Thamy. Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza.- Brasília : Ipea, 2013. 297 p. 243-275.

RAMOS, Alfredo. Conferência nacional de política para as mulheres: interações discursivas e implicações para a legitimidade epistêmica. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza.- Brasília : Ipea, 2013. 297 p. 95-124.

REINACH, Sofia. GESTÃO TRANSVERSAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO FEDERAL BRASILEIRO: uma leitura inicial. Dissertação defendida na Escola de Administração de Empresas de São Paulo.– 2013 – 163 p.

RIBEIRO ET. AL. Efetividade da participação na gestão pública: experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais. 37º Encontro Anual da ANPOCS, 2013.

SÁ E SILVA, Fábio. “De cada um conforme suas capacidades”: participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. In PIRES, Roberto Rocha (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p.187 – 196.

SOUZA ET AL. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. Conferências nacionais : atores, dinâmicas participativas e efetividades / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza.- Brasília : Ipea, 2013. 297 p.25-52.

SOUZA, Clóvis. A que vieram as Conferências Nacionais? Uma análise dos objetivos de processos realizados entre 2003 e 2010. Texto para discussão 1718. IPEA: Rio de Janeiro, março de 2012a.

SOUZA, Clóvis. Fatores Críticos de Sucesso na Organização de Conferências Nacionais. Nota Técnica do IPEA n.2. Brasília, outubro de 2012b.

SOUZA, Clóvis. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In PIRES, Roberto Rocha (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 197-210.

SPINK, P. K. Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. Cadernos de Psicologia & Sociedade; 15 (2): 18-42; jul./dez.2003

SUNDFELD, Carlos Ari. Para entender o direito administrativo (mimeo).

TEIXEIRA, Ana Claudia C.; MORONI, José Antônio; MARX, Vanessa. Políticas de participação e novas institucionalidades democráticas no contexto brasileiro recente. In SERAFIN, L. e MORONI, J. (Org) Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas. São Paulo: Instituto Pólis e INESC, 2009. P. 81-98. v. 14, p. 43-64, 2008.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.735). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1735.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1735.pdf)>.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In PIRES, Roberto Rocha (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 91-108.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar de instituições participativas? In PIRES, Roberto Rocha (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 53-6

## APÊNDICE I – LISTAS DE TRABALHOS DA REVISÃO DE LITERATURA DIVIDIDOS POR CATEGORIA DE INTERESSE

### Grupo A+

1. [Ana Lucia Barros de Andrade. GESTÃO AMBIENTAL PARTICIPATIVA: TRAJETÓRIA DAS CONFERÊNCIAS ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE DO AMAZONAS - 01/08/2011](#)
2. [Anderson Gomes Mota. As Implicações das Recomendações das Conferências Nacionais de Saúde Bucal no Curso de Graduação em Odontologia da Universidade Metodista de São Paulo - 01/06/2007](#)
3. Andrade, Edson Francisco. Instâncias de participação na gestão do sistema municipal de ensino: possibilidades e perplexidades no processo de democratização. *Educ. rev.*, Maio 2010, no.37, p.293-308. ISSN 0104-4060
4. Cortes, Soraya Maria Vargas. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. *Sociologias*, Jun 2002, no.7, p.18-49. ISSN 1517-4522
5. [Francisco Jorge Hilo Amora Sales. O Ceará e as conferências de saúde bucal: temas, atores e decisões. - 01/02/2007](#)
6. Fuziwara, Aurea Satomi. Conferência de direitos ou plano decenal?. *Serv. Soc. Soc.*, Mar 2010, no.101, p.177-183. ISSN 0101-6628
7. [Grasiele Fretta Fernandes. A 3ª Conferência Nacional de Saúde Bucal e as políticas públicas de saúde - 01/08/2011](#)
8. Guizardi, Francini Lube et al. Participação da comunidade em espaços públicos de saúde: uma análise das conferências nacionais de saúde. *Physis*, Jun 2004, vol.14, no.1, p.15-39. ISSN 0103-7331
9. [Heloísa Helena Venturi Luz. POLÍTICA DE SAÚDE MENTAL DE BLUMENAU: Uma experiência de gestão democrática? - 01/07/2006](#)
10. [Iranir de Oliveira. O CONTROLE SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SAÚDE: CONCEPÇÕES, AVANÇOS E LIMITES - 01/08/2009;](#)
11. Petinelli, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). *Opin. Publica*, Jun 2011, vol.17, no.1, p.228-250. ISSN 0104-6276
12. Pogrebinschi, Thamy and Santos, Fabiano Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados*, Set 2011, vol.54, no.3, p.259-305. ISSN 0011-5258
13. [Sílvia Aparecida Zimmermann. A PAUTA DO POVO E O POVO EM PAUTA: AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, BRASIL – DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E DECISÃO POLÍTICA - 01/08/2011](#)
14. [TANIA REGINA KRUGER. OS FUNDAMENTOS ÍDEO-POLÍTICOS DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SAÚDE - 01/11/2005](#)
15. Vázquez, María Luisa et al. Nível de informação da população e utilização dos mecanismos institucionais de participação social em saúde em dois municípios do Nordeste do Brasil. *Ciênc. saúde coletiva*, Dez 2005, vol.10, p.141-155. ISSN 1413-8123

16. Weindling, Paul. As origens da participação da América Latina na Organização de Saúde da Liga das Nações, 1920 a 1940. *Hist. cienc. saude-Manguinhos*, Set 2006, vol.13, no.3, p.555-570. ISSN 0104-5970
17. Xavier, Caco. Nós e a Doze: algumas inéditas considerações sobre a mais inédita Conferência de Saúde do país. *Interface (Botucatu)*, Fev 2004, vol.8, no.14, p.191-196. ISSN 1414-3283

#### Grupo A-

1. Adrião, Karla Galvão and Becker, Simone Algumas reflexões sobre produção da categoria de gênero em contextos como o movimento feminista e o poder judiciário. *Physis*, 2006, vol.16, no.2, p.273-292. ISSN 0103-7331
2. Dourado, Edimar Pereira Vilela and Sanna, Maria Cristina Participação da enfermagem nas Conferências Nacionais de Saúde. *Rev. bras. enferm.*, Dez 2009, vol.62, no.6, p.876-882. ISSN 0034-7167
3. [Gustavo Zambenedetti. CONFIGURAÇÕES DE REDE NA INTERFACE SAÚDE MENTAL E SAÚDE PÚBLICA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SAÚDE E SAÚDE MENTAL - 01/05/2008](#)
4. Lacaz, Francisco Antonio de Castro and Flório, Solange Maria Ribeiro Controle social, mundo do trabalho e as Conferências Nacionais de Saúde da virada do século XX. *Ciênc. saúde coletiva*, Dez 2009, vol.14, no.6, p.2123-2134. ISSN 1413-8123
5. Maciel Filho, Romulo and Araújo Jr., José Luiz C. de Discussing community participation in health: an approach from the Brazilian experience. *Rev. Bras. Saude Mater. Infant.*, Aug 2002, vol.2, no.2, p.91-103. ISSN 1519-3829
6. [Marcelo Cardoso Pinheiro. Equidade em Saúde e as Conferências Nacionais de Saúde Pós Constituição Federal de 1988. - 01/05/2003](#)
7. [MEIRE LIA LIMA ANTUNES. Conferências nacionais dos direitos da criança e do adolescente: Os significados da redução da idade penal - 01/06/2009](#)
8. [Miguel Crisostomo Brito Leite. Avaliação da Estrutura de Governança da Rede de Políticas Públicas do Setor Saneamento por Meio da Utilização de Métodos Multicritérios de Apoio à Tomada de Decisão. - 01/06/2010](#)
9. [Milca Lopes de Oliveira. Ações Educativas em Saúde para escolares à luz de conferências e congressos nacionais de saúde. - 01/07/1996](#)
10. Pinheiro, Marcelo Cardoso, Westphal, Márcia Faria and Akerman, Marco Equidade em saúde nos relatórios das conferências nacionais de saúde pós-*Constituição Federal* brasileira de 1988. *Cad. Saúde Pública*, Abr 2005, vol.21, no.2, p.449-458. ISSN 0102-311X
11. Pitta, Áurea Maria da Rocha and Magajewski, Flávio Ricardo Liberali Políticas nacionais de comunicação em tempos de convergência tecnológica: uma aproximação ao caso da Saúde. *Interface (Botucatu)*, Ago 2000, vol.4, no.7, p.61-70. ISSN 1414-3283
12. Sayd, Jane Dutra, Vieira Junlor, Lulz and Velandia, Israel Cruz Recursos humanos nas Conferências Nacionais de Saúde (1941-1992). *Physis*, Dez 1998, vol.8, no.2, p.165-195. ISSN 0103-7331
13. [Solange Maria Ribeiro Flório. Controle Social em Saúde do Trabalhador e as Conferências Nacionais de Saúde - 01/05/2009](#)

#### Grupo B+

1. Almeida, Paulo Roberto de. A democratização da sociedade internacional e o Brasil: ensaio sobre uma mutação histórica de longo prazo (1815-1997). *Rev. bras. polít. int.*, Dez 1997, vol.40, no.2, p.76-105. ISSN 0034-7329
2. Alves, J.A. Lindgren. A Conferência de Durban contra o Racismo e a responsabilidade de todos. *Rev. bras. polít. int.*, Dez 2002, vol.45, no.2, p.198-223. ISSN 0034-7329
3. CARNEIRO, SUELI. A batalha de Durban . *Rev. Estud. Fem.*, Jan 2002, vol.10, no.1, p.209-214. ISSN 0104-026X
4. [HAROLDO DE OLIVEIRA MACHADO EILHO. O Caráter Sistêmico das Grtandes Conferências das Nações Unidas da Década de 90: Estado com Ênfase no Habitat II - 01/11/1998](#)
5. [Rodrigo Torres de Araújo Lima. “A participação da Sociedade Civil Organizada na formulação da Política Externa Brasileira: as conferências sociais da ONU da década de 1990” - 01/07/2009](#)
6. [Tathiana Machado Araújo Haddad. Diplomacia pública: a política externa brasileira e as ONGs na Conferência de Beijing \(1995\). - 01/05/2007](#)
7. Trindade, Antônio Augusto Cançado. Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI. *Rev. bras. polít. int.*, Jun 1997, vol.40, no.1, p.167-177. ISSN 0034-7329

#### Grupo B-

1. Alvarenga, Augusta Thereza de and Schor, Néia Contracepção feminina e política pública no Brasil: pontos e contrapontos da proposta oficial. *Saude soc.*, Jul 1998, vol.7, no.1, p.87-110. ISSN 0104-1290
2. BLACKWELL, MAYLEI and NABER, NADINE Interseccionalidade em uma era de globalização: As implicações da Conferência Mundial contra o Racismo para práticas feministas transnacionais. *Rev. Estud. Fem.*, Jan 2002, vol.10, no.1, p.189-198. ISSN 0104-026X
3. Fonseca, Adriana Dora da and Madureira, Valéria Silvana Faganello A Globalização e o Segundo Sexo. *Rev. bras. enferm.*, Jun 2003, vol.56, no.3, p.306-309. ISSN 0034-7167
4. Franchini Neto, Hélio. A Política Externa Independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962. *Rev. bras. polít. int.*, Dez 2005, vol.48, no.2, p.129-151. ISSN 0034-7329
5. [Grazielle Furtado Alves da Costa. Soberania e Solidariedade nos discursos sobre "mulher" nas conferências internacionais do Cairo e de Beijing - 01/03/2003](#)
6. Labrecque, Marie France. Transversalização da perspectiva de gênero ou instrumentalização das mulheres?. *Rev. Estud. Fem.*, Dez 2010, vol.18, no.3, p.901-912. ISSN 0104-026X
7. Libâneo, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. *Educ. Pesqui.*, Mar 2012, vol.38, no.1, p.13-28. ISSN 1517-9702
8. Maio, Marcos Chor and Monteiro, Simone Tempos de racialização: o caso da 'saúde da população negra' no Brasil. *Hist. cienc. saude-Manguinhos*, Ago 2005, vol.12, no.2, p.419-446. ISSN 0104-5970
9. [Margareth Martha Arilha Silva. O Masculino em Conferências e Programas das Nações Unidas: para uma crítica ao discurso de gênero - 01/01/2005](#)
10. [Maria de Fátima Batista Dantas. SUB-BACIA DO RIACHO DO TONÃ: Subsídios para a gestão participativa e a conservação das águas no Território Indígena Pankararé, Bahia - 01/10/2010](#)

11. Novicki, Victor and Souza, Donaldo Bello de Políticas públicas de educação ambiental e a atuação dos conselhos de meio ambiente no Brasil: perspectivas e desafios. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.*, Dez 2010, vol.18, no.69, p.711-736. ISSN 0104-4036
12. OLIVEIRA, GUACIRA CESAR DE and SANT'ANNA, WÂNIA Chega de saudade, a realidade é que.... *Rev. Estud. Fem.*, Jan 2002, vol.10, no.1, p.199-207. ISSN 0104-026X
13. [PATRICIA GAY PEPPER DA COSTA. A Inserção da Categoria de Gênero nas Relações Internacionais: Contribuição Brasileira à Conferência de Beijing '95 - 01/04/1997](#)
14. Philipp, Rita Radl. Derechos humanos y género. *Cad. CEDES*, Ago 2010, vol.30, no.81, p.135-155. ISSN 0101-3262
15. Piovesan, Flávia. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. *Rev. Estud. Fem.*, Dez 2008, vol.16, no.3, p.887-896. ISSN 0104-026X
16. [Rosana Maria Pires Barbato Schwartz. Estudo sobre a IV Conferência Mundial da Organização das Nações Unidas, sobre a mulher, em Beijing; a luz de temas do Brasil - 01/10/2001](#)
17. ROSEMBERG, FÚLVIA. Educação formal, mulher e gênero no Brasil contemporâneo. *Rev. Estud. Fem.*, 2001, vol.9, no.2, p.515-540. ISSN 0104-026X

## APÊNDICE II – TABELA DE DOCUMENTOS LEVANTADOS

- Tabelas de documentos levantados
- Primeiro exercício de cruzamento entre Resoluções de Conferência e Plano

### Documentos da Secretaria Especial de Política para as Mulheres

ORGANISMO	TEMA	DOCUMENTO
Secretaria Especial de Política para as Mulheres - SPM	Do Organismo	95 Boletins "Mulheres em Pauta" (2004-set de 2013); 7 livros do Prêmio "Construindo a Igualdade de Gênero" (2006-2012);
	De Conferência	1ª CNPM (2004) <ul style="list-style-type: none"><li>- Decreto de convocação</li><li>- Portaria de Regimento</li><li>- Texto de Roteiro/ orientação para as conferências municipais e estaduais</li><li>- Regulamento Interno</li><li>- Programação</li><li>- Resoluções e Moções</li></ul>
		II CNPM (2007): <ul style="list-style-type: none"><li>- Decreto de convocação</li><li>- Portaria de Regimento</li><li>- Texto de Roteiro/ orientação para as conferências municipais e estaduais</li><li>- Regulamento Interno</li><li>- Programação</li><li>- Resoluções e Moções</li></ul>



	<p>III CNPM (2011):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto de convocação</li> <li>- Portaria de Regimento</li> <li>- Texto de Roteiro/ orientação para as conferências municipais e estaduais</li> <li>- Regulamento Interno</li> <li>- Programação</li> <li>- Resoluções e Moções</li> </ul>
De Política/Direito/ Democracia	<p>PLANOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- I Plano Nacional de Política para as Mulheres - PNPM de 2005-2007 (2004);</li> <li>- II Plano Nacional de Política para as Mulheres - PNPM de 2008-2011 (2008);</li> <li>- III Plano Nacional de Política para as Mulheres - PNPM de 2012-2015 (2013);</li> </ul> <p>NORMAS TÉCNICAS/ORIENTAÇÕES:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Norma Técnica de Uniformização Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, 2006;</li> <li>- Norma Técnica de Padronização de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – DEAMS, 2006;</li> <li>- Enfrentamento à violência contra mulher: Orientações Práticas para Profissionais e Voluntários(as), 2005;</li> </ul> <p>PUBLICAÇÕES PARA OS OPMs:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cartilhas para Prefeituras "MAIS Cidadania para MAIS MULHERES Brasileiras" (2009);</li> <li>- Cartilha para Prefeituras "Mais autonomia, igualdade e cidadania para mais mulheres brasileiras" (2012);</li> <li>- Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres (2012);</li> <li>- Financiamento de políticas públicas para as mulheres (2013);</li> <li>- Orientações para a Constituição de Secretarias de Políticas para as Mulheres (2013);</li> <li>- Políticas públicas para as mulheres: conceitos e desafios (2013);</li> </ul>

**PROGRAMAS/PROJETOS:**

- A Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (2011);
- Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2007);
- Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (uma releitura para 2012-2015) (2011);
- Diretrizes e Ações Nacionais de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta (2011);
- Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e Violência (2011);
- Gênero e Diversidade nas Escolas (2007);
- Gênero e Diversidade nas Escolas (2009);
- “Boas Práticas na Aplicação, Implementação ou Divulgação da Lei Maria da Penha” (2010);
- Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça (2011);
- Tráfico de Mulheres: Política Nacional de Enfrentamento (2011);
- Revista Ouvidoria da Mulher (2013);
- Programa Mulher Viver Sem Violência: Casa da Mulher Brasileira (2013);

	<p><b>RELATÓRIOS DE MONITORAMENTO/ AVALIAÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Relatório Final de Implementação I Plano Nacional de Política para as Mulheres 2005-2007 (2009);</li> <li>- Enfrentamento à Violência contra a Mulher - Balanço 2003-2005;</li> <li>- Enfrentamento à Violência contra a Mulher - Balanço das Ações 2006-2007;</li> <li>- Balanço Semestral do Ligue 180 (jan/jun 2012);</li> <li>- Relatório Final da CPI de Enfrentamento à Violência Doméstica (2013);</li> <li>- Relatório Final da Comissão Tripartite instituída para a revisão da Lei 9.504/97 (2009);</li> <li>- Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial de Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino (2008);</li> <li>- Ouvidoria e a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 (2011);</li> <li>- Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2010);</li> <li>- Com todas as Mulheres, por todos os seus Direitos" (2010);</li> <li>- VI Relatório Nacional Brasileiro CEDAW (2008);</li> <li>- Relatório "Experiências e Desafios - Comitê sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher" (2008);</li> <li>- Avaliação da Execução do Programa 0156 Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres (2011);</li> <li>- Relatório de Implementação 2005 - Plano Nacional de Política para as Mulheres (2005);</li> <li>- Relatório do Grupo de Trabalho Tripartite sobre o Trabalho Doméstico (2011);</li> <li>- Relatório da campanha Homens unidos pelo fim da violência contra as Mulheres (2011);</li> <li>- Relatório Final do Grupo de Trabalho para Fortalecimento das Ações de Enfrentamento ao Racismo, Sexismo e Lesbofobia no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2010);</li> <li>- Mulheres em Pauta - Retrospectiva (2008);</li> </ul>
De Orçamento	Plano Mais Brasil – Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação – PPA 2012 – 2015, Levantamento de Política para as Mulheres;

**Documentos de Organismos de Políticas para as Mulheres – OPM Locais**

<b>ORGANISMO</b>	<b>TEMA</b>	<b>DOCUMENTOS</b>	<b>DETALHAMENTO</b>
<b>Organismo Municipal de Mulheres do Recife</b>  <b>- Coordenadoria de 2001 a 2010; Secretaria em diante;</b>	Do Organismo	<b>Slides de Apresentação da Secretaria (2011);</b>	Obs.: Os anais, relatórios e o Plano também fornecem algumas descrições sobre o trabalho da Secretaria.
	De Conferência	<b>1ª CMM (2002):</b> <b>- Caderno de Resoluções;</b>	<b>Caderno de Resoluções:</b> - Apresentação - Dados/total de participantes; - Resoluções aprovadas, com texto de apresentação para cada tema;
		<b>2ª CMM (2004):</b> <b>- Caderno de Resoluções*;</b>	<b>Caderno de Resoluções:</b> - Apresentação; - Dados/total de participantes; - Resoluções aprovadas, subdivididas em diretrizes e ações; encaminhadas à estadual; - Resoluções aprovadas, subdivididas em diretrizes e ações; encaminhadas à Estadual;
		<b>3ª CMM (2006):</b> <b>- Decreto;</b> <b>- Regimento Interno*;</b> <b>- Caderno de Propostas*;</b> <b>- Sistematização das Propostas Aprovadas;</b> <b>- Anais;</b>	<b>Regimento Interno;</b> <b>Caderno de Propostas:</b> - Com ações propostas diretamente pela Comissão, e as modificações sugeridas pelas pré-conferências; <b>Anais:</b> - Com apresentação, dados de participantes, e falas de palestrantes;
		<b>4ª CMM (2007) Revalidação;</b> <b>- Caderno de Propostas;</b> <b>- Texto base para GT's</b> <b>- Relatório de dados de participantes;</b>	<b>Caderno de Propostas:</b> - Com ações propostas diretamente pela Comissão, e as modificações sugeridas pelas pré-conferências; - Propostas Encaminhadas para Secretaria; - Planilha com propostas, secretarias responsáveis e

		<b>- Propostas Encaminhadas para Secretarias;</b>	prazo para ação;
		<b>5ª (2011); - Regimento Interno; - Relatório;</b>	Relatório: - Programação com nomes de palestrantes em mesas; - Dados do GTs com nomes de coordenadoras e relatoras, e ainda número de participantes; - Não tem resoluções, apenas moções e a recomendação de "efetivação de todo 1º Plano Municipal de Política para as Mulheres";
	De Política/Direito/Democracia	<b>I Plano Municipal de Política para as Mulheres 2011-2013</b>	Plano: - História da Política para Mulheres no Recife; - Metodologia de elaboração do Plano; - Ações, metas, atividades e indicadores por Eixo; - Matriz de gestão estratégica;
	De Orçamento	<b>Slides de Capacitação para Mulheres do Orçamento Participativo (2011);</b>	Slides: Elaborado por Joana Santos - Assessora de Orçamento Público contratada;
<b>Municipal de Mulheres de São Paulo</b>  <b>- Coordenadoria de 2001 a 2012; Secretaria em diante;</b>	Do Organismo	<b>"Coordenadoria da Mulher, ações de inclusão e participação" (2012);</b>	Coordenadoria...: Publicação que apresenta a Coordenadoria da Mulher do Município tratando da importância, histórico, atribuições, desafios, ações, etc;
	De Conferência	<b>1ª CMM (2002): - Resoluções;</b>	<b>Resoluções:</b> - Apresentação - Dados/total de participantes; - Resoluções aprovadas; - Textos "contribuição ao debate";

		<b>2ª CMM (2004):</b> - Decreto; - Resoluções;	<b>Resoluções:</b> - Apresentação -Dados/total de participantes; - Resoluções aprovadas; - Balanço de atividades 2001-2004;
		<b>3ª CMM, (2007):</b> - Resoluções;	<b>Resoluções</b>
		<b>4ª CMM (2011):</b> - Relatório Final; - Resoluções;	<b>Relatório Final:</b> - Apresentação; - Propostas Aprovadas por Eixo; - Propostas de competência Estadual e Nacional; - Conclusão;  <b>Resoluções:</b> - Apresentação; -Dados/total de participantes; - Resoluções aprovadas, com 3 propostas prioritárias por eixo;
	De Política/Direito/Democracia	Guia de Formação para Mulheres*(ano?); Guia de Formação para Gestoras e Gestores* (ano?); Cartilha para profissionais de Saúde da Coordenadoria da Mulher* (2011); Uma vida sem violência é um direito das mulheres: orientações e direitos das mulheres: Lei 11 340 (MARIA DA PENHA)* (ano?);	<b>Guias:</b> - Tratam-se de Guias para mulheres e gestoras/res elaborado por meio de parceria com Fundação Carlos Chagas;
	De Orçamento		

<b>Estadual de Mulheres de Pernambuco</b>  <b>- Ambiente Civil até 2007; Secretaria em diante;</b>	Do Organismo	<b>- Anuários de 2007 a 2013;</b> <b>- Lei do Conselho Estadual;</b> <b>- Mulheres semeando a cidadania - Caderno de Políticas Públicas (2008);</b>	<b>Anuários:</b> - Faz um balanço das ações desenvolvidas pelo Estado ao longo de um ano; <b>Mulheres semeando a cidadania:</b> Publicação da Secretaria sobre a relação entre Políticas Públicas, Sociedade, Estado, Leis e Direitos de Mulheres, e especificamente áreas de políticas desenvolvidas;
	De Conferência	<b>1ª CEPPM – (2004):</b> <b>- Relatório*;</b>	<b>Relatório:</b> - Diagnóstico sobre a situação das mulheres no Estado; - Resoluções aprovadas, subdivididas em diretrizes e propostas de ação;
		<b>2ª CEPM – (2007):</b> <b>- Regimento Interno*;</b> <b>- Caderno de Propostas*;</b> <b>- Anais</b>	<b>Regimento Interno;</b> <b>Caderno de Propostas por GTs;</b> <b>Anais:</b> - Apresentação; Programação; Mesas; - Resoluções/Propostas e Moções; - Regulamento da Conferência; Carta Aberta das Gestoras Municipais da RMR;
		<b>3ª CEPM – (2011):</b> <b>- Manual da participante*;</b> <b>- Anais</b>	<b>Manual:</b> - Apresentação; Decreto; Programação; - Indicações de trabalhos em grupos, material de apoio e questões de estrutura; - Secretaria Executiva da Conferência; <b>Anais:</b> - Apresentação; Programação; Mesas; - Resoluções/Propostas e Moções; - Regulamento da Conferência;

<b>Estadual de São Paulo</b>  <b>- Conselho Estadual da Condição Feminina desde 1983</b>	De Política/Direito/Democracia	<b>"I Plano Estadual de Políticas Públicas para as Mulheres Rurais" (2010);</b>  <b>"Plano para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres" (2008);</b>	<b>Mulheres Rurais:</b> - Contextualização da Problemática; - Princípios, Objetivos (gerais e específicos), Metodologia, Público Alvo e Estratégia de Ação. - 5 Eixos Prioritários e Modelo de Gestão; <b>Violência:</b> - Marco Legal, Problema, Avanços e Propostas de Ação (subdivididas em: Dimensões, Diretrizes, Objetivos, Estratégias; Prioridades, Público, Programas, Período de Execução; Resultados Esperados, Monitoramento e avaliação, Previsão Orçamentária); - Tem propostas aprovadas na II Conferência Estadual como anexo;
	De Orçamento		
	Do Organismo	<b>Decreto 20.892 de 1983</b>  <b>"Caracterização dos Conselhos de Direitos e de Cidadania do Estado de São Paulo - Vol II. Conselho Estadual da Condição Feminina" (2010?);</b>  <b>15 Atas do Conselho, 9 de 2006 e 6 de 2008;</b>	<b>Decreto:</b> - Dispõe sobre a criação do referido Conselho;  <b>Caracterização do Conselho:</b> - Trata-se de uma pesquisa realizado pela Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania em parceria com Agenda Pública - Agenda de Análise e Cooperação em Políticas Públicas;
	De Conferência		



	De Política/Direito/Democracia	<b>6 Decretos que dispõem sobre Políticas para Mulheres de 1988 a 1996;</b>	<b>Decretos:</b> - Tratam-se de Decretos que criam o referido Conselho, instituto da mulher no Hospital das Clínicas, programa de prevenção e erradicação de violência contra mulher e grupo de monitoramento da legislação de igualdade e grupos de trabalho para monitorar a Política de Atenção à Saúde da Mulher e Prevenção e Combate de Violência;
	De Orçamento		

#### Documentos de Organismos Paritários de Direitos e Políticas para as Mulheres

ORGANISMOS PARITÁRIOS	TEMA	DOCUMENTOS
Conselho Nacional de Direitos da Mulher	Do Organismo	- Regimento Interno de 2008; - Lista de todas as Conselheiras, de 1985 a 2013; - Atas, pautas e materiais de 12 reuniões do CNDM entre 2010 e set/2013; - Lista de Conselhos Estaduais e Municipais de Mulheres em todo Brasil;
	De Conferência	
	De Política/Direito/Democracia	- 1 Relatório de Reunião do CT Monitoramento do PNPM de 28.05.2012; - 1 Relatório de CT Legislação e Normas de 03.09.2012; - 2 Relatórios CT Assuntos Internacionais de 28.05.2012 e 03.09.2012;
	De Orçamento	CT Orçamento e Planejamento em 28.05.2012;
Comitê de Monitoramento do PNPM	Do organismo	
	De Conferência	

	Da Política/Direito/Democracia;	48 documentos de "Memória" das reuniões, de abril de 2005 a agosto de 2013;
	De Orçamento	

### Documentos de organismos não governamentais

ORGANISMOS NÃO GOVERNAMENTAIS	DETALHAMENTO DAS ORGANIZAÇÕES (com sítios)	ASSUNTO	DOCUMENTOS	DETALHAMENTO
Redes e Articulações feministas e de Defesa dos Direitos das Mulheres	1. Articulação de Mulheres Brasileiras – AMB 2. Articulação de Ong's de Mulheres Negras – AMNB 3. Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica – ABMCJ 4. Federação das Associações de Mulheres de Negócios e Profissionais do Brasil - BPW Brasil 5. Federação Nacional dos Trabalhadores Domésticos – FENATRAD 6. Fórum Nacional de Mulheres Negras – FNMN ( <a href="http://www.mulheresnegras.org/forum.html">http://www.mulheresnegras.org/forum.html</a> ) 7. Instituto Equit – Gênero, Economia e Cidadania Global ( <a href="http://www.equit.org.br/novo/">http://www.equit.org.br/novo/</a> ) 8. Liga Brasileira de Lésbicas -LBL ( <a href="http://lbnacional.wordpress.com/">http://lbnacional.wordpress.com/</a> ) 9. Marcha Mundial de Mulheres – MMM ( <a href="http://marchamulheres.wordpress.com/">http://marchamulheres.wordpress.com/</a> ) 10. Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia – MAMA 11. Movimento de Mulheres Camponesas – MMC ( <a href="http://www.mmcbrasil.com.br/">http://www.mmcbrasil.com.br/</a> ) 12. Rede Economia e Feminismo – REF ( <a href="http://economiaefeminismo.wordpress.com/">http://economiaefeminismo.wordpress.com/</a> ) 13. Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos e Sexuais ( <a href="http://www.redesaude.org.br/">http://www.redesaude.org.br/</a> ) 14. União Brasileira de Mulheres – UBM 15. Confederação de Mulheres do Brasil – CMB	De Conferência	AMB: “Articulando a Luta Feminista nas Políticas Públicas – III Conferência de Políticas para as Mulheres, Propostas e questões para o debate” (2011).	Balanco: - Contextualização - Propostas de Políticas (por eixo do Plano); - Documentos de Posição (Cartas e contribuições ao PPA); - Mulher e Poder;
		De Política/Direito/Democracia	AMB: “Políticas Públicas para a Igualdade: Balanco de 2003 a 2010 e desafios do presente” (2011); ____ “Articulando a Luta Feminista nas Políticas Públicas: Desafios para a ação do movimento na implementação das políticas” (2009);	Apresentação/introdução; Avanços na democratização do Estado Brasileiro; Mudanças e permanências na vida das mulheres; Desafios para a luta feminista no governo Dilma;

		De Orçamento		
Organizações de Caráter Sindical, Associativa, Profissional ou de Classe que atuam na Promoção dos Direitos das Mulheres	1. Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva – ABRASCO 2. Central Geral dos Trabalhadores do Brasil – CGTB 3. Central Única dos Trabalhadores – CUT 4. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG 5. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE 6. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria – CNTI 7. Conselho Federal de Psicologia – CFP 8. Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – FETRAF 9. União Nacional de Estudantes – UNE	De Conferência		
		De Política/Direito/ Democracia		
		De Orçamento		
Organizações Feministas de Notório Saber	1. SOS Corpo - Instituto Feminista para Democracia 2. Centro Feminista de Estudos e Assessoria - CFEMEA; 3. Sempreviva Organização Feminista - SOF; 4. Católicas pelo Direito de Decidir; 5. Associação Lésbica Feminista Coturno de Vênus; 6. Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação, Ação - CEPIA; 7. Coletivo Leila Diniz - Ações de Cidadania e Estudos Feministas; 8. Ecos Comunicação em Sexualidade; 9. Grupo Curumim - Gestaçao e Parto; 10. Grupo de Teatro Loucas de Pedra Lilás; 11. Instituto Papai; 12. Instituto Patrícia Galvão Comunicação e Mídia; 13. Jovens Feministas de São Paulo; 14. Themis Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero; 15. Geledés - Instituto da Mulher Negra;	De Conferência		
		De Política/Direito/ Democracia	PATRÍCIA GALVÃO/ IBOPE: "Mais Mulheres na Política - Maioria dos brasileiros apoia reforma política para garantir maior IBOPE participação das mulheres. (2013)";	

		De Orçamento	<p>CFEMEA: "Qual o orçamento para saúde das mulheres?" (2012);</p> <p>_____ "IGUALDADE para ter fundamento tem que garantir orçamento" (2011);</p> <p>_____ "Análise do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 sob uma perspectiva de promoção da igualdade" (2009);</p> <p>_____ "VESTINDO O II PNPM DE NÚMEROS ORÇAMENTÁRIOS Proposta do Orçamento 2010 e a Execução da LOA 2009 do Orçamento Mulher" (2009);</p> <p>_____ "A execução do Orçamento Mulher entre 2004 e 2007 "(2008);</p> <p>_____ "Comentários sobre o Projeto de Lei do PPA 2008-2011 (2007);</p> <p>_____ "A Execução do Orçamento Mulher em 2006 e Perspectivas para 2007 (2007);</p>	<p>Debate o novo PPA de 2012-2015, com:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresentação/introdução/visão geral;</li> <li>- Direitos Humanos e Cidadania; Seguridade Social</li> <li>- Autonomia Econômica das Mulheres</li> <li>- Educação, Cultura e Esportes</li> <li>- Infraestrutura Urbana</li> <li>- Temas especiais</li> <li>- Emendas elaboradas pelo Cfemea</li> </ul>
--	--	--------------	---	---

## **APÊNDICE III – ENTREVISTAS**

Roteiros para entrevistas

Carta de Apresentação

Formulário de Consentimento

Formulário do diário de entrevistas

Quadro de entrevistadas e informantes

Diário de Entrevistas Brasília

### **Roteiro sobre Participação Social e a proposta de um Sistema Nacional**

Pergunta-chave:

- Se eu fosse uma mulher que nunca ouviu falar sobre Conferências, como você as definiria pra mim? O que são? Para quê servem?

#### **1. Sobre a “coalizão” (ou coalizões)**

- Nos documentos chamados de “Texto para Discussão” do IPEA, sobre mecanismos de participação, sempre há uma apresentação do programa de pesquisa sobre democracia e participação desenvolvido pelo DIEST, onde é citada uma parceria estratégica entre a Sec. Nac. de Articulação Social da PR, o INESC, a Pólis, a Ciência Política da UFMG e o IESP da UERJ...

- Que parceria é essa?

- Podemos dizer que existe uma coalizão entre estas instituições?

- De onde e quando ela surgiu? Da pesquisa “Arquitetura da participação social no Brasil” entre o INESC e Pólis, que teve apoio do IPEA?

- E sobre esta pesquisa “Arquitetura...”, o que levou o INESC e Pólis a unirem esforços nela e avaliarem os mecanismos de participação na “Era Lula” e onde é que o IPEA entra nisso? Quais os passos dados e quais os próximos passos? (pergunta para o INESC, Pólis e IPEA)

- De que forma tudo isso tem a ver com a proposta de uma Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político?

- E o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE)?

- São muitas frentes, não? E como é a relação de cada uma dessas frentes com a Secretaria de Articulação Social dentro da Geral da Presidência?

## 2. Sistema Nacional da Participação Social

- Por que participação social e não participação popular, ou outra nomenclatura?
- O que você sabe sobre esta proposta? Qual a importância dela e o que ela pretende?
- Quais as organizações em torno dela?
- O que ela vai enfrentar? Por exemplos:
  - Não há uma “natureza jurídica” para todas as conferências (deliberativa ou consultiva).
  - Apesar disso, maior parte delas possui os praticamente os mesmos procedimentos (Plenária de abertura, Rodas de Conversa, GTs, Plenária final, tanto é que aquela Nota Técnica do IPEA e Secretaria de Articulação “sistematizou” como “deveria” ser).
  - Nem todas resultam em Plano de Política, ou mesmo não tem algo fortemente identificado como produto resultante da Conferência;
  - Tem ainda a questão da desvinculação com orçamento... Enfim, uma série de problemas e possíveis soluções.
- Quais os prós e contras? Tem atores polarizando este debate? Quais?

## 3. Outras avaliações sobre a participação social

- É interessante que a literatura “empírica” sobre participação social, no Brasil, comece com o “boom” do orçamento participativo, e bem depois passe pelos Conselhos e agora Conferências e Audiências Públicas. O que explica isso? Não há mais coisas do que o sucesso dessas instituições, como a ampliação do governo PT da esfera municipal para nacional?
- Há algo que explique essa relação entre governo de esquerda e ampliação da participação social?
- Houve um desencantamento dos movimentos sociais quanto aos mecanismos de participação social como um todo?
- E, apesar disso, estes mecanismos continuam sendo uma “aposta”? Por quê?
- Acho curioso que, mesmos os trabalhos que criticam duramente um ou mais mecanismos de participação, tenha como conclusão que ainda assim esses mecanismos são importantes. Você

acha que as pessoas tem um medo de enfrentar a possibilidade desses mecanismos deixarem de existir? Este é um medo real?

- Além das “análises de eficácia”, qual a “autoanálise” que os movimentos tem feito dessa conjuntura? Ex. busca pela legitimidade do Estado, “jogando o jogo conforme as regras, e não mudando as regras”;

## **Roteiro para representantes da Sociedade Civil**

Apresentação da pesquisa

- Carta, formulário, e explicação do roteiro (do descritivo ao analítico);

### **Parte I**

#### **1.1. Definição e Descrição**

- Se eu fosse uma mulher que nunca ouviu falar sobre Conferências, como você as definiria pra mim?

- o que são?

- para quê servem?

- Você diria que elas são consultivas ou deliberativas?

- Como você descreveria todo percurso das Conferências? Como elas acontecem?

(convocação, organização, etapas, recepção das resoluções estaduais e municipais, procedimentos internos, produção do relatório final, formulação do Plano);

#### **1.2. Sobre a participação “para” e “na” Conferência**

- Você participou de alguma Conferência? Quais? Qual era a sua função?

- Você e/ou sua instituição se prepararam para participar desse processo? Como?

- Quais foram as principais agendas defendidas por você e/ou sua instituição?

- E quais eram as principais agendas governamentais?

- Como vocês as defendiam? Encontraram resistência? Quais as lembranças que você tem desse processo?

#### **1.3. Sobre a participação “pós-conferência” (formulação do Relatório Final e do Plano)**

- E depois... Sua organização participa de algum modo da formulação do Relatório final? Como foi?

- E na formulação do Plano? Como foi?
- E depois de feito o Plano, vocês auxiliam a SPM a estruturar o orçamento para as ações? Ou, se não auxiliam, procuram intervir de algum modo? Como esse trabalho é feito?
- Aproveite e conte mais sobre o trabalho da sua instituição;

## Parte II

### 2.1. Avaliando as Conferências

#### Percurso

- Você acredita que o Plano de Política para as mulheres, reflete aquilo que saiu das Conferências (as resoluções)?
- E as resoluções da etapa nacional, refletem as propostas das etapas a nível local e estadual?
- E entre o que saí das Conferências e o que é efetivamente implementado? Que variáveis eu tenho que considerar nesse percurso?

#### Resultados

- Que resultados você atribuiria às conferências? (elas são importantes para quem e por quê?);
- Tem algo que você acredita que as conferências teriam contribuído significativamente?
- E o contrário? Existe algo que as conferências teriam “prejudicado” significativamente?
- Você ou sua organização acredita que existe um ou mais desafios relacionados às conferências?

#### Agendas

- Você acredita que as agendas de enfrentamento à violência e enfrentamento à pobreza, tidas como as principais agendas governamentais, teriam “inibido” as demais agendas?

### 2.2. Sobre a literatura de participação social da Administração Pública

- Como você enxerga os mecanismos de participação social como Conselhos e Conferências?
- Qual a importância de um no/em outro?
- Autores sobre participação social costumam enfatizar que estes mecanismos têm alterado substancialmente a relação entre Estado e Sociedade Civil. Como militante feminista “histórica”, você viu isso realmente acontecer?
- Como você vê o ingresso de muitas militantes feministas na Administração Pública?
- Acha que isso poderia provocar algum tipo de “confusão de papéis”?



- O que você tem a dizer sobre a crítica de alguns autores que acreditam serem estes mecanismos, uma estratégia de cooptação? Acha que isso poderia acontecer nos municípios, Estados e na própria SPM?
- Independente da efetividade das Conferências na sua função de propor a Política para as mulheres, você acredita que a participação pode ser um fim em si mesmo?
- Por último... Quando você imaginou que fosse ser entrevistada sobre Conferências, o que você pensou que eu perguntaria e não perguntei?

## **Roteiro para representantes governamentais**

### Apresentação

#### Parte I

##### 1.1. Definição e Descrição

- Se eu fosse uma mulher que nunca ouviu falar sobre Conferências, como você as definiria pra mim?
  - o que são?
  - para quê servem?
- Você diria que elas são consultivas ou deliberativas?
- Você confirma os procedimentos do regimento interno (convocação, etapas, GTs, Plenária Final, etc) se confirmam? E o que mais acontece que não está no Regimento interno?
- Elas têm que natureza? Consultiva, deliberativa ou outra?

##### 1.2. Sobre a participação na comissão (histórica)

- De quais Conferências você participou, e qual era a sua função?
- Como é a preparação para este processo?
- Como funciona a comissão organizadora?
- Quem escolhe as representações?
  - Como vocês se organizavam? (reuniões com qual periodicidade? Como funcionavam as subcomissões? Como eram tomadas as decisões? Como articulavam com os Estados?)
  - Costumam aparecer tensões neste processo? Tem registro de alguma?

- Que tipo de decisões não cabia ao conselho tomar?
- Houve uma ou mais agenda prioritárias defendida por você ou sua organização? Quais? Como vocês as defendiam? A comissão já é um espaço onde se disputam as agendas?
- Quem recebe as resoluções dos municípios, regiões e Estados e o que é feito com elas?

### 1.3. Sobre a participação “pós-conferência” (formulação do Relatório Final e do Plano)

- E depois que termina a Conferência... Por quem é feito o relatório final? E como?
- E a formulação do Plano, como é feito esse trabalho? As negociações com os ministérios, poderia levar ao veto de alguma proposta neste processo?
- E como vocês negociam o orçamento do os demais ministérios e secretarias que já fizeram o seu PPA?

## Parte II

### 2.1. Avaliando as Conferências

#### Percurso

- Você acredita que o Plano de Política para as mulheres, reflete todas as resoluções que saíram de todas as etapas?
- E entre o que saí das Conferências, o plano, e o que é efetivamente implementado? Que variáveis eu tenho que considerar nesse percurso?

#### Resultados

- Que resultados você atribuiria às conferências? (elas são importantes para quem e por quê?); Tem algo que você acredita que as conferências teriam contribuído significativamente?
- E o contrário? Existe algo que as conferências teriam “prejudicado” significativamente?
- Você ou sua organização acredita que existe um ou mais desafios relacionados às conferências?

#### Agendas

- Você acredita que as agendas de enfrentamento à violência e enfrentamento à pobreza, tidas como as principais agendas governamentais, teriam “inibido” as demais agendas?

### 2.2. Sobre a literatura de participação social da Administração Pública

- Como você enxerga os mecanismos de participação social como Conselhos e Conferências? Qual a importância de um no/em outro?
- Como você vê o ingresso de muitas militantes feministas na Administração Pública?

- Acha que isso poderia provocar algum tipo de “confusão de papéis”?
- O que você tem a dizer sobre a crítica de alguns autores que acreditam serem estes mecanismos, uma estratégia de cooptação? Acha que isso poderia acontecer nos municípios, Estados e na própria SPM?
- Independente da efetividade das Conferências na sua função de propor a Política para as mulheres, você acredita que a participação pode ser um fim em si mesmo?
- Vocês tem acompanhado o debate em torno da proposta de um sistema nacional da participação social? Tem algum posicionamento sobre?

### 2.3. Sobre pontos polêmicos da última Conferência

- Houve uma tensão na última Conferência sobre se haveria ou não a formulação do Plano após a Conferência de mulheres? Boa parte da SPM defendia a não formulação do Plano? Por quê?
- É verdade que o nome “aborto” não poderia sair na Carta de Resoluções?
- Por último... Quando você imaginou que fosse ser entrevistada sobre Conferências, o que você pensou que eu perguntaria e não perguntei?

### **Carta de Apresentação da pesquisa**

O(A) Senhor(a) foi convidado(a) para participar de um projeto de pesquisa que busca produzir conhecimento sobre as Conferências Nacionais de Política para as Mulheres – PNPM, que está sendo conduzido pela mestranda **Maria Camila Florêncio da Silva** (pesquisadora mestrande da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – DIREITO GV). A pesquisa de título “**Desafios à legitimidade e eficácia das Conferências de Políticas para as mulheres**” integra a linha “Instituições do Estado Democrático e Desenvolvimento Político e Social” do programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento da DIREITO GV, e está sob a orientação de Michelle Ratton Sanchez Badín (professora integral da DIREITO GV) e coorientação da Sandra Unbehaum (pesquisadora da Fundação Carlos Chagas). Caso o (a) Senhor(a) concorde em contribuir para essa pesquisa, será convidado a participar de uma entrevista sobre o tema acima indicado. Estamos particularmente interessadas em perguntá-lo(a) sobre \_\_\_\_\_.

Se houver qualquer aspecto desta pesquisa ou de sua participação que esteja obscuro ou que o(a) Senhor(a) não tenha compreendido, se você tiver qualquer dúvida ou quiser relatar algum problema relacionado à pesquisa, por favor, entre em contato com **Maria Camila Florêncio da**

Silva - (11) 97963 6054, mcamilaflorencio@gmail.com; ou Michelle Ratton Sanchez Badín – (11) 3799 2174, michelle.sanchez@fgv.br.

Para perguntas sobre os seus direitos como participante da pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas: (11) 3799-3675, Rua Rocha, 233, sala 1107, CEP. 01330.000

Cordialmente,

Maria Camila Florêncio da Silva, Michelle Ratton Sanchez Badín, Sandra Unbehaum.

### **Formulário de Consentimento**

O(A) Senhor(a) foi convidado(a) para participar de um projeto de pesquisa que busca produzir conhecimento sobre as Conferências Nacionais de Política para as Mulheres – PNPM, que está sendo conduzido pela mestrande Maria Camila Florêncio da Silva (mestranda da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – DIREITO GV).

A pesquisa integra a linha “Instituições do Estado Democrático e Desenvolvimento Político e Social” do programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento da DIREITO GV, e está sob a orientação de Michelle Ratton Sanchez Badín (professora integral da DIREITO GV) e coorientação da Sandra Unbehaum (pesquisadora da Fundação Carlos Chagas).

Caso o (a) Senhor(a) concorde em contribuir para essa pesquisa, será convidado a participar de uma entrevista sobre o tema acima indicado. Estamos particularmente interessadas em perguntá-lo(a) sobre \_\_\_\_\_

A participação nesta pesquisa exigirá, aproximadamente, entre uma e duas horas de seu tempo. Embora não haja benefícios diretos, esperamos que esta pesquisa possa contribuir à produção de conhecimento sobre a legitimidade e efetividade de Conferências Nacionais de Políticas Públicas como um canal democrático de participação social na Administração Pública.

Estando o(a) Senhor(a) de acordo, a entrevista será gravada. O(A) Senhor(a) pode interromper a gravação ou escutar e solicitar que seja no todo ou em parte destruída. Ao final desta entrevista, o (a) Senhor(a) poderá escolher se deseja ter sua autoria identificada, ou mencionada por pseudônimo, ou ainda que seja escolhida em virtude da natureza de suas respostas.

Os seus dados, documentos que possa vir a fornecer e entrevista, serão mantidos por tempo indeterminado em arquivos protegidos com senha de acesso nos computadores dos escritórios das pesquisadoras.

A participação neste estudo é voluntária. O(A) Senhor(a) pode se recusar a participar ou desistir a qualquer momento sem nenhum tipo de ônus. O(A) Senhor(a) também tem o direito de deixar de responder a qualquer das perguntas formuladas.

Se houver qualquer aspecto desta pesquisa ou de sua participação que esteja obscuro ou que o(a) Senhor(a) não tenha compreendido, se você tiver qualquer dúvida ou quiser relatar algum problema relacionado à pesquisa, por favor, entre em contato com Maria Camila Florêncio da Silva - (11) 97963 6054, mcamilaflorencio@gmail.com; ou Michelle Ratton Sanchez Badín – (11) 3799 2174, michelle.sanchez@fgv.br.

Para perguntas sobre os seus direitos como participante da pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas: (11) 3799-3675, Rua Rocha, 233, sala 1107, CEP. 01330.000.

Uma cópia deste formulário de consentimento ficará em seu poder.

Consentimento em participar

_____	_____
Assinatura do Participante	Data

Declaração de identificação pessoal

Sim, dou a pesquisadora permissão para usar meu nome ao citar o material proveniente de minha entrevista.

_____	_____
Assinatura do Participante	Data

Não, eu prefiro que meu nome não seja mencionado e que a pesquisadora utilize um pseudônimo.

_____	_____
Assinatura do Participante	Data

Sim, dou a pesquisadora permissão para usar meu nome ou citar o material proveniente de minha entrevista, quando a natureza das informações for meramente histórica ou descritiva.

_____	_____
Assinatura do Participante	Data

## Formulário de diário de entrevistas individual

### CONTEXTO

Onde aconteceu? \_\_\_\_\_

Quanto tempo durou? \_\_\_\_\_

Houve interrupção involuntária? \_\_\_\_\_

Houve interrupção voluntária? O que foi dito? \_\_\_\_\_

Aconteceu algo após a entrevista? \_\_\_\_\_

Informações novas? Quais? \_\_\_\_\_

#### DESCRIÇÃO

- ☐ Definição de Conferências;
- ☐ Natureza da Conferência;
- ☐ Preparação interna;
- ☐ Comissão Organizadora / subcomissões;
- ☐ Discriminação das decisões tomadas pela SPM, Conselho e C.O.;
- ☐ Organização do processo/ produção de textos base;
- ☐ Relatoria (1- durante; 2 – entre; 3 – depois);
- ☐ Procedimentos internos (GTs, Plenárias, etc);
- ☐ As etapas municipais/ estaduais;
- ☐ Formulação do Plano / Grupo Interministerial
- ☐ PPA / Desvinculação entre o Plano e o Orçamento;
- ☐ Negociações com os ministérios / possibilidade de veto/ filtros;
- ☐ O Plano
- ☐ Metodologia de trabalho após o Plano;
- ☐ Monitoramento / avaliação/ comitê e/ou câmara;

- ☐ Desafios;

#### AVALIAÇÃO

- ☐ Resultados atribuídos a Conferência;
- ☐ A agenda de violência
- ☐ A agenda de enfrentamento a pobreza;
- ☐ Aborto;
- ☐ Avaliação sobre a atuação dos movimentos;
- ☐ Avaliação sobre a atuação governamental;
- ☐ O Conselho;
- ☐ Confusão entre representante da sociedade civil e do governo;
- ☐ Cooptação;
- ☐ Se a participação é um fim em si mesmo

**Tabela de Entrevistadas e Informantes**

<b>TERRITÓRIO</b>	<b>POSIÇÃO QUE OCUPA</b>	<b>LUGAR DE ONDE FALA</b>	<b>ENTREVISTADAS OU INFORMANTES</b>	<b>FUNÇÃO QUE OCUPA QUANDO ENTREVISTADA</b>
<b>Local</b>	<b>Representante Governamental</b>	Municipal de Recife	RGL	Funcionária da Secretaria Municipal de Mulheres do Recife, tendo ingressado em 2007 e permanecido até o início de 2013. Foi participante da 2ª CPM, e integrou a 3ª e 4ª C.O. da CPM.
			RGL	Secretária Municipal de Mulheres no Recife, cargo que ocupou de 2011 a 2012. Presidiu a C.O. da 4ª CPM.
		Estadual de Pernambuco	RGL	Foi Diretora da Fundação Joaquim Nabuco e criou o Boletim Mulher e Democracia. É Secretária Estadual de Mulheres em Pernambuco desde 2007. Presidiu a C.O. da 2ª e 3ª CEP e participou da C.O. da 3ª CNPM.
			RGL Informante	É Gerente de Fortalecimento Sociopolítico das mulheres na Secretaria Estadual de Política para s Mulheres de PE desde 2012. Trabalha na Secretaria desde 2007.
	<b>Representante da Sociedade Civil</b>	Municipal de Recife	RSCL	É Socióloga. Criou em 2005 o “Observatório de Violência Contra a Mulher” em Pernambuco. É Conselheira Municipal de Mulheres no Recife desde X. Fez parte da C.O da X e 4ª CPM.
			RSCL Informante	É pesquisadora do SOS Corpo, participante do Fórum de Mulheres de Pernambuco e da Articulação de Mulheres Brasileiras.
		Estadual de	RSCL	É Advogada e militou desde a ditadura em Organizações de Classe.

		Pernambuco		Representante do Movimento Negro e Mulheres de Terreiro em Pernambuco e no Brasil. É Conselheira Estadual de Mulheres desde 2007. Participou da C.O. da 2ª e 3ª CEPM.
<b>Nacional</b>	<b>Representante Governamental</b>	Da Secretaria Especial de Política para as Mulheres – SPM	RGN	Doutora em Ciências Sociais, foi Coordenadora Municipal de Mulheres na cidade de São Paulo de 2001 a 2004. É Secretária de Avaliação de Políticas e Autonomia Econômica das Mulheres da SPM desde 2010. Foi integrante da C.O. da 1ª e 2ª CMPM, e da 3ª CNPM.
			RGN	Assessora Especial de Políticas para as Mulheres do Campo e da Floresta da SPM. Trabalha na SPM desde 2003.
			RGN	Doutora em Economia da Indústria e da Tecnologia, é Docente da Faculdade de Economia / UFF desde 1973 onde edita a Revista GÊNERO e coordenou Núcleo Transdisciplinar de Estudos de Gênero da UFF. É Coordenadora de Programa de Educação e Cultura da SPM, e participou de C.O. de CEPM no Rio de Janeiro.
			RGN	Mestra em Ciências Sociais, trabalhou durante 7 anos no CFEMEA e foi Diretora de Programa da Subsecretaria de Articulação Institucional da SPM, onde é assessora especial. Foi integrante da C.O. temática e relatoria da 1ª, acompanhou a 2ª, e foi Secretária Executiva na 3ª CNPM.
			EX-RGN	É psicóloga e mestranda em psicologia na UFPE. Foi Subsecretária de Monitoramento de Programas e Ações Temáticas e Subsecretária. de Articulação Institucional da SPM. Integrou C.O. da 1ª e 2ª, e como participante na 3ª CNPM.ilva



			RGN Informante	É assessora da Coordenação de Participação, Articulação e Ações Temáticas.
		De outros Ministérios ou Representantes do Legislativo	RGN	Mestra em Antropologia, Docente da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Foi Coordenadora de Mulheres do Recife de 2001 a 2003. Assumiu a Diretora de Política para as Mulheres Rurais do MDA em 2003, onde ficou até 2012 quando passou a ser Secretária Nacional de Desenvolvimento Territorial. Foi Conselheira do CNDM de 2003 a 2012, sendo integrante de C.O. na 1ª, 2ª e 3ª CNPM.
	<b>Representante da Sociedade Civil</b>	Que fez parte de Comissão Organizadora de CNPM	Ex-RSCN	Foi durante anos Representante da Rede Nacional Feminista de Saúde. Integrou a C.O. da 3ª CNPM e da 1ª CEPN de São Paulo. É Coordenadora-Geral do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher da SPM.
		Que esteve em mesa, relatou e/ou participou	RSCN	Socióloga do colegiado de gestão do Cfemea e integrante da Articulação de Mulheres Brasileiras e do Fórum de Mulheres do Distrito Federal Brasília/DF. Participou da 1ª, 2ª e 3ª CNPM e DF.
			RSCN	É mestra em Sociologia. Foi integrante do Cfemea. É Assessora Política do Inesc desde 2005 onde desenvolve trabalhos nas áreas de orçamento e direitos humanos, gênero e raça nas políticas públicas, incidência política no Parlamento e de controle social, participação e

				democracia.
			RSCN	Advogada Especialista em Direitos Humanos, integrou a equipe do Cfemea de X a X. Foi contratada pela SPM para sistematizar a Relatoria da 2ª CNPM, e integrou a C.O. da 3ª CPM-DF.
			RSCN e RGL	É integrante da Liga Brasileira de Lésbicas. Também é Gestora da Coordenadoria Estadual de Mulheres do Espírito Santo. Foi observadora na 1ª, delegada na 2ª e relatora na 3ª CNPM.
			RSCN	É educadora do SOS Corpo. Integra a Coordenação Nacional de Articulação de Mulheres Brasileiras e coordenação colegiada do Fórum de Mulheres de Pernambuco (FMPE). Representa o FMPE no Conselho Estadual de Direitos da Mulher de Pernambuco. Participou da 1ª, 2ª e 3ª CNPM, sendo integrante de mesa e relatoria da X CNPM.
			RSCN Informante	É Assessora do Cfemea e Coordenadora do Fórum de Mulheres do Distrito Federal e Entorno - FMDF

## Os cinco momentos das entrevistas

No primeiro momento, em agosto de 2012, realizei a primeira visita à Secretaria Nacional de Política para as Mulheres como primeira tentativa de familiaridade e aproximação com as gestoras. Por não ter agendado com bastante antecedência de dias, fui recebida por uma coordenadora da Secretaria de Articulação – com quem tive contato através de uma amiga. Esta primeira servidora forneceu o nome de uma gestora que teria acompanhado os três processos de Conferências de Mulheres, e também comentou sobre o trabalho que estava sendo desenvolvido para formulação do atual PNPM.

No segundo momento, em dezembro de 2012, entrevistei duas gestoras municipais da Secretaria de Mulheres do Recife, e conversei com uma gestora da Secretaria Estadual de Mulheres de Pernambuco, além de uma pesquisadora da ONG SOS Corpo Instituto Feminista e Articulação de Mulheres Brasileiras - AMB que finalizava uma consultoria para formulação do I Plano de Política Municipal para Mulheres do Recife. Pela familiaridade com as representantes e o péssimo período para entrevista, a estratégia foi mesmo de reaproximação por telefone. Além de levantar diversas informações e questões sobre Conferências, coletei diversos documentos.

O terceiro e mais intenso momento aconteceu em abril de 2013 quando programei viagem e estadia de duas semanas em Brasília para tentar entrevistar as representantes nacionais de organizações de mulheres. Vale registrar o esforço de localização das representantes mapeadas a partir dos documentos de Conferências e a adaptação do imenso roteiro de entrevistas aos perfis das entrevistadas.

Não consegui localizar muitas representantes de outros ministérios, pois já não estavam lá. Das três que permaneciam no órgão, apenas uma teve disponibilidade para entrevista. Também não consegui agenda com nenhuma parlamentar. Muitas gestoras da SPM já não trabalhavam no órgão, mas como algumas residiam nas cidades de Recife, foram contatadas depois.

A dificuldade em localizar (em termos geográficos, institucionais e epistemológicos) as gestoras da SPM e representantes da Sociedade Civil é um caso a parte e que merece destaque. Foi comum encontrar representantes da sociedade civil no governo, representantes do governo na sociedade civil, representantes governamental local na secretaria nacional, representantes da secretaria nacional na academia, e academia no governo, etc.

Com relação às acadêmicas, não há nenhum grande esforço de localização. Mas, com relação às entrevistadas que falaram a partir da sociedade civil (pois organizaram ou participaram de Conferência com esta condição), mas ocupavam cargos governamentais no momento da entrevista, o aspecto avaliativo de suas opiniões foi levado em consideração. Percebendo este cenário, a questão da cooptação foi inserida no roteiro de entrevistas e respostas variadas foram obtidas. A avaliação sobre esta questão era um dos pontos tensos da conversa, e em alguns momentos foi oferecida a possibilidade de parar a gravação.

Como as representantes tinham perfis distintos e estavam envolvidas em tarefas também distintas em cada Conferência (participante, relatora, organizadora, etc), tentei priorizar no imenso roteiro quais as informações mais importantes que aquela entrevistada poderia fornecer. Para ajudar no mapeamento das questões na fase de transcrição, produzi um diário individual para cada entrevista que ajudou na elaboração do diário completo desse momento.

O quarto e mais curto momento se deu com o retorno à Brasília em maio de 2013, quando se consegue finalmente entrevistar a única gestora dentro da SPM que acompanhou mais de perto a edição das três Conferências. Questionada sobre diversos pontos, a gestora e também estudiosa do campo-tema “mulher e política” disse sem rodeios o que pensava sobre e o que acontecia dentro da SPM, com frequência também me provocava a pensar sobre outras questões.

O quinto e último momento ocorreu com uma nova ida à Recife, em junho de 2013, para finalizar a fase de entrevistas com as representantes locais e também as nacionais que residem na região. Também no período de duas semanas, se localizou e agendou entrevistas com as representantes a partir das referências de documentos utilizando *e-mail* e também *facebook* como ferramenta, já que foi difícil localizar os contatos de Conselheiras estaduais e municipais de mulheres.

Apesar de produtiva, esta última etapa se mostrou exaustiva pela repetição do padrão de respostas dadas às questões apresentadas. Por parte das representantes governamentais, continuei a pedir mais informações sobre o que acontecia no interior da organização do processo de Conferências e como faziam para que ela influenciasse a formulação da Política.

Para as representantes da sociedade civil, pedi que fizessem avaliações específicas sobre as agendas ou segmentos que representavam, comentando mais sobre os trabalhos e avaliações estruturais que suas respectivas organizações faziam do

processo de participação e de política. Ao ampliar o escopo de análise, questões mais históricas ligadas ao período de redemocratização do Brasil e o projeto político de participação apareceram acompanhados da avaliação pessimista do momento atual.