

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
NÍVEL DOUTORADO**

MARINA BRITO PINHEIRO

**SOBRE A RELAÇÃO ENTRE OS MOVIMENTOS
FEMINISTAS E O ESTADO NO BRASIL (2003-2014)**

**Belo Horizonte
2015**

Marina Brito Pinheiro

**SOBRE A RELAÇÃO ENTRE OS MOVIMENTOS
FEMINISTAS E O ESTADO NO BRASIL (2003-2014)**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientadora: Dra. Marlise Matos

**Belo Horizonte
2015**

FICHA CATALOGRÁFICA

Pinheiro, Marina Brito.

Sobre A Relação Entre Os Movimentos Feministas E O Estado No Brasil (2003-2014)/ Marina Brito Pinheiro. Belo Horizonte, 2015.

242f.

Orientadora: Marlise Matos

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais.

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Dedico essa tese

Aos meus pais, Kátia e Eurípedes e às minhas irmãs Michele e Vanessa.

Às feministas que fizeram parte da minha trajetória intelectual e as que fazem dos movimentos uma [apaixonante] força transformadora.

AGRADECIMENTOS

Aqui estou em mais um momento de inflexão em minha vida. Os anos vividos de doutorado foram intensos de aprendizado alguns convencionais outros nem tanto. Foram cheios de atropelos, obstáculos, reencontros e encontros que marcaram a escrita dessa tese e fizeram dessa trajetória difícil, mas cheia de alegria e carinho daqueles que agora quero agradecer.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e à Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais por terem tornado possível que eu pudesse continuar a minha formação e escrito a tese.

À minha orientadora Marlise Matos. A ela devo minha inserção nas lutas/estudos acerca dos movimentos feministas transformando de maneiras inimagináveis a minha vida e trajetória profissional e acadêmica, marcado de maneira definitiva a minha vida. E por isso devo o meu mais profundo agradecimento e também a ela dedico essa tese.

À Sônia Alvarez, Ana Paula Salej, Eleonora Cunha e Fernando Filgueiras, agradeço especialmente por terem aceitado o convite de participar dessa banca e terem lido em tão pouco tempo este trabalho. Um pedido de desculpas também deve ser feito, por não ter tido condições de enviar-lhes com a antecedência desejável. À Eleonora Cunha agradeço também a participação em minha banca de qualificação, cujos apontamentos foram precisos na conclusão desse trabalho.

Aos meus pais, Kátia e Eurípedes, para os quais todos os agradecimentos que eu possa fazer nunca serão suficientes. O imenso amor e dedicação, a paciência e o apoio deles a mim, me nutrem cotidianamente e me garantem a firmeza para enfrentar todos os desafios que me propus ao longo da vida, mesmo vivendo à tanto tempo distante. Às minhas irmãs amadas, Michele e Vanessa, cujo companheirismo e lealdade nunca me fazem me sentir sozinha. O carinho e o apoio delas também fora ingredientes essenciais nesse processo.

Ao meu amigo querido Breno Cypriano, que acompanhou cada passo dessa trajetória de aprendizado, desde o primeiro dia, com quem também compartilho todos os possíveis

sucessos dessa tese. Afinal, nossos caminhos nos mostraram que viemos ao mundo em coautoria e a parceira que se instalou entre nós se reflete em cada página desta tese e em vários momentos de nossas vidas.

Às minhas queridas amigas Raquel Guilherme, Laura Furbino e Martha Santos, sempre por perto nas horas certas.

À Ana Carolina Ogando pelo carinho e dedicação, mesmo que estejamos distantes. Seu talento e competência colaboraram imensamente em vários momentos em que eu tinha mais dúvidas do que parágrafos escritos.

As risadas e os bons momentos vividos com Taís Barbosa, Michele Assis, Mariana Dias e Matheus Cherem. O carinho e a doçura dessas amigas serão sempre lembrados.

À equipe do Nepem, as várias que passaram por ele, pelos aprendizados e experiências compartilhados.

À Julia Tambascia por ter me acolhido com tanta generosidade e carinho durante o último ano.

Aos professores do Departamento de Ciência Política por toda a dedicação que depositaram em minha formação. A todos me sinto profundamente grata. Também aos funcionários do Programa de Pós-graduação em Ciência Política pela atenção e paciência em atender as demandas e dúvidas que tive ao longo dos anos tanto de mestrado quanto de doutorado.

Às ativistas que dedicaram seu tempo a compartilhar suas experiências e conhecimentos sem os quais essa tese não existiria.

Por fim, agradeço ao meu amado companheiro Alexandre Tambascia, cujo apoio, carinho e dedicação me fizeram perseverar nos momentos mais difíceis da escrita dessa tese (que não foram poucos). Sou muito grata e feliz de poder estar ao seu lado.

A todos muito, muito obrigado.

RESUMO

A tese que agora se apresenta tem como objetivo principal analisar em que medida diversos tipos de relacionamento encetados entre os movimentos feministas e o Estado brasileiro impactam a inclusão tanto das mulheres como de suas demandas nas mais diversas formas que a inclusão política se realiza e, ademais, em que medida este processo de inclusão colabora para transformar as próprias estruturas e práticas estatais.

Para tal, discutimos a existência de determinados tipos de relação possíveis entre os movimentos feministas e o Estado no Brasil, e buscamos determinar em que medida algumas destas relações pode vir a colaborar para a inclusão política de mulheres e suas perspectivas nas tomadas de decisão políticas no interior dos mais diversos espaços estatais, não apenas incluindo as mulheres e suas demandas, como transformando as estruturas e práticas estatais. Utilizamos-nos de entrevistas realizadas com ativistas feministas atuantes tanto nas organizações da sociedade civil, quanto na burocracia estatal associado a um conjunto de dados coletados ao longo da pesquisa. As análises daí surgidas nos permitiram compreender que estas interações formam uma complexa trama que ao ser tecida tem garantido que diversas reivindicações dos movimentos feministas venham sendo incluídas nas tomadas de decisão acerca das políticas realizadas no Estado.

Palavras- chave: Feminismo; relações sociedade e Estado; inclusão política

ABSTRACT

The thesis now presented aims to analyze the extent to which different types of relationship initiated between the feminist movement and the Brazilian State impact the inclusion of both women and their demands in various ways that the political inclusion is held and, furthermore, to what extent this process of inclusion contributes to transform the very structures and state practices.

To this end, we discuss the existence of certain types of possible relationship between feminist movements and the state in Brazil, and we sought to determine to what extent some of these relationships can come to work for women's inclusion policy and its prospects in political decision-making in inside the most diverse state spaces, not only including women and their demands, such as transforming the state structures and practices. We use us interviews with feminist activists active both in civil society and in the state bureaucracy associated with a set of data collected during the research. Analyses hence arising allowed us to understand that these interactions form a complex plot which when woven has warranted that various claims of feminist movements will be included in decision-making about policies conducted in the state.

Keywords: feminism; society-state relations; political inclusion

RESUMEN

La tesis que ahora se presenta tiene como objetivo analizar el grado en que los diferentes tipos de relación iniciada entre el movimiento feminista y el impacto Estado brasileño la inclusión de las mujeres y sus demandas en diversas formas en que se lleva a cabo la política de inclusión y, por otra parte en qué medida este proceso de inclusión contribuye a transformar las propias estructuras y prácticas estatales.

Con este fin, se discute la existencia de ciertos tipos de posible relación entre los movimientos feministas y el estado en el Brasil, y hemos tratado de determinar en qué medida algunas de estas relaciones puede venir a trabajar para la política de inclusión de las mujeres y sus perspectivas en la toma de decisiones en política dentro de los más diversos espacios estatales, no sólo entre ellos mujeres y sus demandas, como la transformación de las estructuras y prácticas estatales. Nosotros nos utilizamos entrevistas con activistas feministas activas tanto en la sociedad civil y en la burocracia estatal asociado con un conjunto de datos recogidos durante la investigación. Los análisis de ahí que surjan, nos permitió entender que estas interacciones forman una trama compleja que cuando se teje garantiza varias demandas de los movimientos feministas se incluirán en la toma de decisiones sobre las políticas llevadas a cabo en el estado.

RÉSUMÉ

La thèse que nous présentons ici a pour principal objectif d'analyser dans quelle mesure les différents types de relations existantes entre les mouvements féministes et l'État brésilien influencent l'insertion des femmes et de leurs demandes dans les formes d'inclusion politique les plus diverses et dans quelle mesure ce processus d'inclusion participe à la transformation des propres structures et pratiques de l'État.

Pour ce faire, nous discuterons l'existence de différents types de relations possibles entre les mouvements féministes et l'État au Brésil et chercherons à déterminer dans quelle mesure certaines de ces relations peuvent contribuer à l'inclusion politique de femmes et de leurs points de vue dans les prises de décisions politiques au sein de divers espaces étatiques, permettant non seulement l'inclusion des femmes et de leurs demandes mais aussi la transformation des structures et pratiques de l'État. Nous ferons usage d'entretiens réalisés avec des militantes féministes agissant aussi bien au sein d'organisations de la société civile que de l'administration d'état, ainsi que d'un ensemble de données collectées au long de notre recherche. Les analyses nées de cette recherche mirent en lumière le fait que ces interactions forment un réseau complexe qui permet par sa formation l'insertion de différentes revendications des mouvements féministes dans les prises de décision concernant les politiques mises en place par l'État.

Mots-clés : Féminisme ; relations société et État ; inclusion politique

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Temas abordados pelos convênios realizados com organizações feministas	88
Tabela 2: Número de convênios realizados por organizações e movimentos feministas e de mulheres em relação ao total de convênios*	90
Tabela 3: Distribuição dos temas dos Convênios realizados entre 1996-2004	103
Tabela 4: Distribuição do número de representantes por segmento e gestão.....	147
Tabela 5: Número de reuniões por ano (2003-2014).....	149
Tabela 6: Número de delegadas/os das três CNPMs já realizadas*	156
Tabela 7: Composição da Comissão Organizadora das CNPMs (2003-2011)	160
Tabela 8: Composição do Comitê de Articulação e Monitoramento dos PNPMs (2003-2011)	161
Tabela 9: Percentual de ações sob responsabilidade/corresponsabilidade da SPM	162

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Características dos tipos de relação abordadas no modelo	69
Quadro 2: Linha do tempo histórica do CNDM [1982-2014].....	128
Quadro 3: Principais alterações ocorridas no Regimento Interno do CNDM (2003-2014)...	137
Quadro 4: Sumário das variáveis e seu potencial inclusivo	148
Quadro 5: Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (2003-2014).....	155
Quadro 6: Elementos que favorecem ou não padrões de maior inclusão política através das relações analisadas nesta Tese.....	202
Quadro 7: Associação entre Elementos disruptivos e os efeitos amortizadores do potencial de inclusão das relações.....	211
Quadro 8: Estrutura do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1990 a 1999).....	237
Quadro 9: Estrutura do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (2000 a 2014).....	238
Quadro 10: Assiduidade das representantes por instituição/organização de origem e ano das reuniões	240
Quadro 11: Entrevistas realizadas.....	243

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1. ALGUNS APORTES REFERENTES AO CONCEITO DE INCLUSÃO POLÍTICA	24
2. AS RELAÇÕES ENTRE O FEMINISMO E O ESTADO	37
2.1. ESTADO E SOCIEDADE: UM OLHAR ATRAVÉS DAS MARGENS	37
2.1.1 Movimentos sociais e a luta pelo aprofundamento da democracia.....	38
2.1.2 <i>Bringing The State Back In</i>	42
2.1.3. Teorias Feministas do Estado	44
2.1.3.1 O feminismo estatal	49
2.2 FEMINISMOS E MOVIMENTOS	50
2.3 MOVIMENTOS FEMINISTAS E A LUTA PELOS DIREITOS DAS MULHERES NO BRASIL	55
2.3.1. Breve introdução à história do feminismo na América Latina	56
2.3.2 Do <i>lobby do batom ao feminismo estatal</i> : sobre as feministas e suas interações com o estado.....	60
2.4 RELAÇÕES ENTRE O FEMINISMO E O ESTADO	68
3. AS “PARCERIAS” ENTRE ESTADO E ONGs.....	74
3.1 AS ONGs FEMINISTAS E O ESTADO.....	80
3.2 GANHOS OU/E PERDAS: O IMPACTO DAS PARCERIAS SOBRE A AGENDA ESTATAL.....	85
4. MOVIMENTOS FEMINISTAS NAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: potencialidades e limites da inclusão através da representação nesses espaços.....	105
4.1 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL.....	105
4.1.1 Conselhos.....	109
4.1.2 Conferências de políticas públicas	112
4.2 PENSANDO AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS SOB A ÓTICA DA INCLUSÃO POLÍTICA	115
4.3 MOVIMENTOS FEMINISTAS E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS	121
4.3.1 O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	122
4.3.1.1 CNDM e as possibilidades de inclusão das relações de representação	135

4.3.2 AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES	153
4.3.2.1 Alcances inclusivos das Conferências	158
5. RELAÇÕES HÍBRIDAS: AS FEMINISTAS NA BUROCRACIA ESTATAL	174
5.1 ATIVISTAS NA BUROCRACIA ESTATAL	174
5.2 “FEMOCRATAS”, FEMINISMO ESTATAL OU MULHERES NO ESTADO: AS FEMINISTAS NA BUROCRACIA ESTATAL	177
5.3 RELAÇÕES HÍBRIDAS E INCLUSIVIDADE	186
CONSIDERAÇÕES FINAIS - TRAMA DE RELAÇÕES E OS DESAFIOS PARA A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO: O QUE FEMINISMO CONSEGUE MUDAR?	201
REFERÊNCIAS.....	215
ANEXOS	234

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos houve mudanças significativas no cenário político e social da América Latina e do Brasil. A emergência de novas lideranças políticas em alguns países impulsionou o debate público dentro e fora do Estado de propostas e reivindicações de setores historicamente excluídos. O insucesso do modelo liberal em dar conta dos conflitos e desigualdade sociais latentes colabora para o surgimento de correntes pós-neoliberais (CELIBERTI, 2012) que voltam a colocar na agenda um horizonte de maior protagonismo do Estado no combate às desigualdades. O que por sua vez abre espaços para um novo papel dos movimentos sociais nas suas lutas por inclusão política. Como afirma Celiberti (2012), estas mudanças, tanto simbólicas como concretas, criaram um difícil e contraditório processo de transformação política que coloca em debate as relações entre Estado, sociedade e mercado, com o objetivo explícito de refrear os efeitos lacerantes do predomínio neoliberal na região. As mudanças que se encetam nas elites políticas expressam as expectativas da sociedade e dos movimentos sociais, colocando na agenda pública, mesmo em suas tensões e matizes, uma nova concepção acerca dos direitos políticos e sociais.

Assim sendo, podemos dizer que a discussão aqui proposta se alicerça sobre um conjunto de pressupostos. O primeiro deles se refere à questão dos limites do arcabouço institucional liberal em abranger demandas de determinados grupos sociais. O segundo se relaciona ao debate acerca dos determinantes das possíveis relações democráticas entre sociedade civil e Estado e o potencial da sociedade civil de mitigar as deficiências daquele Estado liberal/neoliberal. Sinteticamente, o ativismo e as mais diversas formas de organização da sociedade civil proporcionariam aos grupos sociais ausentes no conjunto de instituições liberais a possibilidade de se fazer ouvir nos processos de tomada de decisão política, modificando assim, potencialmente, essas mesmas instituições.

Com esse pano de fundo, nos interessa trazer luz as práticas e padrões de atuação dos movimentos feministas brasileiros que, ao longo dos últimos anos, tem buscado em suas relações com o Estado, garantir que suas reivindicações sejam debatidas e incorporadas, e isso

das mais diversas formas. Entendemos, todavia, que há muito que se fazer ainda nesse sentido.

Apesar de ser possível identificar avanços pontuais em determinados países, a situação das mulheres na América Latina ainda se define pela existência de desigualdades diversas. Com relação à violência contra a mulher, só no ano de 2009, cerca de 330 mulheres foram mortas vítimas de seus companheiros¹ (CEPAL, 2011). Com relação ao mercado de trabalho, apesar de hoje estarem massivamente inseridas na força de trabalho, as diferenças salariais ainda são destacáveis. Na região, os homens ganham em média 17,2% a mais que as mulheres². Segundo dados do IPU³, temos apenas 22% de presença de mulheres no parlamento, situação que se repete em outras instâncias representativas e de poder de decisão.

No Brasil, os problemas são os mesmos. As mulheres têm sido alvo de constante marginalização política. E ontem, assim como hoje, apesar de constituírem um dos movimentos sociais mais fortes e mais estáveis do país, encontram dificuldades em fazer com que suas demandas sejam incorporadas nas agendas parlamentares e das políticas públicas. Temas como o aborto, o casamento de pessoas do mesmo sexo, entre outros, sofrem constantemente grande oposição de vários segmentos religiosos e conservadores presentes no país. Outras demandas como o investimento em creches, na saúde das mulheres e no enfrentamento à feminização da pobreza são frequentemente encarados como matéria secundária, para as quais menos investimento é realmente despendido no sentido de erradicar as desigualdades persistentes. Tendo esse quadro como referência, os movimentos feministas vêm principalmente depois dos processos de redemocratização recente no continente, reivindicando mais inclusão política.

É nesse contexto que pretendemos lançar as bases dessa tese. Nessa introdução apresentaremos brevemente a organização da tese: hipóteses, objetivos, metodologia e estrutura de capítulos e apresentaremos alguns dos conceitos mobilizados na tese.

Os movimentos feministas, ao longo das últimas duas décadas, desenvolveram modelos organizativos que não apenas marcaram suas lutas mas também as concepções elaboradas sobre si mesmo. Ao contrário de boa parte dos movimentos, o feminismo se caracteriza por um forte processo de auto reflexão e crítica e também se é capaz de construír teorias que informam o seu campo de saber. Nesse sentido, produz e divulga constantemente balanços sobre a sua própria atuação, que é essa também bastante característica e diversa.

¹ Destes casos 117 ocorreram no Peru, 79 na República Dominicana, 52 no Chile, 27 no Paraguai, 20 no Uruguai, 20 em El Salvador e 14 na Costa Rica. (CEPAL, 2011).

² Dados para o ano de 2009 (BID, 2009). Sendo que no Brasil esse número salta para 30% no mesmo ano.

³ Inter-Parliamentary Union, <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

Poderíamos pensar em dois caminhos organizacionais iniciais do feminismo enquanto experiência de associativismo social. O primeiro deles poderia ser identificado como o formato “clássico” dos movimentos sociais. São grupos formados voluntariamente a partir do trabalho das militantes e que contam com baixo grau de institucionalização⁴. O segundo corresponde ao que muitas ativistas e estudiosas chamaram de feminismo “institucionalizado”. Durante a década de 90 houve um grande crescimento das organizações não governamentais, chamado inicialmente de “*boom das ONGs*” (Alvarez, 1998), crescimento que se relaciona às novas tendências do pensamento neoliberal que desembarcou no Brasil, reduzindo o Estado e aumentando a participação da “sociedade civil” na realização de atividades de promoção de direitos sociais, que antes eram de responsabilidade exclusiva do Estado. Nesse período também se viu realizar o processo de internacionalização das ONGs e redes feministas, caracterizado principalmente por duas características contextuais importantes: (1) a dependência do apoio e financiamento de organizações internacionais que demandam destas um discurso que se alinhe à “Agenda Global de Gênero” (Alvarez, 2014) e (2) a realização de grandes eventos internacionais – proeminentemente aqueles organizados pela ONU – cujos temas se relacionavam aos direitos das mulheres.

É nesse contexto que surgem as primeiras redes nacionais de movimentos e de organizações feministas⁵. A primeira a adquirir visibilidade aqui no Brasil foi, certamente, a Rede Nacional de Saúde Feminista, em 1991, seguida pela Articulação de Mulheres Brasileiras⁶, de 1994. Redes como estas tiveram o importante papel de promover o intercâmbio entre diversos grupos feministas, expandindo e dando os contornos de movimento feminista com alcance nacional, algo que não se percebia na década de 80. Estas redes se organizam como articulações entre ativistas que se destacavam pelo trabalho que realizavam em ONGs feministas e cuja militância cotidiana estava relacionada, em grande medida, a ações locais de prestação de serviços às mulheres, seja através de atendimentos individuais, da formação política ou da produção de materiais para conscientização das mulheres em situação de maior vulnerabilidade acerca de seus direitos.

Na medida em que estas organizações foram se desenvolvendo e as redes se estabilizando com atoras políticas importantes no campo de luta feminista e no cenário

⁴ Remetido aqui à existência formal da organização e realização de projetos financiados por organizações governamentais ou internacionais, estrutura administrativa e quadro de militantes que se correspondem a funcionários pagos.

⁵ Também no processo de internacionalização do movimento se destacam a criação de redes internacionais de feministas, sendo as redes latino-americanas um caso exemplar desse processo. No entanto, nesse trabalho nos deteremos mais nas dinâmicas de articulação e luta das redes nacionais.

⁶ Por ocasião da realização da IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Beijing (1995).

nacional e internacional, houve certo processo de “divisão do trabalho” de militância, no sentido em que, quando se tratava da interação com o Estado no nível nacional ou quando se buscava envolver amplamente a sociedade brasileira em debates sobre determinados temas da agenda feminista, estas redes eram reconhecidas como as principais atoras na consolidação dos debates. Às ONGs couberam funções específicas na realização de projetos que sustentavam, não apenas a existência das ONGs, como também das Redes que, ao realizarem atividades de caráter eminentemente político, nem sempre conseguiam conquistar financiamentos para as suas atividades.

No que tange aos seus processos de crítica e autoreflexão, os movimentos feministas se destacaram pela influência que obtiveram no âmbito dos discursos e das produções científicas. Nesse sentido, além de consolidar um campo de lutas na sociedade civil, o feminismo brasileiro foi responsável por desenvolver um campo próprio de estudos e interpretações (MATOS, 2008). Esses dois lugares de disseminação de discursos e perspectivas acerca do lugar da mulher na sociedade se alimentam mutuamente, informando-os uns aos outros, dando a tônica dessa característica de se repensar continuamente.

A pluralidade de locais ocupados por essas perspectivas e discursos feministas, criaram alguns desafios teóricos importantes sobre como se definir os movimentos feministas, sem, a princípio, excluir da análise estes outros locais nos quais as mulheres (e homens) que compartilham desses discursos e pontos de vista, agiam de forma não apenas a defendê-los mas para disseminá-los, buscando legitimá-los como interpretações válidas sobre o mundo. Enfrentando esse desafio teórico, Alvarez (2014), propõe pensar não mais os movimentos sociais apenas como categoria analítica, mas sim campos discursivos de ação,

“Os campos discursivos de ação são muito mais do que meros aglomerados de organizações voltadas para uma determinada problemática; eles abarcam uma vasta gama de atoras/es individuais e coletivos e de lugares sociais, culturais, e políticos. Os setores mais política e culturalmente visíveis desses campos, e os pontos nodais que os articulam, variam ao longo do tempo. Em diferentes momentos, distinta/os atoras/es ou vertentes ganham maior ou menor visibilidade política e cultural, e maior ou menor acesso ao microfone público e aos recursos materiais e culturais, às vezes conseguindo se estabelecer como hegemônicos. E em contextos históricos distintos, diversos atores, como por exemplo, setores da Igreja, as ONGs, ou até espaços dentro do próprio Estado, podem servir como nós articuladores desses campos.” (ALVAREZ, 2014: p. 18)

Dessa maneira, são criadas redes, teias e relações que ligam as diversas formas de atuação do feminismo que se unem através do compartilhamento, mesmo que parcial, de perspectivas e visões de mundo, aquilo que as une discursivamente. Essa multiplicidade de

lugares do campo proporciona a possibilidade de construir-se as mais diversas estratégias e formas de ação que se refletem nas mais variadas formas de interação dos sujeitos presentes nesse campo, seja entre si, seja com as mais diversos tipos de instituições, entre elas o Estado.

Nessa Tese iremos nos utilizar desse pano de fundo como uma forma de entender as múltiplas formas de ação e de lugares ocupados por ativistas presentes no campo feminista e de gênero (MATOS, 2008). Com o objetivo de nos referir aos sujeitos individuais e coletivos presentes nele campo, utilizaremos ainda dos termos movimentos feministas ao longo da Tese, mas ressaltando-se que este conceito, por si só, já não comporta toda complexidade e diversidade do campo que se formou em torno das lutas feministas.

No bojo dessa complexa teia formada pelas ativistas feministas, buscaremos nessa Tese analisar pontos especiais da mesma, mais especificamente aquelas relações que se estabeleceram entre ativistas e suas organizações com o Estado brasileiro e se estas relações estabelecidas foram capazes de fazer com que as ativistas (e suas perspectivas) estivessem presentes nos processos de tomada de decisões políticas. Assim, temos como objetivo principal entender se e em que medida *as relações dos movimentos feministas com o Estado colaboram para a inclusão política de mulheres e a possível transformação das próprias estruturas estatais*. Adicionalmente, trabalhamos com a hipótese central de que *as diversas interações encetadas pelos feminismos com o Estado contribuem para (i) a ampliação da absorção das demandas feministas pelo Estado; (ii) a mudança, mesmo que tímida ainda, das práticas e das próprias estruturas estatais*.

Para realizar a tarefa de responder a essa pergunta, estabelecemos um percurso no qual foram definidas algumas formas estratégicas de interação entre os movimentos feministas e as instituições estatais que se caracterizam pela presença de vínculos formais entre as militantes e as organizações feministas com o Estado. A partir da análise dessas interações e de como elas poderiam vir a contribuir para uma maior inclusão política das feministas e de suas demandas nas tomadas decisão, tentamos montar um quadro que nos ajudasse a compreender os impactos das ações dos movimentos feministas nessa inclusão e mesmo na transformação do Estado. Isto posto, demos enfoque afinal a três tipos principais de relações possíveis entre feminismos e Estado, as quais designamos por (i) *relações de parceria* entre ONGs e o Estado, (ii) *relações de representação*, através da ocupação de postos de representação em instituições participativas e (iii) *relações híbridas*, estabelecidas pelas mulheres que ocupam postos na burocracia estatal.

As metodologias utilizadas para a coleta de dados e das informações que nos permitiram discutir estas hipóteses se basearam, principalmente, na realização e análise de entrevistas semi-estruturadas, divididas de forma a englobar atoras que pudessem ter estado, em dado momento, engajadas em alguma espécie de interação com o Estado. Entrevistamos ativistas que estiveram presentes como Titulares e suplentes no Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, ativistas das principais ONGs e Redes feministas (com maior grau de institucionalização⁷) brasileiras, ativistas de movimentos feministas com baixo grau de racionalização e institucionalização de seus trabalhos⁸ e ativistas presentes na burocracia estatal. 11 destas entrevistas foram realizadas especificamente para a pesquisa dessa Tese. Outras 11 entrevistas foram realizadas no âmbito de pesquisas realizadas no Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre a Mulher da Universidade Federal de Minas Gerais (NEPEM/UFMG). Estas entrevistas são melhor detalhadas no anexo IV desta Tese.

Além das entrevistas, utilizamos outros dados que nos permitiram enriquecer as análises aqui realizadas. Quando abordamos as parcerias, nos utilizamos de dados secundários disponibilizados pelo governo federal sobre a execução de convênios. Os dados disponíveis cobrem os anos 1996-2014 e podem nos dar um retrato de algumas características dessa relação. Já no que diz respeito às relações de representação, quando estas foram abordadas no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, utilizamos as Atas dessas reuniões para os anos de 2003 a 2014. Em todo o trabalho foram utilizados outros dados de fontes secundárias, tais como jornais e revistas, sítios na internet, entre outros (eles serão apresentados e identificados sempre que necessários).

A análise proposta nesta Tese, portanto, se concentrou período compreendido entre os anos de 2003 e 2014, visto que há mudanças importantes no interior do Estado, especialmente por conta da chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, levando a grandes mudanças nas formas pelas quais as feministas passaram a interagir com as agências estatais, resignificando-se antigos padrões e criando-se outros novos na medida em que se tornou preponderante no Estado uma nova maneira de encarar seu papel na execução das políticas públicas e no fomento ao diálogo com os movimentos sociais.

Os capítulos da Tese estão divididos da seguinte forma. Num primeiro momento,

⁷ Tomando como referência para “institucionalização” alguns parâmetros apontados por ALVAREZ (1999), como o fato da organização contar com funcionários/as, receber financiamentos diversos para a realização de projetos, entre outros.

⁸ Sem estrutura administrativa definida, sem cargos fixos das lideranças, baseado no voluntariado e em participantes – muitos deles eventuais. Também se diferenciam dos grupos mais institucionalizados por não terem específico para as suas ações e com alguma frequência nenhum tipo de registro formal.

abordamos os debates acerca da inclusão política com vias a delinear o conceito por nós utilizado. Já no segundo Capítulo abordamos a literatura e as principais pesquisas realizadas no Brasil acerca da relação entre os movimentos sociais e o Estado. Acreditamos que este debate é fértil ao elencar diversos conceitos e questões trazidas pela literatura que estuda o tema. Estes conceitos e questões serão utilizados nos capítulos seguintes. Nele tentamos retratar aqueles pontos possíveis de contato entre movimentos e Estado nos quais, conforme veremos, se identifica, ao longo das últimas décadas, um intenso fluxo de debates e de. Discutimos a relação do feminismo com o Estado trazendo à tona, inicialmente, a história recente de mobilizações do feminismo na América Latina e no Brasil, culminando com uma apresentação de como se articularam os pontos de contato entre feminismo e Estado ao longo dos recentes 30 anos de redemocratização brasileira.

No terceiro Capítulo, apresentamos as relações que aqui designamos como de parceria. Discutimos alguns aspectos relacionados a essa relação de uma forma geral para, depois, nos aprofundarmos no caso do feminismo. Um dado importante aqui encontrado é que os convênios com ONGs têm sido considerados fundamentais para implementação de políticas da Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), sendo também as responsáveis pela realização de várias ações, principalmente aquelas que envolvem algum tipo de interseccionalidade (mulheres negras, indígenas, rurais, jovens, lésbicas, etc.). O crescimento do número de convênios com organizações de mulheres, ao longo dos governos Lula e Dilma (se comparados à década de 1990), favoreceram principalmente estes grupos de mulheres, que contaram com a execução de projetos que as tinham como público alvo. Buscamos avaliar elementos que pudessem nos dar algumas pistas acerca do potencial de inclusão das feministas através dessa relação e apontamos para a possibilidade de existir conexões importantes entre as relações discutidas.

No quarto Capítulo, discutimos as relações de representação a partir das experiências do Conselho Nacional de Direitos das Mulheres e das Conferências Nacionais de Políticas para as mulheres. Recuperamos a trajetória destas duas instituições e trouxemos ao debate aqueles estudos sobre efetividade das instituições participativas, de maneira a se compreender quais são os impactos dessas instituições na agenda estatal. Em seguida, no quinto Capítulo, apresentamos um debate acerca das relações híbridas, buscando-se entender quais seriam os elementos que poderiam colaborar para uma maior inclusão política das feministas. Também avaliamos em que medida essas relações impactaram naquelas apresentadas nos capítulos anteriores.

Por fim, buscamos recriar uma síntese final dessas relações estudadas e com isso compreendermos em que medida as organizações podem contribuir para promover maior ou menor para a inclusão política. Esta Tese se sustenta na defesa da ideia de que haveria uma trama de relações que envolvem o Estado e que garantem que os movimentos feministas tenham algum sucesso em termos de ter suas próprias demandas total ou parcialmente incluídas nos processos de tomada de decisão estatal. Ao fazer com que as demandas sejam incorporadas pelo Estado, o resultado subsequente tem sido, em certa medida, conseguir – e isso de várias maneiras – começar a transformar o Estado brasileiro.

1. ALGUNS APORTES REFERENTES AO CONCEITO DE INCLUSÃO POLÍTICA

O conceito de inclusão política sido utilizado de formas as mais diversas no âmbito dos estudos na Ciência e da Teoria Política (PRAGER, 1981; DRYZEK, 2003; HABERMAS, 2000; HTUN & OSSA, 2013; OSKAL, 2001, entre vários outros). As teóricas feministas, por sua vez, ao discutirem as desigualdades, injustiças e opressões relacionadas às experiências das mulheres nas mais diversas sociedades, também tem o utilizado como instrumento de análise e debate teórico. Autoras como Iris Young, Nancy Fraser, Melissa Willians e Jane Mansbridge trazem pontos de vista originais que colocam em cheque a capacidade da teoria política de absorver as desigualdades sociais e garantir que estas não serão responsáveis pelo esvaziamento do princípio da igualdade política que basearia o Estado Liberal Democrático. Estas autoras seriam responsáveis, portanto, por um novo conjunto de reflexões que, à luz da das desigualdades de gênero e da sub-representação política das mulheres, discutem o potencial inclusivo e emancipatório das democracias na atualidade. Nesse percurso vários paradigmas característicos da teoria política são desconstruídos e reconstruídos sob novos pilares, marcando a contribuição daquilo que poderíamos chamar de teoria política feminista (CYPRIANO, 2014).

Nessa tese iremos discutir as relações entre os movimentos feministas e o Estado no Brasil, utilizando o conceito de inclusão política como eixo vertebrador de análise. Entendendo a centralidade do conceito, portanto, se faz necessário um olhar mais detido sobre ele, problematizando-o e compreendendo em que medida ele será articulado nessa pesquisa. A necessidade de se definir, com maior clareza, o conceito de inclusão é consequência da quantidade cada vez maior de estudos, sejam teóricos, sejam empíricos, acerca do tema. Estudos estes com desdobramentos diversos, mas que em certa medida dizem do anseio de se pensar em sociedades políticas onde o princípio da igualdade seja respeitado e a democracia aprofundada.

Nesse sentido, portanto, num primeiro momento, podemos dizer que a inclusão

política pode ser entendida como um sinônimo da democratização ou o inverso: a democratização é hoje compreendida nos termos da inclusão política, em que a necessidade de inclusão de um conjunto mais amplo de grupos sociais e categorias de indivíduos na vida política é a questão central a ser resolvida nas democracias realmente existentes. Temos assim, como num diagnóstico dahlsiano sobre as democracias contemporâneas, a constatação de que a inclusão seria o que melhor conseguiríamos garantir⁹ com a política estruturada da forma como está hoje (DRYZEK, 1996).

Este tema, contudo, está presente sob diversas formas ao longo da história. A discussão ganha fôlego no período das revoluções liberais, no bojo das quais o desenvolvimento dos valores liberais constituíram padrões de cidadania e representação, proporcionando a formalização de direitos e ampliando o escopo da participação política via eleições. Num contexto no qual a democracia era formalmente uma disputa entre elites e os direitos de participação direcionados apenas a esse pequeno grupo, a inclusão política era entendida como a ampliação dos direitos políticos como o sufrágio universal e os direitos de representação política.

Mais tarde, com os pluralistas, o debate é retomado, desde Truman (1951) até mais recentemente Dahl (1989; 1997; 2001). Os dois primeiros buscavam formular um modelo no qual os grupos de interesse buscavam influenciar as várias arenas políticas existentes, principalmente as estatais, garantindo assim que seus interesses fossem incorporados nos debates políticos e ações estatais. De maneira bastante simples, a inclusão se dava pela influência conquistada pelos grupos. Principalmente nas esferas estatais. Dahl, por outro lado, trás outros elementos para essa vertente, construindo um modelo o qual Schlosberg (2006) identificaria como constituindo a segunda geração de pluralistas.

Estes modelos amplamente conhecidos como pluralistas liberais, foram duramente criticados em períodos recentes. Estes modelos não teriam sido capazes de incorporar o problema daquilo que Dovi (2009) designa por “marginalização”, um processo que ocorre quando normas informais ou práticas, constroem, emudecem ou tornam menos efetivos os representantes de certos interesses, opiniões e perspectivas em instituições representativas formais (DOVI, 2009). Haveria desigualdades estruturais na sociedade que impediriam determinados grupos de participar politicamente e de ter o mesmo poder de influência sobre as várias arenas governativas, produzindo-se, assim, tal exclusão política (YOUNG, 1990; FRASER, 2007).

⁹ No que diz respeito ao princípio normativo da igualdade.

Nesse sentido, diferenças e hierarquias/assimetrias relativas a poder econômico e reconhecimento social criariam padrões de participação e representação desiguais. Os desdobramentos dessa crítica levam à contestação daquilo que, nos primórdios da construção do Estado liberal, era considerado como inclusão política, isto é, os direitos de cidadania universal. Desta feita, ganha espaço no debate o argumento de que a noção liberal de cidadania universal que garantiria a realização do princípio liberal da igualdade política seria uma “fachada” que esconderia muitas desigualdades (MIGUEL, 2000; 2003; YOUNG, 1989) Desigualdades estas impossíveis de serem endereçadas pelos direitos formais clássicos de cidadania universal.

Assim, também a prática representativa se torna objeto de contestação nos mesmos termos. Ela seria a base, não só de um governo que se constituiria numa antítese da democracia ao restringir a poucos o poder de tomar decisões públicas que afetam a todos, como também geraria apatia política devido, entre outras coisas, ao sentimento de impotência em relação à participação concreta do povo nesses processos de tomada de decisão. Nesse contexto, é interessante citar a literatura interessada na “crise da representação”, bastante presente entre as décadas de 70 e 90. Evidenciada por aspectos como o declínio do comparecimento eleitoral, a ampliação da desconfiança em relação às instituições, o esvaziamento dos partidos políticos, cada vez menos capazes de exercer funções de ordenação estável das preferências do eleitorado ou a personalização da política graças à presença constante da mídia como mediadora da relação entre representantes e eleitorado (MIGUEL, 2003; MANIN, 1995; 1997), essa crise também estaria ligada às constantes denúncias acerca do potencial da representação em promover padrões ampliados de inclusão política.

Uma das tônicas da teoria política contemporânea, a crítica ao modelo de Estado liberal, principalmente no que tange ao mecanismo de representação política como principal via de participação dos cidadãos, tem no argumento da inclusão política um de seus principais pilares, senão o principal. Sabendo que a democracia liberal clássica falha ao não endereçar os problemas que fazem com que o princípio de igualdade político-social seja alcançado – promovendo assim a exclusão política de considerável número de cidadãos – seria necessário a revisão desse formato de governo. Como desdobramento dessas preocupações, poderíamos dizer que a grande maioria dos debates que hoje se apoderam do conceito de inclusão política tem como objetivo principal a revisão deste modelo.

Do conjunto de teorias interessadas na transformação dos padrões de participação política dos cidadãos de forma a aprofundar a democracia, ganha particularmente destaque os

autores que, afirmando a falência dos sistemas de representação política, investem seus esforços na tentativa de resgatar a participação política direta como uma forma de tornar presentes aqueles cidadãos excluídos da representação política. Os teóricos “participacionistas” como Carole Pateman (1992) tinham como pressuposto o resgate de elementos da democracia direta clássica de maneira a permitir que a democracia venha a significar realmente o autogoverno do povo, já que se torna factual o caráter excludente e elitista da representação como ela é praticada nas democracias realmente existentes. Estes estudos são alimentados, por sua vez, por novas experiências de participação direta da população em vários países do mundo. No Brasil, podemos citar os orçamentos participativos, os conselhos e as conferências municipais, estaduais e nacionais, entre outros arranjos, destinados a promover a participação popular nos processos de tomada de decisões. Estas instituições pretendem trazer a sociedade civil para dentro dos processos de tomada de decisão política e se caracterizam por localizarem sua influência principalmente nos órgãos do poder Executivo¹⁰.

Outra tentativa de revisão do modelo liberal que também se apodera do tema da inclusão política se encontra no arcabouço das teorias deliberativas, eternizadas, sobretudo, por Habermas (1996). Entre estes autores é característico o argumento de que a inclusão de todos aqueles afetados por decisões coletivas é uma norma básica da democracia (DOVI, 2009; HABERMAS, 1996; WARREN, 2004; YOUNG, 2002). Como afirma Young (2002), “*strong and normatively legitimate democracy, on this intuition, includes all equally in the process that leads to decisions all those who will be affected by them*” (YOUNG, 2000, p.11). Para esse grupo de autores, ao contrário do modelo agregativo, fortemente associado às instituições liberais, o modelo deliberativo apresentaria melhores condições para que os preceitos de igualdade política e participação de todos sejam alcançados. A deliberação como método de tomada de decisões públicas teria maior potencial de conceder liberdade aos indivíduos de expressarem suas necessidades e desejos, criando um contexto de respeito entre os indivíduos e seus respectivos pontos de vista, no qual também todos se engajariam na busca de um resultado que seja justo e que incorpore as perspectivas de cada um. Nesse processo não haveria o risco de que algumas daquelas perspectivas fossem ignoradas e suas necessidades subvalorizadas, mantendo os cidadãos socialmente desiguais. Além disso, seguindo uma lógica pragmatista de aprendizado pela prática, o tipo de democracia

¹⁰ Apesar de existirem algumas tentativas nesse sentido também no âmbito dos Legislativos, como as Comissões de Legislação Participativa, as Audiências Públicas, entre outras.

comunicativa¹¹ proporcionaria aos cidadãos as condições para o conhecimento mais aprofundado da sociedade onde eles estão inseridos, dando oportunidade para que os resultados sejam pautados por opiniões que surgem de um conhecimento mais vasto e experiente a respeito desta complexidade social.

Oposta à participação direta e alheia aos requisitos deliberativos, a representação como modelo legítimo e eficaz de inclusão é submetida a um intenso escrutínio, sendo “abandonada” por parte da literatura aqui apresentada. Alguns estudos, todavia, tem surgido no âmbito da teoria e da ciência política visando por um lado promover reformas nos sistemas representativos de forma a incluir determinados grupos marginalizados e por outro resgatar o conceito de representação, exaltando aspectos relevantes para o aprofundamento da democracia. Nesse caso, recompõe-se um argumento normativo que busca dar relevo às qualidades de um governo representativo que se comprometa com a verdadeira inclusão política.

Em ambos os casos, os processos de inclusão política não estariam atrelados a uma ruptura drástica com um modelo de participação representativo liberal, e sim seria efetivado através de adaptações nos sistemas de representação, a fim de favorecer certos grupos oprimidos (como a reserva de assentos ou as cotas para minorias, por exemplo) ou na criação de espaços de participação e deliberação que se tornariam complementares ao mecanismo representativo. Sendo assim a representação não mais seria entendida como o oposto da participação, mas sim da exclusão (PLOTKE, 1997). Representação e participação tornam-se assim, complementares.

Retoma-se, portanto a noção inicial de que a representação é uma das formas seminais de se promover inclusão política nos sistemas políticos existentes. Com o adendo de que são necessárias transformações no formato clássico de representação de forma a abranger um número maior de grupos sociais, aumentando a qualidade da representação e tornando-a mais legítima. Hoje, grande parte da literatura que se apropria do conceito de inclusão, o faz nessa chave de argumentação.

Percebe-se, então, que a inclusão antes atrelada à atribuição formal dos direitos políticos passa a englobar outros sentidos relativos às novas compreensões da igualdade política, aprofundamento e qualidade da democracia. É possível dizer ainda que o tema da inclusão, ao longo do tempo, oscila entre um processo e um ideal normativo (com o qual

¹¹ Young revisa alguns dos pressupostos habermasiano da teoria deliberativa da democracia de forma a criar requisitos que reforcem o caráter inclusivo e igualitário dos espaços de decisão política. O modelo resultante dessa revisão seria o modelo comunicativo de democracia (YOUNG, 2000).

igualdade, ampliação da participação e autonomia pública são conceitos correlatos) A pluralização do conceito de inclusão, todavia, implicará na definição de uma vasta gama de novas abordagens acerca da questão.

Nas palavras de Goodin (1996), a inclusão política se torna um código para diversos discursos presentes na teoria política contemporânea. Ela pode ser, inicialmente, um código para a participação. Nessa argumentação, levando-se em conta as limitações do sistema político em promover a participação da maior quantidade de cidadãos possível na vida política, ela promoveria a exclusão de grupos em debates importantes para a vida dessas pessoas marginalizadas. Também pode ser apresentada como um código para a cidadania, ou mais especificamente, a ampliação da cidadania, levando-se em conta a denúncia da situação de sub-cidadania em que se encontram diversos grupos sociais. Como na crítica ao modelo liberal, a ilusão da cidadania universal esconderia atrás de si uma realidade em que poucos são aqueles que realmente gozam dos direitos, sejam eles políticos, civis, ou econômicos. Vemos, portanto, que nessa argumentação o direito se torna o operador fundamental na definição de quem é ou não excluído.

A inclusão pode vir a ser, de outra maneira, um código para o que Goodin (1996) denominou de “movimento livre”, algo que se refere a uma abertura a coisas ou pessoas inicialmente alheias à comunidade política de um grupo específico. Esse tipo de argumentação geralmente está presente entre teóricos do multiculturalismo, de diversidade e do pluralismo social. Um dos principais autores que podem ser alinhados nesse grupo é Charles Taylor. (1992; 1998). Muitos destes autores, assim como Taylor, tentam abordar os motivos pelos quais se produz exclusão política através do debate acerca da soberania popular, coesão interna das democracias, e principalmente dos efeitos da convivência de grupos altamente diferenciados dentro de uma mesma nação ou Estado¹². Estes questionamentos geralmente ocorrem com a chegada de culturas estrangeiras. Ou seja, o debate sobre inclusão nesse caso, surge por um tipo de exclusão pautada pela existência de culturas altamente diferenciadas entre grupos que convivem sob um mesmo sistema político.

Para fins da pesquisa aqui proposta, nos parece importante propor uma síntese deste leque de interpretações de uma forma tal que, ao final, possamos ter como resultado uma delimitação do conceito e dos usos da inclusão política os quais seriam úteis para

¹² Apesar de Taylor (1998) também discutir as dinâmicas do que ele chama de exclusão interna (*inner exclusion*), ou seja, a exclusão que surge da necessidade de um Estado de construir uma identidade comum baseada numa fórmula de política e cidadania que demandam a subordinação de outros aspectos da identidade dos cidadãos. Habermas (2002), por sua vez, apresenta também uma interessante discussão sobre o tema da inclusão pautada pelo tema da construção da nação e coesão interna dos Estados.

compreender os processos que se deseja investigar aqui. Esta síntese estaria baseada em três eixos básicos que comporiam as bases dos quadros analíticos interessados na inclusão: *porque, onde e como* se daria a inclusão política.

Antes de apresentar estes eixos básicos, é relevante trazer à luz algumas considerações acerca do que seria inclusão. A primeira delas é a de que quando falamos de inclusão, e ao utilizarmos esse termo doravante neste projeto, estamos nos referindo à inclusão política e democrática. Inclusão política porque estamos tratando da inserção de pessoas e/ou grupos e de suas perspectivas na comunidade política, principalmente as arenas de tomada de decisões políticas. Além disso, estamos tratando do tema da inclusão dentro do contexto dos sistemas políticos democráticos, por isso inclusão democrática. É importante pontuar que ao alternarmos os termos inclusão política, inclusão democrática ou apenas inclusão estamos tratando de dimensões do mesmo conceito.

Em segundo lugar, inclusão política, como podemos vislumbrar pelo debate sumariamente apresentado acima, pode ser considerado um *conceito*, um *princípio normativo*, um *processo*, uma *característica do sistema político* ou um tema de pesquisa, de uma forma geral. Os deslocamentos do significante são sutis e em muito úteis para se compreender as discussões que se organizam em volta dele. Como conceito pode-se definir inclusão de uma forma bem simples: como inclusão de pessoas e/ou grupos marginalizadas/os nos processos de tomadas de decisão (YOUNG, 2000). O próprio conceito já enuncia a característica de ser utilizada para denominar um processo através do qual grupos tradicionalmente sub-representados alcançam a incorporação política, a representação e a influência (WOLBRECHT & HERO, 2005). Dessa forma, tem como objetivo trazer os que estão em situação de desvantagem para o centro da comunidade política – *mainstream* (GOODIN, 1998).

Também é possível encontrar usos do conceito que falam de uma “perspectiva da inclusão”, ou de maneira similar do “tema da inclusão”, para se referir a um conjunto de debates e estudos que têm como preocupação principal compreender o conceito ou os processos de inclusão política. Referem-se, assim, a um amplo guarda-chuva onde todos estes aspectos do termo são submetidos à análise. Por outro lado, é possível também tratar o tema da inclusão como uma característica do sistema político (WOLBRECHT & HERO, 2005). Neste caso é bastante comum falar em inclusividade do sistema ou se os governos são inclusivos ou não (KÖNIG & BRÄUNINGER, 1998; AKKERMAN, T.; HAJER, M. & GRIN, J, 2004, entre outros). Interessante perceber de outro modo, como esse uso do termo se

relaciona com o debate a respeito da qualidade da democracia, no sentido da comum afirmação de que quanto mais inclusivo é o sistema, maior é a qualidade da democracia de um país.

Nesse ponto nos aproximamos ao outro sentido possível de se falar em inclusão política, sobre o qual falamos anteriormente. Como princípio normativo, a inclusão se torna um recurso intercambiável com a igualdade política e a acesso universal à participação (YOUNG, 2000; HABERMAS, 1996; WARREN, 2004). Mesmo que se possam identificar trabalhos onde essa forma de acessar o termo é explícita e/ou intencional, na grande parte dos trabalhos realizados na atualidade, articulam de forma latente inclusão política e este seu possível significado.

Sendo os deslocamentos entre estes significados tênues, a imensa maioria dos escritos tende a lidar com mais de um sentido possível do termo, boa parte das vezes utilizando todos estes significados elencados aqui, tornando quase impossível isolar em significantes diferentes estas várias formas de pensar a inclusão. Ao mesmo tempo, priorizar um sentido em detrimento de outros, limita o escopo de análises relativas a este grande guarda-chuva representado pelo termo inclusão política. Como afirmam Wolbrecht & Hero (2005), a inclusão democrática é um processo multifacetado e complexo e por isso, todos os aspectos da inclusão política deveriam ser reconhecidos. Levando-se em conta esse cenário, optamos por incorporar à investigação todos os sentidos possíveis elencados neste texto.

Estando elencadas estas questões fundamentais, podemos, enfim, discutir o que chamamos de três eixos fundamentais do debate sobre inclusão política, a saber: *porque*, *onde* e *como* a inclusão política se configura. Estes eixos refletem os tipos de abordagem utilizados frequentemente, sendo que o primeiro deles, o porquê, abrange de um lado o sentido da inclusão enquanto um *ideal normativo*, sobre o qual falamos acima, mas também justificativas sobre *quem* deve ser incluído ou não.

Nesse caso seria importante pontuar, por um lado e de uma forma geral, que a inclusão é algo que deve ser realizada no intuito de construir democracias nas quais a ampla participação igualitária é um pressuposto não só almejado como alcançado. Por outro lado, existiriam motivos suficientes para argumentar acerca da importância de que determinados grupos tenham condições especiais de inclusão garantidas pelo Estado devido a constrangimentos vividos por eles na sociedade e que os impediria de participar de forma igualitária nos processos de tomada de decisões políticas. Nesse grupo é característica a influência das teóricas feministas (YOUNG, 2000; FRASER, 2005; 2007; PHILLIPS, 1995;

MANSBRIDGE, 1999; WILLIAMS, 1998). Para a maioria destas autoras a exclusão política é tipicamente tratada como um sinônimo de dominação¹³. Dessa forma, a exclusão causada pelas desigualdades estruturais da sociedade é reforçada pela ausência destes grupos e de seus representantes nas esferas político-governativas. Esse círculo vicioso implica na existência de injustiças que apenas seriam reparadas através da inclusão.

No que diz respeito ao mecanismo de representação política, argumentos interessantes têm sido levantados acerca da representação descritiva de grupos sub-representados (ou excluídos politicamente). De uma forma geral, a defesa da representação descritiva leva em conta a premissa de que um representante que divide as mesmas experiências dos constituintes devido ao compartilhamento de determinada característica, potencialmente, teria as condições necessárias para criar um laço entre as partes envolvidas no sistema representativo e de maneira muito mais firme do que em outros casos. Os representados estariam, portanto, muito mais presentes nos processos de tomada de decisão. A defesa da inclusão de minorias no parlamento, por exemplo, procura dar a mesma relevância a esta questão. A tentativa de se garantir a eleição de representantes pertencentes a grupos minoritários se tornou o principal eixo de debates acerca do combate à exclusão de grupos subalternizados na arena legislativa.

Mas como se pode justificar a necessidade de promoção de políticas que promovam a representação descritiva de representantes de grupos subalternizados, se essa concepção da representação é criticada, até mesmo, por alguns defensores da inclusão desses grupos? Para Young (2002; 2006), a justificativa estaria no fato de que existiriam sinteticamente três elementos diferentes que poderiam vir a ser representados e que, usualmente, no modelo liberal apenas um deles seria transportado para o parlamento por aqueles que pertencem a determinados grupos sociais. O primeiro deles, a representação de interesses tem a ver com a frequente disputa por recursos escassos que dispõem dos meios pelos quais estes indivíduos possam chegar a seus fins. Já as opiniões seriam definidas como “princípios, valores e prioridades assumidos por uma pessoa na medida em que fundamentam e condicionam seu juízo sobre quais políticas devem ser seguidas e quais fins devem ser buscados” (YOUNG, 2006: p. 159-160).

A perspectiva, por sua vez, diria respeito à concepção de que pessoas que estão muito próximas na estrutura social teriam pontos de vista parecidos sobre a organização social e o

¹³Dominação para Young consistiria em condições institucionais que inibiriam ou impediriam indivíduos de participarem na determinação das suas ações ou as condições para a suas ações. O oposto da dominação seria a democracia social e política. (YOUNG, 1990. p. 38).

que estaria ocorrendo nela. Em um sentido amplo, a noção de perspectiva abarca interesses, opiniões ou dimensões relevantes das identidades às quais se filia uma pessoa, já que ela se define como um ponto de partida a partir do qual estes aspectos serão informados. Assim também, mesmo que eu seja heterossexual, mas vivencie de perto a experiência de um homossexual e divida com ele a mesma percepção da realidade social onde estamos inseridos, isso revelaria o compartilhamento de perspectivas sociais.

Desta forma, duas pessoas podem ter uma mesma perspectiva social e, não obstante, experienciar seus posicionamentos de maneiras diferentes, na medida em que estariam voltadas a diferentes aspectos da sociedade. O representante, portanto, não estaria simplesmente a falar em nome de outro, mas sim participando do debate público informado pelo contexto social em que está inserido. Seria em função dessa especificidade que se estabeleceria a justificativa para a necessidade da entrada destes indivíduos nesses espaços de tomada de decisão. A ideia que subjaz, então, a noção de representação de perspectivas é a de que aqueles representantes que compartilham com os representados as mesmas perspectivas estariam mais suscetíveis a abarcar as demandas do grupo ao qual faz parte durante o seu mandato. O contrário ocorreria com os representantes de perspectivas diferentes. Este seria um argumento fundamental para a constituição de mecanismos de representação especial destes grupos.

Antes de pensarmos sobre *como* promover a inclusão, precisamos definir *onde* ela se dá. Esse questionamento surge de autores que como Dryzek (1996) questionam a noção de inclusão atrelada ao Estado. Nesse sentido, temos aqueles que entendem a inclusão como a entrada no Estado e, alternativamente, os que acreditam que a solução para a participação igualitária e a inclusão na agenda do Estado não deveria ser conquistada dentro das esferas governativas, mas sim pela ativa participação política nos movimentos sociais, no âmbito da sociedade civil. Esta, contudo, não é a posição dominante entre os que estudam o tema. Ao invés, acreditam não só na possibilidade de haver inclusão como na necessidade de se ocupar estes espaços, principalmente aqueles que hoje pouco ou não presentes nestes locais. Assim, mesmo que alguns assumam que a atuação de certos grupos em direção à inclusão de suas demandas dentro do Estado é restringida pelos imperativos do Estado, nas palavras de Dryzek (1996), é necessário que os grupos estejam presentes no debate institucionalizado de forma a garantir sua inclusão. Há ainda a possibilidade de se pensar a inclusão através da presença nas instituições híbridas acima citadas. Nesse caso, apesar de serem organizadas e sediadas pelo Estado, estas esferas de tomada de decisão são espaços intermediários que, principalmente no

Brasil, têm ganhado bastante centralidade para grupos historicamente excluídos como mulheres e negros.

Temos com isso dois conjuntos de entendimentos de *como* realizar a inclusão. Para aqueles que acreditam no potencial da inclusão política através da participação dos movimentos sociais, o próprio movimento seria um meio. Suas atividades de contestação, visibilização de suas demandas, pressão sobre os representantes, *advocacy*, entre outras, colaboram não só para garantir que seus pontos de vistas sejam levados em consideração no debate público como também são cruciais para construir um ambiente de legitimidade política junto à sociedade como um todo, favorecendo assim que suas demandas sejam incorporadas pelo Estado.

Seria possível dizer, portanto, que a participação política seria uma das possíveis formas de se conquistar a incorporação das demandas dos grupos excluídos pela agenda governamental. Os autores “participacionistas” tendem a enfatizar a participação tanto via atuação na sociedade civil, como também a atuação através das novas instituições criadas em décadas recentes. A criação de instituições participativas – híbridas – é considerada uma forma interessante de incluir os cidadãos em alguns dos processos de produção de políticas e decisões que os afetam.

Os deliberacionistas ao contrário, acreditam que o uso da deliberação como forma de tomada de decisão é a melhor forma de promover inclusão de todos os pontos de vista no debate, como anteriormente discutido. Mesmo que o modelo habermasiano seja passível de críticas quanto ao seu potencial de promoção da participação ampla e igualitária (FRASER, 1992; YOUNG, 2000), a característica do debate amplo com a possibilidade de todos serem ouvidos e compreendidos em seus pontos de vistas e o objetivo de se alcançar as decisões através do consenso, fariam desse processo o mais inclusivo.

Para aqueles que focam na inclusão política enquanto entrada no Estado, a representação política dos grupos é uma das formas mais debatidas de incorporação, mais especificamente a representação descritiva. De grande relevo entre estes são os trabalhos abordam tipos de representação especial, como as cotas nas listas partidárias, as reservas de assento, distritos minoritários-majoritários (“*majority-minority*” *districts*), entre outros (KYMLICKA, 1995a; 1995b; 1996; YOUNG, 2006; MANSBRIDGE, 1999; HTUN, 2004; NORRIS, 2006; CAMERON, EPSTEIN & O’HALLORAN, 1996). Além da representação especial, há também os que defendem que determinadas regras eleitorais colaborariam para a maior inclusão de grupos minoritários. O sistema de representação proporcional, distritos

plurinominais e votação cumulativa seriam maneiras de tornar o processo de escolha dos representantes mais porosos a esses excluídos (LIJPHART, 2003).

Este debate está centrado principalmente na representação nas arenas legislativas e está focado no que Phillips chama de “política da presença”¹⁴ em oposição a uma “política de ideias”. Transposta para o debate sobre a inclusão, esta última se caracterizaria pela incorporação de demandas e pontos de vista dos grupos que buscam serem ouvidos e influenciar a produção de políticas. Dessa forma, é possível se falar em inclusão de pessoas e de ideias. Para Phillips (1995), não é possível pensar em inclusão de demandas e pontos de vista dos grupos sem pensar na presença de representantes destes grupos que possam os defender. Igualmente, não se pode garantir que a presença de indivíduos seria suficiente para a inclusão. Caso não defenda as demandas de seu grupo a mera presença de indivíduos pertencentes ao grupo não promoveria a inclusão.

As formas de promover inclusão de ideias, ou seja, suas demandas, interesses e pontos de vista variam. Em geral este debate se revela na própria atuação dos movimentos sociais ao pressionarem as esferas estatais de forma a incorporarem seus pontos de vista. Esta inclusão pode ser realizada através da criação de políticas públicas endereçadas ao grupo, através da aprovação de leis (tendo elas contado com o apoio de representantes eleitos do grupo ou não), a inclusão via o que hoje é chamado de judicialização da política, entre outros. Importante salientar que quando se trata do Executivo e do Judiciário, devido às restrições eminentes oferecidas à participação direta ou indireta através de representantes, os estudos quase sempre se centram em elementos da agenda governamental que somam as perspectivas dos grupos marginalizados.

Sabendo que a inclusão política engloba vários níveis de complexidade, como apresentado aqui é nosso interesse abarcar o maior número de aspectos possíveis quando discutimos a inclusão/inclusividade dos/nos países analisados. Nessa tese, utilizaremos um conceito de inclusão política que reflete a necessidade de se problematizar a incorporação de grupos marginalizados e/ou suas perspectivas nos processos de tomadas de decisão, pode se dar tanto dentro como fora do Estado. Estes espaços de atuação seriam complementares, e de tal forma nos interessa compreender quais os impactos da atuação dos movimentos e organizações feministas, nomeadamente as relações que encenam com o Estado, sobre as possibilidades de inclusão e mesmo de redução das barreiras à atuação e inclusão da agenda do feminismo nas esferas governamentais.

¹⁴ Ligada à defesa da representação descritiva de grupos minoritários. Este debate é apresentado por Phillips (1995).

Nesse sentido utilizamos também alternativamente os termos inclusividade e potencial de inclusão/inclusivo, como o intuito de se pensar em graus, ou patamares de inclusão a partir da avaliação de elementos em cada relação que sinalizam ou podem sinalizar uma abertura ao acesso dos movimentos ao Estado. Seja pela presença nos espaços de tomada de decisão (PHILLIPS, 1995) seja pela possibilidade de participar de forma livre e igualitária das deliberações públicas (HABERMAS, 1984; FRASER, 1990), seja pela tradução das demandas e perspectivas feministas nas políticas públicas ou como argumentaremos, na transformação do próprio Estado, ao compreendermos que, da forma como este se estrutura, inibe a inclusão de mulheres e movimentos feministas e ao mesmo tempo as e os exclui ativamente.

Levando-se em conta também que a inclusão política pode ser um atributo tanto das instituições como das relações, tentaremos compreender em que medida alguns deles poderiam ser considerados mais ou menos inclusivos à luz de uma série de elementos que acreditamos – apoiados na literatura apresentada – serem centrais para se pensar a inclusão política de mulheres nos dias de hoje.

2. AS RELAÇÕES ENTRE O FEMINISMO E O ESTADO

2.1. ESTADO E SOCIEDADE: UM OLHAR ATRAVÉS DAS MARGENS

A inclusão política tem sido uma das principais metas buscadas pelos movimentos sociais latino-americanos, seja através de novos canais de participação, seja na tentativa de entrada no Estado ou de eleição de representantes. Nesse capítulo procuraremos discutir alguns pontos de interação entre os movimentos sociais e organizações da sociedade civil na América Latina e Brasil. Tomamos como ponto de partida dessa narrativa a década de 80 e as movimentações que culminaram no fim do regime militar e no retorno à democracia com a promulgação da Constituição da República de 1988. A partir desse ponto, buscamos dar relevo às formas como os movimentos sociais, em sua interação com o Estado, foram capazes não apenas de se fazerem ouvir por suas demandas, mas, como veremos, de alterar (ao menos em parte) a própria estrutura estatal, contribuindo para o aprofundamento da democracia.

Com esse capítulo buscamos, portanto, mapear diversos aspectos que identificados na literatura, que dizem não apenas dos repertórios de interação, como discutido por Abers *et al* (2014), como também lugares onde estas interações ocorreram, tentando abarcar um universo amplo de locais onde as margens entre Estado e sociedade civil são modificadas, tornando o Estado um espaço de múltiplas disputas que espelham as lutas presentes no âmbito da sociedade, revelando que cada vez mais um processo – com avanços e retrocessos – de democratização da arena estatal. Estes elementos apresentados aqui dialogam de forma contundente com o contexto da relação dos movimentos feministas e de mulheres com o Estado brasileiro e nos oferecem ferramentas analíticas estratégicas para compreender a situação atual da articulação entre Estado e movimento, que esta tese pretende abordar.

2.1.1 Movimentos sociais e a luta pelo aprofundamento da democracia

A história da América Latina é marcada por avanços e retrocessos no que diz respeito à construção da democracia na região. Refletem, portanto, a construção conflituosa dos Estados Nacionais e as características que estes assumem nos dias de hoje. E no que tange as questões que pretendemos abordar neste trabalho, dois momentos históricos específicos podem ser considerados emblemáticos para as mudanças que solapam alguns países na América Latina. Os marcos históricos dos quais estamos falando situam-se na década de 80, período no qual quase todos os regimes ditatoriais militares, instaurados durante as décadas anteriores, quedaram seu fim¹⁵. Foi nesse momento também que os grandes regimes comunistas vigentes no mundo se enfraquecem e chegam ao seu declínio, tendo como símbolo de sua derrocada, a queda do muro de Berlim, em novembro de 1989.

Estes eventos, apesar de eminentemente distintos e advindos de regiões diferentes do globo, são símbolos de uma transformação, relacionam e convergem alterando inteiramente as configurações das sociedades políticas na região, reverberando nas disputas políticas que até hoje movem as relações sociais locais. A América Latina hoje lida, consequentemente, com desafios gestados e alentados ao longo dos anos da transição democrática e assiste à consolidação daqueles considerados, à época, novos atores sociais, os quais hoje ocupam espaços estratégicos dentro do Estado que outrora ajudaram a refundar.

O fim da guerra fria e a derrocada do empreendimento socialista foram responsáveis por novas formas de compreender as lutas dos movimentos sociais e as injustiças que os cercam. Estas transformações históricas – ocorridas ao longo do final da década 70 e 80 no mundo – provocaram, isto posto, o deslocamento da luta dos movimentos sociais do eixo da questão de classes, colocada em segundo plano em favor de uma multiplicidade de grupos e agendas de luta. Nesse contexto, temas ligados ao racismo, o sexismo, a homofobia e as desigualdades que deles decorrem, se tornam demandas proeminentes e se tornam a razão da luta de grande parte dos movimentos organizados no fim da década de 70 e anos 80. Frequentemente também, a partir desse momento, as denúncias acerca da exclusão política¹⁶ destes grupos surgem como temas centrais das reivindicações de alguns destes “novos

¹⁵ O único país que retornou ao regime democrático depois deste período foi o México, nos anos 2000.

¹⁶ Entendendo aqui a exclusão, entre outras coisas, como a sub-representação desses grupos nos espaços institucionais da política e a dificuldade de serem eleitos pelos canais existentes de representação.

movimentos sociais”¹⁷, como ficaram conhecidos tais grupos.

Assim sendo, no bojo destes processos, se ensaiaram movimentos de resistência e reconstrução dos espaços públicos e privados, tendo o feminismo como carro chefe de uma nova leva de movimentos sociais, peças chave na operação de descentramento da sociedade e do sujeito modernos. Essas transformações se refletem na América Latina e tomam corpo a partir dos processos de transição democrática ocorridos na década de 80, em sua grande maioria. Os movimentos de direitos que se organizam no mundo desde a década de 60 se refletem mais tardiamente no continente latino-americano devido, principalmente, à ocorrência do regime ditatorial recém implantando neste momento de grande agitação da sociedade civil em vários países do norte global. Organizados na transição, estes grupos foram fundamentais para as denúncias do caráter antidemocrático do regime autoritário e da violação dos direitos humanos que este produzia¹⁸.

Os acontecimentos que levam ao início de um longo período de permanência de ditaduras em vários países latino-americanos se iniciam com a chegada ao poder do Partido Revolucionário Institucional (PRI) no México em 1929. Ao contrário de outros países latino-americanos, o regime assentado no domínio de um partido único teve características peculiares, entre elas a de ser o regime autoritário mais duradouro da região, persistindo até a chegada dos anos 2000¹⁹. Em 1953, a Colômbia inaugura a primeira ditadura sul-americana, seguido pela República Dominicana (1930), Paraguai (1954), Honduras (1954/63)²⁰, Argentina (1955), o Haiti (1957), Brasil (1964), Bolívia (1964), Peru (1968), Uruguai (1973) e Chile (1973), cuja ditadura militar foi considerada uma das mais rígidas do período.

Durante os quase 70 anos que separam a ditadura partidária do PRI e a transição para os novos regimes democráticos entre as décadas de 80 e 90, o cenário político se caracteriza pela intensa repressão e violação dos direitos humanos por parte do Estado, pelas graves crises econômicas e, com o passar dos anos, por uma total reconfiguração da sociedade civil latino-americana, como veremos mais adiante. Os motivos que levaram ao fim do autoritarismo nos mais diversos países são objetos de um debate contencioso. Há duas

¹⁷ Os novos movimentos sociais se caracterizariam por buscar promover a mudança “dentro da sociedade” e, portanto, sem interesse específico de influenciar a ação do Estado “por meio da defesa ou contestação de leis ou políticas públicas.” (ABERS e VON BÜLOW, 2011: p. 55). Deslocariam as identidades em conflito, trazendo à tona variáveis de mudança cultural, ao contrário dos antigos movimentos que atuavam através da perspectiva economicista/marxista. (LACLAU, 1986; YOUNG, 1990; ALONSO, 2009).

¹⁸ PANFICHI & CHIRINOS, 2002.

¹⁹ Cf. LAWSON, 2000.

²⁰ A história de Honduras é permeada por ditaduras sejam “civis” ou militares. Durante o período em que os outros países latino-americanos estavam sob regimes ditatoriais houveram dois grandes momentos de ruptura democrática.

perspectivas deste debate interessantes de serem citadas. A primeira delas (e mais difundida) é a teoria da transição democrática, cujos pressupostos se baseiam nas abordagens teóricas do elitismo democrático²¹.

Segundo essa vertente, por um lado, os processos que levaram ao fim das democracias seriam devidos à combinação entre as convicções antidemocráticas das elites, somadas aos conflitos econômicos eminentes naquele instante. Além disso, esse rompimento é reflexo da incapacidade de se constituir instituições políticas satisfatórias para a manutenção e estabilidade democrática (AVRITZER, 2002). Já o retorno à democracia, ocorrido anos depois, se explicaria também pelas disputas entre as elites. O processo de transição, isto posto, representaria o advento de um novo arranjo institucional objetivando o restabelecimento da competição política entre atoras e atores políticos diversos, com a característica em comum de serem estes representantes das elites locais.

O segundo ponto de vista acerca das transições, apresentada por Avritzer (2002), se opõe à teoria elitista citada acima. Crítica à tendência da mesma em atribuir um papel protagonista à disputa das elites nacionais, procura reforçar o papel da sociedade civil nesse palco de disputas. O elitismo não levaria em conta o fato de que atuação dos movimentos sociais possibilitaria a criação de um ambiente propício ao retorno à democracia, retirando o peso explicativo da atuação dos grupos organizados na sociedade civil (ALVAREZ, 1990; JAQUETTE, 1994a) e o consequente desenvolvimento da(s) esfera(s) pública(s) (AVRITZER, 2002) para a refundação democrática.

Movimentos de base, opositores ao regime autoritário, entre outros, teriam tido, conseqüentemente, um papel crítico nos processos de transição democrática, principalmente no Brasil (ALVAREZ, 1990). Os mais diversos repertórios de ação²² destes grupos, como protestos políticos de massa, manifestações, intervenções junto à população carente, assim como tantos outros, foram fundamentais para a legitimação dos setores moderados e opositores das elites nacionais. Segundo Alvarez (1990), portanto, os movimentos sociais colaboraram para a promoção de um discurso “antiditatorial”, incentivando a ampla adesão da população de vários dos países que estiveram sob o jugo de ditaduras.

²¹ Entre os autores geralmente relacionados à essa corrente teórica se destaca Schumpeter (1942)

²² O conceito de repertórios de ação surge originalmente das análises de Charles Tilly (1992) ao discutir as formas como os movimentos sociais se organizam para a ação coletiva. “Tilly argumenta que quando ativistas decidem como organizar uma ação coletiva, eles a escolhem a partir de um portfólio finito de técnicas e práticas já experimentadas e que possuem legitimidade social e política. [...] Apesar da escolha de como organizar ser profundamente influenciada por experiências passadas e normas sociais, atores constantemente modificam seu repertório de ação coletiva, experimentando e combinando diferentes práticas em novas formas de organizar, mobilizar apoio e expressar demandas” (Abers *et al*, 2014: p. 327). O conceito é aproveitado por Abers *et al* (2014) para falar de um conjunto de práticas adotadas pelos movimentos sociais em sua interação com o Estado.

Este é o caso do Brasil, mas também de países como a Argentina e o México, discutidos por Avritzer (2002). Movimentos como o de direitos humanos na Argentina ou a luta contra as fraudes eleitorais no México encabeçados pela *Alianza Cívica*, foram capazes de (i) promover transformações nas formas de ocupação da(s) esfera(s) pública(s), (ii) renovar o debate ao trazer para o público, questões culturais complexas e, no âmbito da política, (iii) criar novos desenhos institucionais através dos quais públicos informais assumem a capacidade deliberativa nos temas sobre os quais a cultura majoritária apresenta uma postura ambígua. Para Avritzer, por conseguinte, estas arenas em que temas como autonomia social, moralidade política e participação são levadas a debate são cruciais para se entender o processo que decorre da queda do regime autoritário e a renovação democrática que se seguiu, produzindo arranjos institucionais alternativos para além da disputa entre as elites dominantes.

Como pudemos ver até aqui, a sociedade civil latino-americana passa a se caracterizar por um progressivo enfraquecimento das formas “tradicionais” de organização de interesses, representação política e solidariedade que vigoraram ao longo de boa parte da segunda metade do século XX na região (PANFICHI & CHIRINOS, 2002). Esse deslocamento reflete, por sua vez, diversas mudanças na sociedade que dão vazão a um novo tipo de “sujeito pós-moderno”, algo que já se vinha experimentando em outros países do mundo como já foi dito. Essas modificações se mostraram presentes no crescimento e desenvolvimento inédito de uma diversidade de movimentos sociais, já existentes ou não.

Com a queda dos regimes ditatoriais e o crescimento dos movimentos ditos “identitários”, o foco de atuação das lutas democratizantes se desloca gradativamente da questão dos direitos políticos e atinge outros aspectos da vida social, relacionados diretamente com as identidades emergentes. O escopo de ação se estende de forma a abranger não apenas o sistema político (ALVAREZ *et al*, 2000), mas também a erradicação das desigualdades sociais tais como as de raça e gênero profundamente moldadas por práticas culturais e sociais. Alguns destes grupos conseguem obter alguns sucessos no que diz respeito à tradução das suas demandas em termos de políticas públicas e mesmo a redefinição de aspectos importantes associados à noção de cidadania e de representação, alterando definitivamente, padrões culturais e políticos na América Latina.

2.1.2 *Bringing The State Back In*²³

No bojo dos acontecimentos e transformações aqui relatadas, cresce nos anos 80 e 90 os estudos e debates sobre esses “novos movimentos sociais”, popularizados por obras de autores como Tourraine (1978), Habermas (1987) e Melucci (1989). A corrente, relacionada a tal nomenclatura dada aos movimentos sociais proeminentes no período, abordavam o tema a partir da noção de esfera pública, ou seja, estariam falando de organizações de pessoas que atuariam numa esfera que se encontraria nem no Estado, nem no mercado, influenciada, assim, pela teoria habermasiana. Estes movimentos se caracterizariam, entre outras coisas, por intervirem, de forma independente e autônoma com relação a estas esferas, em prol de mudanças nos padrões culturais excludentes (ABERS & VON BÜLOW, 2011).

A posterior disseminação do termo sociedade civil como esfera de atuação dos movimentos, como utilizado por Cohen e Arato (1992), teria proporcionado duas mudanças significativas no estudo dos movimentos sociais: de um lado o livre intercâmbio entre os termos “novos movimentos sociais” e “sociedade civil”, deixando de lado com o tempo a figura do ator – movimento social – e privilegiando, por outro lado, o lugar – a sociedade civil – tal como afirma Alonso (2009). Em contrapartida, ampliou-se o espectro da análise, ao incluir grupos e formas de organização que antes não eram contempladas nas descrições feitas sobre os “novos movimentos sociais”. Recorrendo claramente à teoria habermasiana, a sociedade civil é descrita como autolimitada, constituindo um campo específico de atuação que se mantém autônomo ao mercado e ao Estado.

Perspectivas como essas teriam tido o importante papel de cristalizar a figura dos movimentos sociais como atores, atorais ou lugares de atuação (no caso do uso do termo sociedade civil) que, ou negavam o Estado, ou estariam lutando por fora dele. Algo que, no contexto latino americano se aliava ao apelo negativo que o Estado autoritário emanava. Fundamentalmente, o Estado não cabia nos repertórios de ação destes movimentos, segundo essas abordagens, muito menos era visto como um recurso para os ativistas e, no caso latino americano principalmente, um grande vilão a ser combatido. Criam-se aí fronteiras tanto na teoria, quanto nas próprias práticas dos movimentos.

O quadro se altera em anos seguintes, na medida em que alguns grupos tenderam a

²³ No sentido em que afirma Sckopol *et al* (1985) em *Bringing the State Back In*, o Estado é trazido de volta ao centro dos debates como promotor de mudanças sociais, seja como um ator, seja como recurso, ou como ambos.

esgarçar essas fronteiras, como foi possível verificar na América Latina. Como aponta Dagnino (2004; 2006), a crise dos regimes autoritários e os esforços nacionais para um aprofundamento democrático seriam o contexto no qual teriam emergido um projeto democrático-participativo em oposição ao projeto neoliberal que se instalou principalmente entre as décadas de 70 e 80 nos países latino-americanos. Em nosso país, especialmente a partir dos anos 80, sobressaíram-se movimentos ou organizações da sociedade civil que interpelaram o Estado com o objetivo de que este incorporasse suas demandas e criassem espaços de diálogo com os cidadãos organizados. Isso resulta e se intensifica com a sequência da criação de diversos mecanismos de democracia participativa, como doravante foram reconhecidos e debatidos por uma diversidade de estudiosos²⁴. Entre eles podemos citar os conselhos gestores e o orçamento participativo (ABERS & VON BÜLOW, 2011), mas também as conferências nacionais de políticas públicas e diversos fóruns abertos pelo Estado para sistematizar a colaboração da sociedade civil na elaboração de políticas públicas e legislações.

Dessa maneira, as lutas dos movimentos sociais foram fundamentais não apenas para a volta do regime democrático, mas também para o aprofundamento da democracia. Esse aprofundamento se traduz nas com o passar do tempo no esgarçamento das fronteiras entre Estado e sociedade civil. Nesse processo, o estado é retomado como um ator estratégico para as lutas dos movimentos sociais. No Brasil, se torna clara a busca dos movimentos sociais pelo Estado, no sentido em que, no contexto da redemocratização, demandam espaços e mecanismos que garantam que tenham voz e participação na elaboração das políticas realizadas pelas agências estatais. Como nos lembram Abers & Von Bülow (2011), perspectivas como as que tratam o tema da ação coletiva em termos da “sociedade civil”, trariam questionamentos a essa aproximação do Estado ao tensionar o pressuposto da autolimitação, isso levaria à colonização dos movimentos “pela lógica do poder hierárquico do estado” (ABERS & VON BÜLOW, 2011: p.71). O medo da colonização e da perda de capacidade crítica dos movimentos com relação às ações do Estado é algo recorrente não apenas entre teóricos, mas também se faz presente no cotidiano de ação das próprias

²⁴ Um dos indícios que levaram alguns estudiosos a falar em uma crise do modelo liberal-representativo de democracia se refere justamente ao crescimento do debate sobre experiências de democracia local e participativa. Não apenas especialistas como também movimentos sociais, especialmente no sul global, passam a questionar a partir de meados da década de 70 e 80, a necessidade de aprofundamento da democracia, trazendo elementos da democracia direta através da criação de espaços de participação popular na formulação de políticas pelo Estado. No Brasil é possível se referir a estas instituições como *instituições híbridas* (AVRITZER & PEREIRA, 2005) ou *instituições participativas* com o engajamento da sociedade civil e de atores estatais em determinadas áreas de atuação do Estado (AVRITZER, 2007; SANTOS, 2002).

associações. Todavia, cada vez mais, de forma complexa e contraditória, a prática dos movimentos no Brasil tem levado cada vez mais os mesmos a se voltarem para o Estado como ponto de referência para a sua atuação, seja fora ou dentro dele. Na sessão seguinte, discutiremos algumas perspectivas das teorias feministas acerca do Estado. Esses debates nos ajudam não apenas a definir as bases sobre as quais se assentam as análises a serem apresentadas, como também nos informam acerca das próprias práticas, reivindicações e conquistas dos movimentos feministas em períodos recentes.

2.1.3. Teorias Feministas do Estado

Os movimentos feministas historicamente viveram e ainda vivem uma intensa relação de diálogo e/ou contestação do Estado. Assim também as teorias que podem ser identificadas nesse campo discursivo de ação, estão constantemente buscando criar e rever interpretações acerca dele. Os aportes teóricos caminham lado a lado à militância “nas ruas” (e gabinete, como ficará claro ao longo da Tese), revelando alguns dos instrumentos discursivos desse campo, como também as tensões que o permeiam. Nessa seção tentamos apresentar brevemente algumas das abordagens das teorias feministas do Estado com o intuito de destacar entendimentos de como os movimentos feministas significam esta instituição, mas também de contribuir para a delimitação de como se dará a nossa aproximação dela ao longo dessa tese.

Há uma miríade de pontos de vista acerca do que é o Estado, como funciona e quais os papéis que este assume na mediação de mudanças nas relações de poder que baseiam as desigualdades entre mulheres e homens na sociedade. Kantola (2006) sugere a existência de determinados eixos principais de análise, derivados do feminismo liberal, do feminismo radical, do feminismo marxista, da teoria de “sistemas duais” ou do feminismo socialista e das pós-estruturalistas (WALBY, 1990; KANTOLA, 2006).

No primeiro caso, há absorção de uma perspectiva liberal que foca o debate acerca de regras e procedimentos da democracia liberal, entendendo que através da alteração dos mesmos, o Estado poderia “corrigir” desigualdades identificadas na participação da mulher nas instituições liberais clássicas, como o Legislativo²⁵. Essa visão é duramente criticada por

²⁵ Levando-se em conta o diagnóstico de que as mulheres ainda estão sub-representadas nessas instituições

sua visão “neutra” acerca do Estado, visto que haveria outras estruturas estatais que perpetuariam a opressão das mulheres cuja abordagem centrada na garantia dos direitos legais à representação não endereçariam (KANTOLA, 2006). A perspectiva da existência dessas estruturas de reprodução da dominação masculina no Estado teve grande influência das *feministas radicais*, que partem do uso do conceito de patriarcado para descrever e interpretar as dinâmicas nas quais certas formas de organização estatal reforçam a uma cultura patriarcal na sociedade. Críticas a essa visão centraram-se principalmente no seu caráter universalista, visto que da forma como colocada assume que todos os Estados são patriarcais, e essencialista, a partir do ponto de vista de que haveria única fonte de poder do Estado e dominação das mulheres.

Por outro lado, as *feministas marxistas*, se destacam das outras ao defender que o Estado capitalista garantiria a sua continuidade e sustentação a partir da manutenção de um regime de opressão e subordinação das mulheres. E, nesse sentido, essa opressão poderia ser entendida como fruto do próprio capitalismo, que se vale da divisão sexual do trabalho²⁶ para assegurar o sustento e reprodução da mão de obra. Levando-se em conta que o as instituições estatais seriam utilizadas como veículo importante para a concretização dos interesses do Capital, contribuiria para a reprodução das disparidades entre homens e mulheres, quando invisibilizam ou não reconhece o valor do trabalho não-remunerado das mulheres (evidenciado pela ausência de mecanismos de corresponsabilização estatal com o cuidado da casa e dos filhos, como por exemplo, creches, escolas de tempo integral, entre outras) e sobrecarregam-nas ao inseri-las na força de trabalho, sem que antes altere as hierarquias e papéis definidos pelo modo de organização patriarcal da família.

As *feministas socialistas* por outro lado descreviam numa complexa e imbricada relação entre o capitalismo e patriarcado as características que faziam do Estado um ente sustentador destas duas formas de organização, para elas complementares, ou interdependentes como viria a afirmar Zillah Eisenstein (1979). A principal diferença entre as marxistas e as socialistas estaria na compreensão das últimas de que o patriarcado seria um sistema anterior ao capitalismo, mas que se reproduziria nesse, gerando opressões tanto patriarcais como de classe.

liberais (MATOS, 2008).

²⁶ A divisão sexual do trabalho basear-se-ia em dois pressupostos organizadores (Kergoat, 2009). O primeiro deles é o da “separação” que diferencia o trabalho dos homens (na esfera pública, no mundo do trabalho) e o das mulheres (relacionado à reprodução, aos cuidados com a casa, os filhos e a família de uma forma mais ampla). O segundo é o da “hierarquização”, que indica ser maior o valor do trabalho dos homens (Kergoat, 2009). Consequentemente, haveria uma “divisão social e técnica do trabalho [que] é acompanhada de uma hierarquia clara do ponto de vista das relações sexuais de poder” (Hirata, 2002, p. 280).

Já as *feministas pós-estruturalistas* percebem o Estado como um “centro de reverberação de uma série de relações de poder e processos políticos pelos quais o patriarcado é tanto construído como contestado” (KANTOLA, 2006: p. 12). Aliam-se nesse sentido à Teoria do Processo Político no âmbito dos estudos dos movimentos sociais (TILLY, 1975; TARROW, 1998), ao identificarem o Estado não como um ator ou um bloco monolítico, mas uma arena de disputas entre os mais diversos discursos e linguagens, a qual os mais diversos atores coletivos buscam influenciar. Nesse sentido entendem que o Estado não teria sempre sido patriarcal, sendo resultado de um processo histórico de construção. E mais: ao entender a arena estatal como um espaço em disputa, romperiam com as dicotomias já citadas entre Estado e sociedade civil, entendendo que primeiro poderia ter usos positivos para a atuação das militantes no segundo.

A definição patriarcal que pode ser tanto um atributo do Estado como uma instituição ou dos projetos e perspectivas patriarcais que se assentam e se hegemonizam nele historicamente. Nesse sentido seria um dos conceitos chave centrais da teoria política feminista (CYPRIANO, 2014), particularmente as teorias sobre o Estado. O patriarcado, em linhas gerais remete a uma maneira de organizar a sociedade de tal forma que são definidas hierarquias baseadas no sexo dos indivíduos, onde o feminino é considerado inferior ao masculino (MATOS, 2014), e conseqüentemente carregam privilégios que sustentam uma série de opressões (GALINDO, 2013). Na teoria política é comum resgatar as origens do conceito de patriarcado em obras do século XVII, como *Patriarcha* de Robert Filmer, publicado pela primeira vez em 1680 (PATEMAN, 1993) o qual acena para a existência de uma autoridade paterna, um poder patriarcal do rei para com seus súditos²⁷. Weber, ao definir os tipos de dominação fala de um tipo de poder patriarcal baseado na tradição e exercido através das regras de hereditariedade (AGUIAR, 2000). Em períodos recentes, duas autoras se destacam na definição do conceito: Carole Pateman (1993) e Silvy Walby (1990). A primeira em seu seminal livro *O contrato sexual*, discute os usos do termo até chegamos a momentos mais recentes, quando passa a ser incorporado pelas escritoras feministas na forma de denúncia a um tipo de poder ilegítimo que oprime, domina as mulheres e as “enclausuram” na esfera privada (considerada aquela da vida doméstica e das relações familiares), denunciando a naturalização de uma forma de poder criado artificialmente e que favorece os homens em detrimento de “suas esposas”. Nesse sentido expõe a existência de uma divisão entre público e

²⁷ Apoiado no Velho Testamento, afirmava que “Adão e seus herdeiros tinham sido divinamente escolhidos como senhores do mundo e que todos os reis posteriores tiveram sua autoridade baseada em tal fato” (Adams *et alii*, 2006; p. 59). Dai surgiria, então, a autoridade do rei: a partir de um domínio patriarcal paterno, que vem ao mesmo tempo de Deus e do poder do pai, exemplificada na figura de Adão e seus filhos.

privado, que basearia uma tradição na qual as mulheres são relegadas a uma condição de subcidadania (PATEMAN, 1996).

O patriarcado pode ser considerado uma das principais fontes de desigualdade entre mulheres e homens na modernidade (PATEMAN, 1993), e de acordo com Sylvia Walby (1990) apresenta seis estruturas centrais do patriarcado, que baseariam as desigualdades notadas entre homens e mulheres: (i) no mercado de trabalho, através da distinção salarial entre homens e mulheres; (ii) a divisão sexual do trabalho doméstico, concentrado nas mulheres a responsabilidade pelas tarefas da casa e do cuidado dos filhos; (iii) as desvantagens culturais, que em geral nas representações simbólicas e culturais tornam a mulher um objeto; (iv) nas relações afetivas heterossexuais; (v) através da violência masculina e na concepção de força relacionada aos homens; e, (vi) no Estado, definido por ela como patriarcal. Dessa forma, se expressaria tanto na esfera privada quanto na pública relacionada à própria emergência do Estado moderno (WALBY, 1992; AGUIAR, 2000), e de maneira dinâmica vai se transformando e perpetuando as desigualdades entre mulheres e homens.

Recentemente, alguns debates em torno dos processos de colonização e dos efeitos perversos dos sistemas políticos e culturais coloniais, ainda persistentes nas sociedades latino-americanas, tem se tornado conteúdo de muitas falas e estratégias discursivas de enfrentamento de feministas nessa região. Se antes os inimigos eram as nações colonizadoras, hoje se fala em um “colonialismo interno”, no qual uma cultura predomina sobre a outra dentro de um mesmo país ou, de outra forma, da supremacia de uma racionalidade, institucionalidade e, em geral, de um sistema social sobre as outras racionalidades da vida social (CHÁVEZ, 2011). Essa abordagem – que passa a ser denominada de pós-colonialismo ou neocolonialismo - se torna latente em países com grande porcentagem de indígenas compondo suas populações, como Peru e Bolívia, mas ganha espaço em outros países latino-americanos como o próprio Brasil (MATOS & PARADIS, 2014). A redução das desigualdades, portanto, passaria pela descolonização da sociedade e suas instituições, nomeadamente o Estado.

Tão logo esta abordagem se alastra, logo é interpelada pelas feministas, que trazem consigo na bagagem a discussão sobre o patriarcado, denunciando que ele também é mote ou elemento estrutural da colonização. Grosso modo, o patriarcado também seria uma forma de colonização, mas este, ao contrário de outros, não seria trazido pelos colonizadores do século XVI e já estaria presente na cultura indígena e dos africanos aqui instalados, servindo aquela

apenas como um catalizador das desigualdades existentes entre homens e mulheres²⁸. Se, o conceito de colonialidade ou pós-colonialismo pretende chamar a atenção para aspectos culturais envolvidos não apenas na elaboração das instituições, mas também na adoção de práticas dentro delas que oprimem e desconsideram os pontos de vista de determinados grupos na sociedade em detrimento de outros, é fundamental compreender como o patriarcado se organiza junto a eles, marginalizando não apenas as experiências de indígenas e negros, mas também das mulheres e principalmente as negras e indígenas.

Nesse fluxo argumentativo, se podemos falar de descolonização, não poderíamos, portanto, deixar de considerar o fenômeno ou a estratégia da “despatriarcalização”. O conceito de despatriarcalização surge, assim, no bojo dos debates pós-coloniais e ligado aos esforços produzidos por ativistas e acadêmicas feministas que o utilizam como um instrumento de luta pela transformação cultural e decolonial das sociedades latino-americanas. Entre as ativistas latinas se torna comum o uso do termo em suas disputas discursivas nas redes sociais, campanhas, protestos, entre outras manifestações das suas lutas. Exemplos disso não faltam: nas redes sociais as militantes frequentemente utilizam frases como: “as feministas lutando por *despatriarcalizar* a sociedade”, “*Despatriarcalizar* a sociedade para a soberania plena”, “não se pode descolonizar sem *despatriarcalizar*” (numa alusão ao título do livro de GALINDO, 2013)²⁹. Em uma campanha, organizações da sociedade civil bolivianas instam a população a votar em mulheres nas eleições nacionais “*Tu voto ayudará a despatriarcalizar el país, ¡Conócelas, vota por ellas!*”³⁰. Outro exemplo é o curso organizado por ativistas na República Dominicana, chamado “*Despatriarcalizar* a Comunicação”, voltado para profissionais na área de Comunicação. Na divulgação do curso as organizadoras questionam: “*¿Qué pasa cuando lo que producimos es sexista, patriarcal?*”³¹. Por fim, com a chegada de Evo Morales à presidência da Bolívia, foi criado o “Departamento de *Despatriarcalización*” que teria a pretensão de formular políticas para as mulheres e colaborar para a modificação das estruturas patriarcais do Estado. Para Matos & Paradis (2014),

“Sendo assim, despatriarcalizar aqui significa conduzir e produzir orquestradamente estratégias e mecanismos de descolonização patriarcal e racial do Estado brasileiro e da sua forma de gestão pública, com vistas a reforçar uma nova etapa que tenha foco na conquista de resultados cívicos de políticas públicas. Trata-se de pensar um formato de Estado, finalmente, voltado para a promoção da justiça social e da

²⁸ Maiores detalhes acerca da relação entre pós-colonialismo e patriarcado são debatidos em Chávez *et al* (2011) e GALINDO (2013).

²⁹ Frases coletadas na rede social Twitter (www.twitter.com) Acesso em 14 dez 2014.

³⁰ Campanha “*Paridad es Ahora*” (www.paridadesahora.org.bo). Acesso em 14 dez 2014.

³¹ <http://linkis.com/espacinsular.org/9VbZ2> Acesso em 14 dez 2014.

cidadania inclusiva de todas e todos em nosso país.” (MATOS & PARADIS, 2014: p 71)

O debate teórico das feministas sobre o Estado, mesmo ao assumirem diversas e as vezes contraditórios pressupostos de análise, tem vários deles em comum, a compreensão de que uma definição do Estado não pode ser realizada sem que se afirme a existência de atributos patriarcais seja de suas estruturas, seja dos projetos em disputa dentro dele, seja das suas bases fundacionais. No bojo desse debate, surgem novas formas de interpretação que defendem a necessidade de que esses atributos seja repensados de maneira a proporcionar resultados mais justos no que diz respeito à condição das mulheres na sociedade.

2.1.3.1 O feminismo estatal

Independente dos paradigmas utilizados para definir o Estado, tem-se cada vez mais complexificado as análises feministas sobre o Estado tornando comum a ideia do Estado como um ator ou arena multidimensional, não homogêneo, nem unívoco, remetendo à virada pós-estruturalistas não só das teorias feministas sobre o Estado, como das ciências sociais como um todo (MONTEIRO, 2011). A partir da década de 80 começam a surgir novas formas de conceber o Estado e novas práticas de interação com o mesmo que marcam uma perspectiva de que ocupá-lo seria uma estratégia fundamental para os objetivos feministas (RAI, 2003). As experiências de inserção das feministas no Estado se refletiu nas teorias acerca do mesmo a partir da criação do conceito de “feminismo de Estado” ou “feminismo estatal” (*state feminism*).

A principal definição de feminismo estatal surge no âmbito dos debates acerca das ações implementadas pelo Estado de Bem-Estar social nos países nórdicos, especialmente aquelas em prol da efetivação dos direitos políticos e sociais das mulheres (HERNES, 1987). Desde então, o termo tem sido utilizado para se discutir a incorporação pelo Estado de certas demandas do movimento feminista com relação a algumas áreas das políticas públicas e também em relação à necessidade de criação de estruturas governamentais específicas para gerir políticas para mulheres e melhorar as condições de vida das mulheres (STETSON & MAZUR, 1995; OUTSHOORN & KANTOLA, 2007; MCBRIDE & MAZUR, 2010). O

desenvolvimento desses temas ajudou a avançar no debate acerca de como tais demandas tem sido absorvidas e traduzidas pelo Estado em ações concretas para se tentar reduzir as desigualdades persistentes entre homens e mulheres.

Segundo (MONTEIRO, 2011), a contribuição das abordagens acerca do feminismo estatal, que tem suas bases assentadas nos aportes pós-estruturalistas feministas sobre o Estado, seria a de proporcionar uma perspectiva relacional que traduziria “a interinfluência estratégica entre movimentos de mulheres e Estado na produção de resultados políticos, nomeadamente de políticas de igualdade” (MONTEIRO, 2011: p. 27). Essa perspectiva relacional se sobressai na definição de McBride & Mazur (2008) que definem o feminismo estatal como as ações dos organismos de políticas para as mulheres no sentido de incluir as reivindicações dos movimentos feministas na busca por resultados políticos tanto em termos de processo político, tanto de impacto social, como em ambos. Outra característica interessante do debate acerca desse conceito é o de que ele permite pensar a atuação dos movimentos feministas para além da sociedade civil, se infiltrando gradativamente nos Estados nacionais.

Nessa tese, propomos uma compreensão acerca do papel do Estado que se alicerça numa concepção dinâmica e relacional de processo político (TILLY, 1985; MISCHÉ, 2008). Onde esse papel é disputado pelas ativistas tanto fora como dentro do próprio Estado através das mais variadas formas de interação entre aquelas com esse. Este Estado, sobremaneira, é identificado com atributos patriarcais, seja em estruturas criadas e consolidadas historicamente como tal, seja nos projetos que contenciosamente buscam fazer prevalecer suas próprias perspectivas e pontos de vista acerca daquele papel.

2.2 FEMINISMOS E MOVIMENTOS

Os estudos referentes aos movimentos sociais e sua atuação estão em constante transformação e reinterpretação (ABERS & VON BÜLOW, 2011; ALONSO, 2009). O mesmo se dá no estudo dos movimentos e organizações feministas e de mulheres, seja no mundo, seja no Brasil. Alguns temas, no entanto, permanecem como centrais, mesmo que reelaborados a partir da própria ação dos movimentos. Um tema constantemente debatido nos dias atuais é o de como poderíamos definir movimentos sociais e como identificar seus

ativistas, principalmente num contexto de pluralização das esferas de ação destes, como abordaremos ao longo desta tese. Desde as primeiras teorizações habermasianas sobre a Esfera Pública até a popularização do conceito de sociedade civil³², havia certo “comum acordo” sobre a existência de uma cartografia da presença e ação dos mais diversos atores da sociedade, na qual havia um lugar, um espaço para a presença de indivíduos agindo coletivamente em busca de algum objetivo (ABERS & VON BÜLOW, 2011). As transformações desses lugares ou dessas esferas colocam em cheque não apenas as restrições envolvidas na atuação em cada um desses espaços, como também leva ao questionamento de quem seriam estes grupos e se seria ainda possível chamar as novas formas de organização dos mesmos de movimentos sociais. Nesse contexto, novos desafios surgem cotidianamente sobre como compreender os ativismos que se deslocam da esfera pública ou deixam a sociedade civil ao imergirem no Estado. Assim como também se destaca como abordar os movimentos sociais que se transformam em grupos plenamente institucionalizados com funcionários, estrutura administrativa, vendendo seus produtos seja na forma de conhecimento especializado, seja no provimento de serviços públicos terceirizados pelo Estado neoliberal.

Todas estas transformações e os questionamentos e paradoxos que surgem delas, permeiam não apenas a teoria que os relata, como a prática das/os mesmas/os ativistas. Nos anos 1990, Alvarez (1990) definia o “movimento de mulheres” como movimentos sociopolíticos, compostos principalmente por mulheres que questionam os sistemas culturais e políticos a partir dos papéis de gênero atribuídos a elas. Retomando a definição de “interesses de gênero estratégicos e práticos” (*strategic/practical gender interest*) de Molyneux (1986)³³, Alvarez delimita os grupos de mulheres organizados em duas categorias diferentes, relacionadas às agendas e perspectivas acerca daqueles papéis atribuídos à mulher na sociedade. O primeiro conjunto de organizações seria aquele que busca avançar nos interesses de gênero *estratégicos*, os quais Alvarez chama de *feministas*. Em outras palavras, seriam aqueles grupos que acreditam que os papéis designados às mulheres pela cultura e ideologia dominante oprimem as mulheres. Portanto, desafiam as estruturas de poder baseadas em gênero.

³²A sociedade civil seria o lócus de ação de “[...] associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas [...]” (HABERMAS, 2003: p. 99).

³³ “Interesses de gênero” são aqueles que as mulheres podem vir a desenvolver em virtude de seu posicionamento social devido a seus atributos enquanto mulher. (MOLYNEUX, 1986). É importante lembrar que gênero nesse caso não necessariamente remete à dimensão das relações de poder entre homens e mulheres no sentido em que como veremos, haveriam os interesses de gênero que não são pautados pela luta contra a cultura patriarcal dominante.

Já os interesses *práticos* de gênero, se baseiam nos papéis de gênero e os aceitam, buscando lutar por direitos relacionados à esses papéis. Seriam dados, segundo Molyneux (1986), de forma indutiva e surgem das condições concretas da posição das mulheres na divisão do trabalho, devido ao seu sexo. Em geral dão origem a reivindicações relacionadas a necessidades imediatas, ao contrário das transformações culturais e políticas de fôlego, defendidas pelos interesses de gênero *estratégicos* ou *feministas*. As organizações desse tipo estiveram envolvidas historicamente em movimentos que denunciavam os altos custos de vida nos países latino-americanos entre as décadas de 1970 e 1980 (ALVAREZ, 1990; JAQUETTE, 1994) e ainda resistem através dos movimentos das “donas de casa” e consumidores, presentes em vários estados brasileiros³⁴. Estes movimentos poderiam ser designados de *femininos* (ALVAREZ; 1990).

Nessa tese, ao falarmos de movimentos feministas e de mulheres, fazemos referência a essas diferenças entre interesses estratégicos ou práticos, ou de outra forma, entre organizações feministas e femininas. Os movimentos de mulheres, apesar de lutarem por direitos para as mulheres, não questionam o posicionamento para os quais foram arregimentadas e não corroboram um conjunto de reivindicações que os grupos reconhecidamente feministas defendem. Como será possível ver, o foco da análise aqui se concentrará nas demandas e organizações *feministas*. Contudo, buscamos não deixar de lado as experiências dos movimentos de mulheres em geral, já que, apesar de não terem como alvo de lutas as transformações sociais almejadas pelas feministas, podem vir a colaborar para estas alterações.

Não obstante, os conceitos (e mesmo identidades) dos movimentos, tanto na teoria como na prática, têm sido alvo de grandes discussões. O feminismo, particularmente, a partir de suas experiências de lutas, contestações e autorreflexões elaborou ao longo do tempo um diverso repertório de discursos e práticas (COSTA, 2002; ALVAREZ, 2014), que mesmo em sua heterogeneidade e por causa dela é capaz de gerar articulações que fazem dele uma das principais forças políticas da atualidade (COSTA, 2002). A diversidade que o caracteriza, faz com que com frequência seja apresentado no plural, assim fala-se de feminismos ou dos movimentos feministas, de forma a frisar as diferentes narrativas que o compõem.

Esses feminismos no plural são reconhecidos nas lutas das mulheres negras, lésbicas, jovens, as mulheres de diferentes classes sociais, etnias, nacionalidades e perspectivas sobre o

³⁴ Entre eles Minas Gerais (Movimento das Donas de Casa de Minas Gerais – MDCMG), Goiás (Movimento das Donas de Casa) e Rio Grande do Sul (Movimento das Donas de Casa e Consumidores do Rio Grande do Sul) entre outros.

capitalismo, colonialismo, ecologia, socialismo, liberalismo, anarquismo, entre vários outros. Nesse sentido também pode lutar contra vários “inimigos”, em variados contextos. Há feministas socialistas, ou anticapitalistas, que ressaltam os efeitos nocivos do capitalismo para as mulheres, as que lutam contra o racismo, a homofobia, além das que denunciam o impacto do imperialismo sobre elas, que também é de alguma forma reeditado recentemente nos debates sobre colonialismo/pós-colonialismo e as lutas pela de(s)colonização³⁵. Em comum, boa parte das feministas afirmam defender a luta contra o patriarcado.

Além das diversas formas de expressão das demandas do feminismo, outra questão contenciosa é a de quem seriam, afinal, as/os ativistas feministas. Em determinados momentos da história e das lutas das feministas latino-americanas, vários embates surgiam sobre se determinadas ativistas eram ou não feministas, chegando ao limite de se falar em “feministômetro”³⁶, de forma a defender que algumas mulheres poderiam ser consideradas “mais feministas” ou mais engajadas no ativismo e na defesa das demandas feministas que outras. Polêmicas à parte, no que diz respeito ao quem do feminismo, é característico deste, o fato de que as/os ativistas ocupam os mais diversos espaços na sociedade. Por um lado, as feministas acadêmicas incentivam um contínuo processo de autocrítica e reflexão das ações de si próprias e das militantes engajadas nos movimentos, coletivos e organizações. Dessa forma informam a prática na mesma medida em que a práxis feminista colabora para que estas moldem seus trabalhos acadêmicos. Nas palavras de Pinto (2010):

“O movimento feminista tem uma característica muito particular que deve ser tomada em consideração pelos interessados em entender sua história e seus processos: é um movimento que produz sua própria reflexão crítica, sua própria teoria. Esta coincidência entre militância e teoria é rara e deriva-se, entre outras razões, do tipo social de militante que impulsionou, pelo menos em um primeiro momento, o feminismo da segunda metade do século XX: mulheres de classe média, educadas, principalmente, nas áreas das Humanidades, da Crítica Literária e da Psicanálise. Por esta sua dupla característica [de ativismo e produção acadêmica], tanto o movimento feminista quanto a sua teoria transbordaram seus limites, provocando um interessante embate e reordenamento de diversas naturezas na história dos movimentos sociais e nas próprias teorias das Ciências Humanas em geral.” (PINTO, 2010: p. 15).

Assim também se tornou comum ver feministas ocupando lugares no Estado, se tornando conhecidas como *femocratas*. Teríamos aí o já citado “*Triângulo de Velvet*” de

³⁵ ESCOBAR (2003); GROSGOUEL (2007); BALLESTRIN (2013).

³⁶ O termo *feministômetro* surge no centro de embates entre militantes latino-americanas nos encontros realizados frequentemente na região. O surgimento desse debate data do Segundo Encontro Feminista da América Latina e Caribe (1983) e objetivava questionar a participação de algumas ativistas nesses encontros, sob o argumento de que algumas delas não eram feministas o suficiente para participar do evento (ALVAREZ *et al*, 2003).

Woodward (2004), que nos ajuda a perceber não apenas a multiplicidade de espaços, mas também a relação entre eles. A constante ampliação das arenas de debate feminista e das/os tipos de ativistas identificados com as reivindicações dos grupos feministas, fez com que Alvarez (2014) defendesse a existência de um campo discursivo feminista, que iria além da organização clássica dos movimentos, incorporando ONGs, redes, acadêmicas, núcleos de pesquisa, burocratas, organizações internacionais, entre tantas outras expressões da militância feminista. Engajadas/os nos mais diversos espaços procuram transformar, pouco a pouco, estes lugares.

Mas quais transformações seriam essas que as mulheres engajadas no feminismo tanto almejam? De maneira geral, como pudemos ver, as feministas buscam o fim da opressão feminina através da luta contra a hegemonia da cultura patriarcal. Em seu ativismo no entanto, são levadas a um eminente paradoxo baseado em duas premissas: (i) ao perceberem que o Estado tem um papel fundamental para a regulação social e estratégico de intervenção na sociedade, buscam se relacionar com ele e o influenciar através dessas relações, utilizando-o como instrumento central em suas lutas; mas ao mesmo tempo (ii) parte de suas lutas se dedicam a denunciar e se opor ao Estado na medida em que ele reproduz diversos aspectos desta mesma cultura patriarcal e exclui sistematicamente as mulheres e as perspectivas feministas nas tomadas de decisão em seu interior. Nesse sentido, se encontram frequentemente em tensão, não apenas com o Estado como entre si, revelando a pluralidade de sujeitos os quais o feminismo abarca.

Na busca do Estado como aliado, as feministas procuram defender um leque de políticas que reduzam as injustiças sociais. Desde ações no enfrentamento à violência doméstica até a descriminalização do aborto. Buscam também que o Estado não inabilite questões importantes, como a divisão sexual do trabalho, a qual se remete a uma determinada forma de organização do trabalho com o ambiente doméstico, o cuidado dos filhos e da família como monopólio (nem sempre desejado) da mulher. Quando não reconhecida e combatida, essa divisão sobrecarrega desigualmente a mulher com responsabilidades não previstas para os homens. A ausência de uma política de creches ampla e universal é uma das formas de tornar invisível o sobretabalho da mulher. Ao responsabilizar a família pelo cuidado dos filhos, responsabiliza a mulher pelo cuidado. O resultado disso são piores condições de trabalho para a mulher (que além da jornada de trabalho no mundo do trabalho, acumula uma exaustiva jornada de trabalho doméstico). Também impacta as condições de participação na vida pública como um todo, especialmente nas atividades políticas, por não

terem condições de usar seu tempo em atividades em partidos e movimentos sociais. Buscam, portanto, também, a que mais mulheres participem de espaços de poder e tomada de decisão. Assim como desejam que suas perspectivas estejam presentes na construção das políticas públicas para toda a população e também aquelas específicas para as mulheres. Logo, os movimentos e organizações feministas buscam acima de tudo *inclusão política*.

2.3 MOVIMENTOS FEMINISTAS E A LUTA PELOS DIREITOS DAS MULHERES NO BRASIL

Os movimentos de mulheres e feministas foram um dos grupos mais ativos na sociedade civil latino-americana ao longo dos processos de redemocratização pelos quais vários países da região passaram, principalmente ao longo da década de 80 (JAQUETTE, 1994a; 1994b; ALVAREZ, 1990; AVRITZER, 2002). Exemplo disso são os movimentos de mulheres contra a carestia no Brasil, a luta das Mães da Praça de Maio na Argentina e a participação de movimentos de mulheres e feministas na luta de movimentos opositores à ditadura, como os Tupamaros no Uruguai. Além dos movimentos de defesa dos direitos humanos que emergiram em toda a América do Sul, Central e México³⁷.

No Brasil, o intenso quadro de mobilizações que se vê nas décadas de 70 e 80, como vimos na seção anterior, tem no feminismo um de seus articuladores (ALVAREZ, 1990), trazendo ao debate na esfera pública questões fundamentais sobre os direitos das mulheres, de forma inédita na história do país. Tiveram, ao lado dos vários movimentos sociais presentes no período pós-ditatorial, um papel crucial na luta pela construção de projetos alternativos que pudessem, enfim, produzir um sistema menos excludente. Contribuíram para a criação daqueles novos espaços participativos que, por sua vez, promoveram uma mudança nos padrões de atuação dos próprios movimentos, como também do Estado, frente às demandas por inclusão. Tornaram-se também paradigmáticos em suas tentativas de reinventar criativamente novas formas de interação com o Estado, experimentando novos repertórios de interação e arvorando-se a aproximar-se de novos e diversos pontos de contato com o Estado.

Nas seções seguintes, trataremos à discussão a experiência dos movimentos feministas e

³⁷ Na Argentina, Chile e Uruguai, por exemplo, as mulheres foram as primeiras a protestar contra os desaparecimentos forçados e as prisões em massa. As organizações de familiares dos desaparecidos políticos se tornaram a espinha dorsal dos grupos de direitos humanos na região, como afirma Jaquette (1994b), grupos estes que se tornaram um dos principais movimentos opositores ao autoritarismo vigente.

de mulheres no Brasil, com vistas a buscar contribuições para o entendimento do papel desempenhado pelos movimentos nos processos de abertura do Estado à participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão. A luta e militância do(s) feminismo(s) ao longo da história no país também nos dará elementos para compreender o momento atual pelo que passa, contribuindo também para a reconfiguração dos tipos de interação que os movimentos sociais e organizações da sociedade civil encetam com as mais diversas agências estatais.

2.3.1. Breve introdução à história do feminismo na América Latina

As ideias relacionadas ao feminismo e a reivindicações das mulheres por direitos vêm de longa data. Na Revolução Francesa, mulheres como Olympe de Gouges (1748-1793) e Mary Wollstonecraft (1759-1797) que traziam para o debate público a importância da equiparação de direitos entre os sexos – entre eles o direito ao voto – e defesa de que as mulheres não seriam, por natureza, inferiores aos homens, e sim culturalmente desvalorizadas. Com o alvorecer do século XIX, a luta pelo direito ao voto se torna uma das principais reivindicações da luta das mulheres que empunhavam a bandeira do feminismo. Em países como a Inglaterra, a busca pelo sufrágio universal, juntamente ao acesso à instrução e às profissões liberais, se tornou o embrião de um movimento que no século seguinte se amplia tanto no que diz respeito à sua agenda, quanto ao número de adeptas e adeptos nas mais diversas regiões do mundo. A ação política do feminismo, desde então, contribuiu para publicizar questões até então reservada ao mundo do privado: a violência doméstica e sexual, os salários desiguais, a educação, ausência de direitos civis, políticos e sociais, entre tantos outros temas reconhecidamente feministas.

Na América Latina, as etapas pelas quais as feministas e o feminismo – enquanto movimento organizado – atravessam, em muito se assemelham à luta e às discussões que foram travadas, no mesmo momento, em países de outras regiões como América do Norte e Europa Ocidental. Este desenvolvimento, no entanto, apesar de semelhante, ganha contornos especiais, principalmente no final do século XX, dentro do contexto histórico da região. A mobilização política das mulheres latino-americanas, sem embargo, tem longa data. Segundo Jaquette (1994a; 1994b), desde as guerras de independência da Espanha até as guerrilhas

instauradas entre as décadas de 60 e 70 na região, as mulheres têm participado de movimentos sociais e políticos. Antes mesmo de obterem o direito ao voto, organizaram greves, participaram de manifestações públicas e se filiaram a partidos políticos.

É comum distinguir a história dos movimentos de mulheres e feministas no mundo (FRASER, 2007) e na América Latina em duas grandes fases (ALVAREZ, 1990a; 1990b; JAQUETTE, 1994b) ou ondas (PINTO, 2003; MATOS, 2009; 2010a; ALVES & PITANGUY, 1991). A primeira onda do feminismo se caracterizaria por movimentos que estiveram principalmente centrados na reivindicação de direitos políticos – como o de votar e ser eleita, reflexo das movimentações crescentes no século XIX, que como se viu, caracterizava-se pela demanda por direitos políticos, direito a educação e emancipação da mulher como um todo. Foi um momento de consolidação do movimento através da constituição de grupos de mulheres em defesa da igualdade de direitos políticos para homens e mulheres. Estes se organizaram e protestaram contra as diferenças contratuais, a diferença na capacidade de conquistar propriedades e contra os casamentos arranjados que ignoravam os direitos de escolha e os sentimentos das mulheres (ALVES & PITANGUY, 1991). O movimento sufragista, por conseguinte, marca fortemente esse período na região, liderado por mulheres de classes médias e altas. O auge desta onda se daria com a concessão do sufrágio às mulheres de diversos países, a maioria no início dos anos 30. Fruto de uma agenda reformista mais do que da demanda feminista, no entanto, o voto feminino não indicou uma modificação nas atitudes acerca das mulheres e nem um compromisso político de assimilar as questões das mulheres dentro de uma agenda de debate público (JAQUETTE, 1994b).

A partir das décadas de 60 e 70, no entanto, se inicia uma ampla gama de manifestações e a construção de movimentos em prol da luta pelos direitos civis e pela denúncia das mais variadas formas de exclusão e desigualdades sociais, sobre a qual falamos acima. Neste segundo grande momento do feminismo na América Latina, a mobilização das mulheres é fortemente marcada pelo contexto político da região, permeada por diversos regimes autoritários, sendo “uma síntese, tanto da desvalorização e da frustração da cidadania, quanto de um reforço na opressão patriarcal” (MATOS, 2010a), que é sentida não apenas nas relações familiares, mas que também se orchestra pelo Estado militarizado e pela violência institucionalizada (ALVAREZ, 1990).

Essa “segunda onda” é marcada pela resistência contra a ditadura militar, o que faz com que Alvarez *et al* (1990) afirmem que o feminismo, nessa fase, nasce “como um movimento intrinsecamente oposicionista”. Estas são as mulheres organizadas dentro dos

movimentos de esquerda que lutam contra o autoritarismo e eventualmente se organizaram em movimentos independentes feministas. Esse é o exemplo dos grupos de consciência no Brasil, onde as militantes se reuniam para discutir temas como a sexualidade, as relações de poder, a violência sexual e doméstica entre outros temas diretamente ligados à experiência vivida por elas, mas que não ecoavam nos movimentos amplos e nos partidos políticos onde estavam inseridas. Durante o processo de transição, Jaquette (1994b) identifica senão três grandes padrões de mobilização das mulheres organizadas que deram a elas um papel protagonista nos processos de democratização. Seriam eles: os grupos de direitos humanos das mulheres, os grupos feministas e as organizações de mulheres pobres urbanas. Exemplo das primeiras são as já lembradas, Mães da Praça de Maio na Argentina, ícones da luta contra a violência militar que assolou a América Latina no período ditatorial recente.

Os movimentos feministas surgidos a partir da segunda metade da década de 70 foram fundamentais para a redefinição do movimento. Muitas militantes formaram grupos a partir de associações profissionais, ou a partir do desencantamento com os partidos políticos de esquerda. As feministas se organizavam para lutar pela redefinição e ampliação do “conceito predominante de luta revolucionária, exigindo uma revolução no dia-a-dia, afirmando que uma transformação radical deveria abranger mudanças nas relações de poder de classe e nas relações patriarcais”³⁸. Indo mais além, denunciavam os métodos hierárquicos de “fazer política” dentro da própria esquerda latino-americana, insistindo em formas mais participativas e democráticas de buscar mudanças sociais radicais (ALVAREZ, 1990b).

Os grupos feministas gradualmente adquiriram grande número de adeptas. Impulsionadas pelas novas ideias trazidas pelas exiladas políticas que regressavam da Europa, Estados Unidos, ou mesmo de outros países latino-americanos, realizavam oficinas, assessoria legal, ajuda às vítimas de tortura e da repressão, entre outras atividades. No entanto, as atividades que mais ganharam visibilidade foram os encontros feministas, realizados a partir da década de 80. Estes eventos bianuais objetivavam o compartilhamento de ideias, experiências e desenvolvimento agendas para uma ação conjunta dos movimentos latino-americanos. O primeiro encontro, realizado em Bogotá, contou com a participação de mais de 200 mulheres de doze países latino-americanos. Eram jovens estudantes universitárias, mulheres organizadas da classe operária, trabalhadoras de outras áreas, organizações camponesas, grupos de pesquisa, de movimentos urbanos, de coletivos de cinema, poetas, dentre tantas outras. Estes encontros são considerados marcos históricos, “destacando os

³⁸ ALVAREZ, 1990b: p. 10.

debates chave estratégicos, organizacionais e teóricos que caracterizaram a trajetória política das feministas latino-americanas contemporâneas”³⁹. Estes encontros ocorreram ao longo de todas as décadas de 80 e 90, chegando a contar com cerca de 3200 participantes⁴⁰ por encontro e foram grandes aglutinadores do movimento latino-americano.

Nessa segunda onda, como ressalta Jaquette (1994b), uma das dimensões da atuação feminista, foi a mobilização das mulheres pobres urbanas, mostrando seu potencial na constituição de grupos de base. A profunda recessão no final dos anos 70 e os anos 80 foram responsáveis por uma crise econômica grave na região. O endividamento externo dos países e a adesão de governantes ao modelo neoliberal os levaram a realizar “programas de ajuste estrutural” que aumentaram os preços dos alimentos e dos bens de consumo básicos, entre outras medidas que contribuíram para o agravamento da situação das classes pobres urbanas (JAQUETTE, 1994b). Esta situação levou as mulheres, das classes mais afetadas, a se organizarem em comitês de bairro, cozinhas comunitárias, entre outras organizações que pudessem minimizar os efeitos negativos que a crise econômica oferecia a estes grupos. As organizações de base, apesar de não serem inéditas, ganharam um nível de complexidade em termos de coordenação entre os grupos, e em termos de tamanho e de amplitude dos temas abordados pela militância não antes observados. Somado ao contexto dos processos de transição democrática, alcançaram metas mais audaciosas e relevância política, que as tornaram uma das bases das mudanças na sociedade civil latino-americana no período.

Segundo Pinto (2003), a partir da segunda metade da década de 80, podemos identificar no Brasil, bem como em alguns países latino-americanos, uma terceira onda do movimento. Além da participação nos processos de redemocratização, há uma ampliação do movimento, relacionada à pluralização do mesmo (visibilização das bandeiras das feministas negras, lésbicas, indígenas, rurais, etc). Também se verifica uma reaproximação do Estado através das tentativas de inclusão das temáticas feministas na agenda legislativa e das políticas públicas e o surgimento de novas formas de se organizar o movimento (as ONGs começam a ganhar espaço). Este terceiro momento marca o início de uma aproximação do Estado, que foi “tensa e cautelosamente construída” (MATOS: 2010a).

No Brasil, o ganho concreto para as mulheres neste período foi a emergência da questão de gênero na agenda governamental e a conseqüente implementação de políticas públicas direcionadas para a mulheres, principalmente na área de combate a violência e na

³⁹ STERNBACH, et al. 1992: p. 395. Ver também ALVAREZ et al, 1990b; ALVAREZ, 1998a e ALVAREZ et al, 2003.

⁴⁰ Encontro realizado em San Bernardo na Argentina em 1990.

atenção a saúde. No interior do feminismo, neste contexto, ressurgiu o debate sobre sua relação com o Estado, focalizado em algumas questões centrais como: o papel do movimento na reivindicação por políticas públicas, a participação de lideranças nas estruturas governamentais, a sua representatividade na negociação direta com os organismos de Estado. Como se percebe, a essência dos questionamentos gira em torno da autonomia, questão sobre a qual falaremos mais adiante.

Por fim, às três ondas apresentadas por Pinto (2003), Matos (2014), adiciona uma quarta onda, na qual haveria a intensificação das relações entre os feminismos e o Estado, potencializada pela institucionalização das políticas públicas para as mulheres. Essas alterações contariam com um pano de fundo importante do crescimento do número de países nos quais novas propostas inclusivas e democráticas passam a predominar em seus governos, num efeito conhecido como “onda rosa” (MATOS, 2010, 2014, 2015; SIMÕES & MATOS, 2008).

Estes momentos do feminismo não se caracterizam por um “processo evolutivo”, mas sim por contextos sociais específicos que levariam a uma tendência de configuração do movimento num país ou regiões específicas, tanto no que diz respeito a suas demandas como suas formas de organização e que nos ajudam a compreender algumas das questões que iremos abordar adiante.

2.3.2 Do *lobby do batom* ao *feminismo estatal*: sobre as feministas e suas interações com o estado

As raízes da mobilização contemporânea do feminismo são frequentemente remetidas ao período ditatorial (SARTI, 1988; ALVAREZ, 1999; PINTO, 2003; 2010). Salutar na descrição desse processo de organização do feminismo são análises de Sônia Alvarez (1990, 1998a; 1998b; 1999; 2003a; 2003b). Em *Engendering Democracy in Brasil* (1990), Alvarez apresenta diversos fatores que teriam conformado o que Pinto (2003) viria a caracterizar como a segunda onda do feminismo brasileiro⁴¹. Transformação na população e no contexto

⁴¹ A primeira onda corresponderia àquela que apresentamos no capítulo anterior quando nos referíamos ao feminismo na América Latina e no mundo. Como afirma Pinto (2010), no “Brasil, a primeira onda do feminismo também se manifestou mais publicamente por meio da luta pelo voto. As *sufrajetes* brasileiras foram lideradas por Bertha Lutz [...]” (PINTO, 2010: p. 15-16). Bertha e a sua Federação Brasileira pelo Progresso Feminino tiveram importante papel na conquista do direito ao voto em 1932. Ainda segundo Pinto (2010), se destacam também os movimentos das operárias de ideologia anarquista que denunciavam sua condição oprimida enquanto

econômico e político no país no período poderiam ser considerados os principais estopins nos novos formatos de associativismo feminino recente no país.

O regime militar no Brasil, principalmente o modelo econômico adotado por seus governos – que privilegiava um determinado modo de industrialização concentrado em determinados centros urbanos, notadamente a região metropolitana de São Paulo – contribuiu para o aprofundamento das más condições de vida da população desde o fim da década de 60 e anos 70. Essas mudanças afetaram de forma expressiva a “economia política doméstica” das classes populares levando ao crescimento do associativismo nessa parcela da população. Lutando pela sobrevivência de suas famílias, milhares de mulheres se organizam em grupos comunitários com o intuito de suprir necessidades imediatas, como a construção de creches e centros de saúde, entre outros, mobilizando-se não necessariamente através do referencial da cidadania, mas, ao invés, pela maternidade. Ou seja, lutando pela garantia dos seus direitos como mães, esposas e responsáveis pelo bem estar de suas famílias, estas mulheres experimentaram a “politização da maternidade” (ALVAREZ, 1990).

A mobilização das classes populares seria seguida pelas mudanças no papel das mulheres da classe média brasileira, para as quais progressivamente passam a se abrir novos espaços de atuação na sociedade. A crescente tecnocratização da política econômica entre os anos 60 e 70 colaborou não apenas para o maior investimento das classes médias em educação e formações em especialidades. Nesse período há uma mudança drástica no perfil dos estudantes do ensino superior brasileiro, com a entrada maciça de mulheres não apenas nos cursos de graduação como os de pós-graduação. As mulheres da classe média, a partir daí, passam a se inserir no mercado de trabalho, participando em diversas profissões como médicas, advogadas e funcionárias da burocracia estatal. Essa inserção educacional e profissional, no entanto, não se deu de forma igualitária. Desigualdades de prestígio, salários, assédio moral e sexual e próprio preconceito, de uma forma em geral, se tornam obstáculos cotidianos na vida destas mulheres, levando muitas delas a enfrentarem estes temas como problemas de natureza política, fazendo surgir os primeiros grupos feministas do período. As feministas da classe média viriam a se tornar nodais na disseminação das ideias feministas e na formação dos mais diversos grupos feministas no país.

Esses grupos surgidos no período, que em certo sentido tinham um caráter embrionário, encontrariam na segunda metade da década de 70 e início dos anos 80, uma nova conjuntura política que viria a influenciar o rápido crescimento da mobilização das mulheres.

Dentre os aspectos que caracterizam este cenário, Alvarez aponta cinco dos quais foram catalisadores para a disseminação das ideias e dos movimentos feministas. Dois deles seriam centrais, quais sejam, a (i) participação das mulheres nos grupos ligados à Igreja Católica e aos (ii) grupos de esquerda. Estes dois fatores são complementados pela (iii) liberalização política e a mudança na estrutura de oportunidades no Brasil, (iv) a percepção do movimento de mulheres como apolítico e a (v) o impacto das redes feministas internacionais, as agências de desenvolvimento internacionais e o governo Geisel.

É interessante mencionar que, por um lado, a participação das mulheres nos movimentos da Igreja serviu de amálgama para os movimentos de base urbanos e forneceram instrumentos para a organização dos mesmos. O crescimento de ideologias progressistas da Igreja – ligada principalmente à luta de classes e a necessidade de melhoria das condições de vida da população pobre urbana – foram essenciais para a politização das mulheres que compunham a maioria das frequentadoras da instituição religiosa. No entanto, apesar de qualificar a luta das mulheres por melhores condições de vida não cedia espaço para temas que, via de regra, se opunham a algumas doutrinas da Igreja, como livre expressão da sexualidade e aborto. Os grupos relacionados às ideologias de esquerda também tiveram papel essencial como grande guarda-chuva de militantes feministas e seus grupos, se inserindo nesse campo parte importante das feministas da classe média, que vinham se mobilizando desde meados da década de 70. A militância na esquerda levou diversas destas mulheres dessas classes a apoiar diversas comunidades de mulheres pobres. Várias delas se tornaram assessoras/consultoras de grupos de mãe ligadas à igreja ou associações de mulheres de bairro. Nesse intercâmbio, vão se formando novas redes de mulheres e vão se divulgando e debatendo diversos temas que se consolidariam como fundamentais para os movimentos feministas dali em diante. Reunidas nas lutas dos movimentos de esquerda contra o regime ditatorial, tinham que lidar, todavia, com várias formas de reprodução da cultura patriarcal dentro do próprio movimento progressista da esquerda, algo que também levavam as mulheres a se interessar e se organizar em torno dos temas do feminismo.

A década de 70, de toda maneira, é marcada pelo engajamento das feministas em movimentos oposicionistas, sejam eles ligados à igreja ou aos partidos e grupos de esquerda. A tônica da militância oposicionista dá espaço para a construção de redes e, no caso do campo de esquerda, proporcionou uma organização de base estratégica para o movimento feminista (ALVAREZ, 1990). Com o desenvolvimento e expansão dos movimentos oposicionistas, as mulheres nesses movimentos, passam a se aglutinar cada vez mais sob as agendas que aqueles

grupos, dominados por homens, frequentemente ignoravam.

O início da década de 80 tem como marca um dos momentos de maior mobilização do período. O processo de liberalização política iniciado com o presidente Geisel é aprofundado por Figueiredo e suas políticas de *abertura*. Esse contexto se mostra favorável aos grupos de mulheres, facilitando, mesmo que indiretamente, a diversificação e expansão dos esforços de mobilização femininos. Nesse período além da consolidação de grupos de mulheres oriundas das classes médias, alguns esforços de organização das mulheres rurais começam a ser notados e os discursos a respeito da opressão ligada a gênero começam a ser articulados de maneira mais radical pelas mulheres das classes populares – refletindo os esforços de sensibilização oferecidos pelas feministas das classes médias. (ALVAREZ, 1990).

A radicalização experimentada pelo feminismo entre o fim da década de 70 e o início dos anos 80 teve como um dos seus resultados o crescimento dos conflitos entre os grupos de mulheres e os movimentos de oposição. A insistência dos últimos no discurso que defendia uma “hierarquia de opressões” tinha como objetivo manter as demandas das feministas em segundo plano, algo que para diversas ativistas era considerado incompatível com a luta feminista. Para além dos confrontos entre grupos de mulheres e movimentos de oposição e de esquerda, os desacordos afetavam a própria “unidade” dos movimentos no período. Algumas mulheres participantes de movimentos oposicionistas e partidos de esquerda acreditavam na possibilidade de se militar nas duas frentes de luta (a luta “mais geral” e a luta propriamente feminista) ou mesmo assumiram a militância apenas no campo da esquerda. Essas militantes eram rechaçadas pelas feministas mais radicais, que não acreditavam ser possível assumir tal posição. A tensão, a partir de determinado momento, passa a ser colocada em termos da dissensão entre mulheres organizadas autonomamente e as mulheres engajadas em movimentos gerais e partidos. O tema da autonomia, então, se coloca como um dos mais prementes e controversos entre os diversos movimentos feministas ativos no período.

A reforma partidária de 1980, por sua vez, também tem impactos significativos na militância feminista. A militância nos partidos, já crescente desde o governo Geisel, se torna ainda mais central quando se retoma o pluripartidarismo e a partir da cisão do PMDB, criam-se seis novos partidos, entre eles o PT, que viria, de forma singular, aglomerar militantes de diversos movimentos sociais, inclusive os feministas. A mobilização partidária a partir daí se intensifica, principalmente com o advento das eleições de 1982⁴², e a participação eleitoral,

⁴² As eleições de 1982 foram uma virada importante na transição política brasileira, alterando as relações entre a sociedade civil e a classe política brasileira desde o início do período autoritário (ALVAREZ, 1990). Foi também a primeira eleição direta para governador desde 1960. Nesta eleição, porém vigorava a regra do voto

antes vista como uma das opções de ação dos movimentos torna-se central, levando, em certa medida, a um esvaziamento dos grupos da sociedade civil em prol da militância partidária direcionada à eleição de representantes de partidos ligados aos grupos oposicionistas da sociedade. Algo que também se vê em algumas associações de mulheres: “*Many women activists, including independent feminists, had left movement militancy to engage solely in party militancy – political society had temporarily swallowed up sectors of civil society*” (ALVAREZ, 1990: p. 160).

A intensificação do ativismo nos partidos teria, entretanto, exacerbado os conflitos entre as mulheres que tomavam como estratégia de ação a militância mais geral nos partidos e as “autonomistas”, que permaneciam distantes das competições eleitorais, defendendo fortemente a autonomia dos grupos e argumentavam que os partidos enfraqueciam os movimentos. As contradições internas ao feminismo, que já se avizinhavam antes das eleições de 82, depois delas se tornam uma característica inelutável dos feminismos dessa que se afigura como a segunda onda do feminismo brasileiro (PINTO, 2003). É importante, no entanto, ressaltar as conquistas daquelas ativistas que permaneceram nos partidos ou buscaram o caminho da “dupla militância”, outra expressão trazida à tona nestes debates. Através do trabalho destas mulheres e da necessidade que os partidos, a maioria recém-formados, viram em se conectar com a sociedade civil, vários temas relacionados à luta feminista foram pela primeira vez levados ao debate público eleitoral. Várias/os candidatas e candidatos apresentaram em suas plataformas políticas as demandas das feministas, e como afirma Alvarez (1990), ao contrário do medo da instrumentalização dos movimentos pelos partidos, as feministas tiveram papel fundamental para garantir a lisura nas relações daqueles com os movimentos feministas.

O processo de construção dos debates no âmbito dos partidos e nas disputas eleitorais não foi realizado sem que houvesse dificuldades, todavia. Os partidos, essencialmente “*male-dominant*”, ofereciam diversos obstáculos à participação das mulheres, mesmo os partidos de esquerda. As militantes lutavam contra a falta de prestígio característica da cultura patriarcal. Além disso, enfrentavam a reticência das lideranças partidárias em coadunar com determinadas demandas que contavam com severa resistência de aliados importantes dos partidos, como setores da Igreja Católica. De outra forma também, a conquista de espaço no debate público trouxe consigo novos dilemas sobre a forma como o discurso de gênero passa a ser incluído nos novos governos emergentes pós-82. As ativistas se viram num campo

minado, criado pela apropriação perversa de alguns discursos feministas, como foi o caso das políticas de “planejamento familiar” existentes no período.

A transição para o regime democrático também representa uma mudança importante nas relações Estado-sociedade, antevendo novos desafios de como aproveitar os novos espaços criados no interior do Estado, abertos às demandas feministas e como fazer com que as políticas criadas, sob influência do debate feminista, possam corresponder com os pontos de vistas e as lutas das ativistas. As contradições e disputas colocadas para e pelas feministas nesse diálogo com o Estado desde a transição democrática até os dias de hoje serão abordados à frente.

Em análises mais recentes, Alvarez (2014) identifica três momentos da luta do feminismo na contemporaneidade. A primeira delas diz respeito, justamente, ao momento que poderíamos chamar de refundação do feminismo no Brasil, que corresponde à boa parte das mobilizações ocorridas entre as décadas de 60 e 70. Esse momento é chamado por ela de “centramento” ou construção do “feminismo no singular”. Os movimentos nesse momento, apesar de serem descritos corriqueiramente como homogêneos e autônomos, foram, como pudemos ver, um espaço de diversos conflitos e foram heterogêneos. Foram construídas diversas redes de solidariedade entre as feministas em todo o país, mas isto não teria ocorrido senão sob variadas contradições e tensões.

“Isto é, apesar de essa hegemonia discursiva ter delimitado estreitamente o que e quem compunha “o” movimento feminista, o campo feminista contemporâneo no Brasil e em muito da América Latina de fato já nasceu plural e heterogêneo.” (ALVAREZ, 2014: p. 23).

Já o segundo momento descrito por Alvarez, revela algumas tendências que foram possíveis de serem observadas também em outros movimentos sociais, como vimos na seção anterior, e que percebemos no feminismo no processo de transição democrática. O descentramento e a pluralização dos feminismos e o *mainstreaming* do gênero se caracterizaria por ser um momento em que o feminismo se viu diante do que já foi chamado de “institucionalização” do movimento. Nesse momento as agendas do feminismo passam a ser debatidas no âmbito estatal e no alvorecer do regime democrático, passam várias delas a se deslocarem da sociedade civil para o Estado e outras instituições “masculinistas”. Esse período estaria remetido ao que a própria Alvarez (1999) chamou de boom das ONGs, processo também conhecido como a “onguização” do movimento, não apenas no Brasil, como na América Latina de uma forma em geral. Nesse período, não faltavam discursos sobre a

desmobilização e despolitização do movimento, além de se identificarem diversos processos de cooptação. O feminismo, como Alvarez (2014) afirma ter ocorrido com o conceito de gênero, passou a ser *mainstreamed*, estava presente não apenas nos partidos, como no Estado, na cooperação internacional, entre outras esferas de atuação.

Sobre o conceito de gênero ainda, este é adicionado aos conceitos operadores da confluência perversa de que fala Dagnino (2002), citada na seção anterior. No que tange à experiência do feminismo neste momento, gênero seria um dos principais conceitos que sofrem um deslocamento de sentido na disputa entre os projetos políticos democrático-participativo e neoliberal⁴³. As ONGs feministas passam a se destacar entre o conjunto de organizações da sociedade civil surgidas na América Latina, abarcando ações relacionadas a diversas temáticas de *gênero*⁴⁴. Se sagram hegemônicas principalmente no campo do feminismo, ainda mais heterogêneo que no período anterior, mas não podem ser consideradas as únicas feministas da sociedade civil.

A autonomia, “palavra mágica”⁴⁵ dos feminismos latino-americanos volta a ser uma das chaves das tensões dentro do próprio feminismo. Usualmente entendida como “a capacidade de agir independentemente”, apresenta deslocamentos semânticos que remetem ao questionamento a respeito de “a que” e “de quem” as feministas deveriam manter autonomia. Com as mudanças no padrão da militância, cada vez mais as feministas se engajavam nas atividades de *advocacy* de políticas de gênero, e ativistas em partidos políticos agora legalizados e com algum sucesso eleitoral, se empregavam em agências estatais. Dessa forma, o que inicialmente vem à tona como um problema na relação com grandes movimentos sociais e os partidos políticos, se desloca para a questão da relação do movimento feminista com o Estado e os organismos internacionais. Segundo Alvarez:

“A questão sempre contenciosa da autonomia agora viria a girar em torno de um novo eixo: o engajamento cada vez maior de algumas feministas em instituições políticas nacionais e internacionais – visto por algumas como um “passo necessário” para o avanço da agenda transformadora feminista, mas também visto por outras como um desvio perigoso em direção ao “patriarcado global neoliberal” ou, até mesmo, em conluio com esse patriarcado.” (ALVAREZ, 2003: p. 550)

Haveria, por conseguinte, dois padrões de atuação do movimento feminista que davam corpo a esse debate. Por um lado, a atuação através do *advocacy* fez crescer o número de

⁴³ Seminal para a discussão acerca das apropriações perversas do conceito de gênero é o trabalho de Matos (2008).

⁴⁴ Voltaremos a esse ponto à frente.

⁴⁵ Alvarez, 2003.

militantes que buscavam promover políticas públicas com aporte feminista em instituições governamentais e não governamentais. Por outro lado, um padrão de ação focado na “lógica de ‘identidade-solidariedade’ permaneceu evidente no desenvolvimento de identidades, comunidades, políticas e ideias, centradas no movimento” (ALVAREZ, 2003: p. 550). As militantes alinhadas nesse tipo de estratégia de atuação rejeitavam, ou não se interessavam, pelo possível papel do Estado na transformação social buscada pela “ideologia feminista”.

A diversificação dos movimentos feministas foi uma das marcas desse momento, como também o foram as desigualdades cada vez mais evidentes entre os grupos. No entanto, as críticas ao modelo neoliberal se intensificam ao fim dos anos 90 e ganham dimensões importantes ao se refletir no crescimento de grupos mobilizados que se organizam à parte da sociedade civil neoliberal (ALVAREZ, 2014). Essas movimentações, críticas às experiências da década de 90, marcam o início de um terceiro momento do feminismo no Brasil, ao qual Alvarez (2014) chama de “*sidestreaming* dos feminismos plurais e multiplicação de campos feministas”. Nesse momento se destacam a proliferação dos "outros", grupos que se manifestam à margem do circuito de movimentos feministas alçados à hegemônicos pela política neoliberal. É um momento de criativa reinvenção do feminismo, seja do feminismo negro, jovem, um feminismo que surge das periferias e impactam os centros.

Essa fase do feminismo, a mais recente delas, remete às transformações em curso no campo da sociedade civil desde as mobilizações que colaboraram para a primeira eleição de Lula à presidência. A heterogeneidade que já era marcante do momento anterior se coloca de forma pulsante na atualidade dos feminismos, agora definitivamente expressado no plural. Já não vemos a cooperação internacional interferir no campo de ação das feministas como outrora. Mas isso não significa que os espaços de ação tenham sido reduzidos. Pelo contrário, a experiência dos já 12 anos do governo petista no Brasil ampliou os espaços para a participação de ativistas não apenas através das instituições participativas como também na burocracia do Estado, como veremos a seguir. Importante é perceber que ao mesmo tempo em que as feministas se enveredam em novos caminhos de articulação com o Estado, as feministas "outras" também se reinventam e multiplicam novos discursos e recolocam as agendas feministas em consonância com os novos dilemas colocados pelo contexto político-social atual. No processo a que Alvarez (2014) se refere ao falar de *sidestreaming*, os feminismos, que durante muito tempo buscavam se fazerem ouvir verticalmente pelo Estado e organizações internacionais, buscam agora nas redes horizontais, difundir as perspectivas feministas para grupos diversos da sociedade, sejam sindicatos, movimentos urbanos, do meio

rural, lutando para se fazer ouvir dentro do próprio campo das disputas na sociedade civil.

Esta narrativa, aqui apresentada, evidencia aspectos importantes da trajetória do feminismo na contemporaneidade. Realça que desde os primórdios dessa reorganização, na década de 60, os grupos feministas e de mulheres tem se alterado significativamente, se aproximam do Estado, se alteram à medida que o próprio Estado também se modifica e em sua diversidade são capazes de estar intrinsecamente ligadas ao Estado como afirmativamente afastadas dele.

A chegada ao poder de grupos com projetos políticos mais próximos daqueles defendidos pelas ativistas eleva a outro patamar a intensidade do relacionamento. Foram e são constituídas ligações estreitas, que vão além das consultorias e financiamentos de projetos realizados ao longo da década de 90. Nos capítulos que se seguirão retomaremos alguns aspectos da história dos movimentos feministas desde fins da década de 80 até os dias de hoje, tomando como enquadramento da narrativa os pontos de encontro entre feminismo e Estado. Assim, visamos abordar a experiência singular do feminismo em suas tentativas de articulação com o Estado brasileiro à luz dos processos em curso na sociedade civil em geral e principalmente os depoimentos coletados ao longo da execução da pesquisa. Além da abordagem das instituições participativas, a atuação das ONGs feministas em parceria com o Estado, a presença das ativistas no Estado, a relação com o congresso, trazemos um tópico sobre a criação da Secretaria de Política para as mulheres e discutimos em que medida este órgão do Executivo impactou a interação entre feminismos e Estado.

2.4 RELAÇÕES ENTRE O FEMINISMO E O ESTADO

As feministas desde a década de 80 até os dias de hoje, ao longo de sua militância encetaram diversas relações com a estrutura estatal. Ao analisar não apenas a literatura sobre as relações entre sociedade civil e Estado, como também ao nos depararmos com as estratégias e repertórios de ação utilizados pelos movimentos feministas ao se relacionar com o Estado, percebemos que há algumas formas de interação que ganham destaque na militância desses movimentos. Daremos destaque a três delas que apresentam um *grau de formalidade e proximidade com a esfera estatal* que se diferenciam de tipos de relação como aquelas travadas quando se fala na políticas de proximidade (Abers *et al*, 2014) ou de mesmo de

negação do Estado, como se relacionavam os movimentos feministas com o Estado no período ditatorial.

Como discute Matos (2014), as mudanças em projetos de governo na América Latina a partir dos anos 2000, fazem recuar perspectivas neoliberais sobre o papel do Estado na reparação de injustiças na sociedade, e trazem nova centralidade à participação dos movimentos sociais na tomada de decisão acerca de políticas. Essas transformações são assimiladas pelas feministas de forma a criar novas estratégias de abordagem do Estado e de utilização deste como agente transformador de injustiças e desigualdades que afetam as mulheres. Essas mudanças seriam um dos elementos que dariam forças ao surgimento de uma quarta onda do feminismo (MATOS, 2014).

No Brasil, destacam-se também novas formas de se aproximar do Estado. Além da pressão e diálogo que marcam a história do movimento, passam a ocupar lugar estratégico nas lutas, a presença num renovado arcabouço de participação, no qual se destacam as Conferências de Políticas para as Mulheres, o novo Conselho Nacional de Políticas para as Mulheres e a participação cada vez mais intensa de ativistas na burocracia do Estado. Nessa tese, abordamos algumas dessas relações através da tipificação de três tipos delas: as relações de *parceria*, *representação* e *híbridas*. A primeira refere-se à articulação das ONGs com o Estado, bastante utilizadas pelas feministas durante a década de 1990 (NOVELLINO, 2006; ALVAREZ, 2009). A segunda remete às relações que se dão no âmbito daquele conjunto de instituições que visam incorporar a participação dos movimentos na elaboração e controle das políticas executadas pelo governo federal. A última diria respeito ao ativismo de feministas no interior do Estado, que o adentram ao se tornarem parte da burocracia estatal. Estas relações se caracterizam pela existência de alguma formalidade no vínculo com o Estado, e essa formalidade varia em cada uma delas. Há relações onde o vínculo é selado com as organizações, esses seriam os casos das relações de parceria e representação. No caso das relações híbridas, o laço é selado com as militantes individualmente, na forma de contratos individuais e contratos trabalhistas. A tabela abaixo sumariza elementos e categorias utilizadas como referência para o tipo de tipologia utilizada neste estudo.

Quadro 1: Características dos tipos de relação abordadas no modelo

Tipo de relação	O que torna a relação formal	Proximidade com a esfera estatal
Parceria	Contrato/Acordo formal com a organização	Próximo
Representação	Regras formais que definem as formas de representação	Dentro
Híbrida	Contrato individual	Dentro

Fonte: Elaboração própria

As relações de parceria seriam aquelas identificadas entre as organizações não governamentais e o Estado, na qual esse contrata aquelas para que realizem diversas ações e que executem ou colaborem para fortalecer as ações do Estado. São relações extensamente abordadas, tanto no que diz respeito aos movimentos de uma forma em geral (LANDIN, 1993; TEIXEIRA, 2002; IBGE, 2005; PINTO, 2006; LOPES & BUENO, 2012), quanto no que diz respeito aos movimentos feministas (HEILBORN & ARRUDA, 1995; RAMOS, 2004; NOVELLINO, 2006; ALVAREZ, 2009). Envolvem algum instrumento de contrato, usualmente os convênios, mas também termos de parceria, contrato de repasse, entre outros (ABONG, 2010). Neles são definidas as atividades a serem realizadas pelas ONGs e os respectivos papéis da organização e dos órgãos estatais na execução das ações.

As relações de representação seriam aquelas que se dariam no âmbito das instituições participativas (IPs), criadas para promover a participação popular nas tomadas de decisão acerca das políticas públicas (AVRITZER, 2008). Os primeiros esforços de compreensão das instituições participativas apresentavam, frequentemente, o argumento da ampliação das formas de participação política, que teria por sua vez o papel de aprofundar a democracia ao trazer as cidadãs e cidadãos nesses processos de tomada de decisão. O desenvolvimento das dinâmicas de participação e sua institucionalização em diversos setores das políticas públicas e do Estado, levaram os estudos sobre essas instituições à cada vez mais a focar o tema da representação política nos processos participativos (TATAGIBA, 2002; SANTOS JR. *et al*, 2004; LAVALLE *et al*, 2006a; 2006b; AVRITZER, 2007; ABERS & KECK, 2008; LÜCHMANN, 2011; ALMEIDA, 2014), trazendo ao debate das IPs elementos encontrados originalmente nas teorias clássicas, questionando-as e repondo-as através do olhar a respeito das práticas de representação encontradas nessas instituições (LAVALLE *et al*, 2006a; 2006b; AVRITZER, 2007; ALMEIDA, 2014).

Interpretar a forma como se dá a relação de representação nos conselhos, se tornou algo recorrente nos estudos acerca do tema da participação política. Um exemplo disso são trabalhos do início dos anos 2000 que buscam problematizar o tipo de relacionamento entre

representantes e representados, principalmente no que diz respeito aos conselhos de políticas. Através de pesquisas empíricas, alguns estudiosos apontaram para a fragilidade do vínculo entre conselheiros e os grupos populares que deveriam representar. Os dados produzidos ao longo da década de 90 apontaram que as associações, que dotadas de representação nos conselhos, participavam pouco das deliberações ocorridas naquelas IPs, pois pouco se interagiam sobre a atuação de seus representantes nos conselhos (TATAGIBA, 2002; ABERS e KECK, 2008). O distanciamento entre conselheiros e representados levariam os representantes a basear sua atuação em interesses e pontos de vistas mais pessoais. Como ressaltava Tatagiba (2002), tal cenário se repetia também no que diz respeito à representação governamental.

Outro conjunto de autores, baseando-se no perfil socioeconômico dos representantes da sociedade civil em conselhos, também sugeriam as limitações das IPs do ponto de vista da relação de representação promovida nesses espaços. Em linhas gerais, os conselheiros apresentariam escolaridade e níveis de renda superiores aos grupos que representariam e, por isso, não seriam verdadeiramente “representativos” das classes populares. Não obstante, isso se justificaria pelo fato de que os conselhos requerem níveis mais altos de escolaridade "uma vez que as políticas reguladoras envolvidas são complexas e, frequentemente, só podem ser entendidas por especialistas" (ABERS & KECK, 2008: p.103), sendo os representantes escolhidos por suas organizações, justamente por apresentar o perfil necessário para o debate neste espaço. Dessa maneira, para autores como Santos Jr. *et al* (2004), os diferentes perfis socioeconômicos não seriam evidência suficiente para afirmar que os conselheiros não representariam as suas associações e/ou outros grupos de origem (ABERS & KECK, 2008).

Tais debates sobre a representação, todavia, reforçavam argumentos em torno das limitações ou do déficit deliberativo relativo à tomada de decisões no interior das IPs (AVRITZER, 2011). Por outro lado, foi também o estopim para um conjunto de produções acadêmicas, que buscavam reenquadrar as teorias clássicas de representação política à luz das práticas encontradas nas IPs, tornando-se, a forma como se dava a representação, um dos indicadores do sucesso das instituições participativas em incluir os diversos pontos de vista presentes na sociedade civil no debate. Se utilizando não apenas dos pressupostos referentes a representação liberal, mas também da teoria deliberativa (ALMEIDA & CUNHA, 2012; 2011), expõe ao escrutínio as relações encetadas entre sociedade civil e Estado, através da representação da sociedade civil nas IPs existentes no Brasil. Lavallo *et al* (2006a; 2006b), Avritzer (2007), Lüchmann (2011) e Almeida (2014) visam discutir os elementos

relacionados à representação nos conselhos e outras instituições participativas e buscam, de diversas maneiras, explicitar de que forma seria possível identificar e produzir releituras de pressupostos da relação representativa clássica. Buscam equacionar autorização, legitimidade, *accountability* e responsividade no interior dessas instituições.

Ademais das polêmicas aludidas à “virada representativa” dos estudos das IPs, nos parece interessante trazer o tema por dois motivos principais. O primeiro deles claramente se refere à defesa da existência de um tipo de relação entre os movimentos e organizações feministas e o Estado, localizadas nas IPs e mediadas pelo instituto da representação política nestes espaços. Acreditamos que podemos afirmar que existiria um tipo de interação entre sociedade civil e Estado, que apresenta como característica principal a existência de um vínculo formal entre ambos, através das regras e formalidades envolvidas no processo de constituição da representação política nas IPs. De outro lado, o debate sobre a representação nas instituições participativas colabora para discutir-se o potencial que essas teriam de incluir as demandas dos movimentos feministas no Brasil, a partir de pressupostos como os citados acima, sobre a autorização, legitimidade, *accountability*, entre outros. Assim sendo, quando falamos de uma relação de representação, estamos nos referindo a relações que ocorrem no interior das IPs. Seria também uma forma de relacionamento dos movimentos feministas com o Estado, que se concretizaria através de mecanismos formais, que instituem a figura de um representante da sociedade civil através da existência de legislação, regimentos internos e outros tipos de formalização da dinâmica da participação nestas instituições.

Os movimentos feministas, no âmbito do governo federal, até 2003 não contavam com tipos de representação como os já existentes em outros conselhos. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) existe desde a segunda metade dos anos 1980, todavia, até 2003, a sua formação não era baseada na representação de organizações, como é prática em outros conselhos. Com a reformulação do CNDM, o critério da representação passa a ser envolvido no processo de definição de conselheiras, sendo instituída a votação aberta para esses postos de representação em 2006. Em 2004 também é realizada a primeira Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), inaugurando outra forma de se relacionar com o Estado através da representação, nela há um sistema integrado de participação (FARIA, *et al*, 2012), na qual os representantes para a CNPM são definidas a partir de etapas regionais, municipais e estaduais.

Por fim, existiria uma relação *híbrida* com o estado que surge de um contexto no qual as militantes apresentam *múltiplas filiações* (TEIXEIRA, 2013) ou nos movimentos, ou nos

partidos, universidades, entre outras, que por diversas vias a levam ao Estado, ou seja, um militante pode ser ao mesmo tempo militante de um movimento ou pertencente a um campo de lutas, como no caso estudado aqui, o feminismo, mas é ao mesmo tempo militante do partido e/ou funcionário do Estado. Ao nos utilizarmos a expressão "híbrida", buscamos enfatizar que ao qualificarmos essa relação nos remetemos aqui ao ponto de vista dos militantes no contexto das lutas. Por um lado estes ativistas são funcionários do Estado e, portanto, estão inseridos numa relação de trabalho formal, porém por se identificarem e/ou serem militantes ativos de um movimento acabam se engajando em relações de diálogo e se utilizando de sua posição privilegiada dentro do Estado para influenciar a execução das políticas. Esse tipo de burocracia engajada ou militância burocratizada traz grandes desafios à análise que intenta apontar relações entre Estado e sociedade civil. Na literatura o tema da militância intraestatal é abordado de vários pontos de vista, desde a ocupação de cargos na burocracia (D'ARAÚJO, 2007), ou nos trânsitos da militância (FELTRAN, 2006) e até mesmo na múltipla filiação (TEIXEIRA, 2013).

Esse tipo de presença das feministas no Estado é identificada em vários outros países e relatados em diversos estudos (FRACESCHET, 2003; VALIENTE FERNÁNDEZ, 1996; RAKOWSKI & ESPINA 2006; HOOKER & LEÓN, 2004; CHAPPELL, 2002), sendo estas ativistas nomeadas por algumas autoras como “femocratas”. (MCBRIDE & MAZUR, 2008; EISENSTEIN, 1995; YEATMAN, 1990). No Brasil, esse processo se intensifica com a expansão das ações do Estado em torno da execução de políticas públicas para as mulheres. Esses esforços têm como principal ponto nodal no Estado a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). Criada no primeiro governo Lula em 2003, o objetivo da Secretaria é desenvolver ações conjuntas com todos os Ministérios e Secretarias e tendo como desafio a incorporação das especificidades das mulheres nas políticas públicas, executadas pelo governo federal e seus mais diversos órgãos. Essa Secretaria constituiu uma grande conquista para os movimentos feministas brasileiros, colaborando para uma mudança incisiva nas formas como passaram a se dar não apenas as relações de parceria e representação, como também as híbridas, visto que vários militantes migraram para postos de trabalho nela. Essa expansão na provisão de políticas pelo Estado trouxe com ela uma nova demanda por profissionais com conhecimento na aplicação de políticas para mulheres. Com conhecimento e experiência constituídos nos trabalhos com as ONGs, grupos de base e mesmo na Universidade, as/os ativistas feministas passaram a fazer parte de vários órgãos do Estado.

3. AS “PARCERIAS” ENTRE ESTADO E ONGs

Associações da sociedade civil, organizadas no formato hoje conhecido como o de organizações não governamentais, surgem no Brasil desde meados da década de 70. No entanto, ficaram conhecidas por essa nomenclatura a partir da Eco-92⁴⁶, momento no qual tiveram bastante visibilidade, principalmente pela cobertura da mídia sobre a participação das mesmas nos debates relacionados ao evento organizado pelas agências intergovernamentais. Compreender o crescimento e o papel das ONGs na aproximação da sociedade civil e Estado é objeto de vários debates, muitas vezes controversos. No entanto, se destacam alguns aspectos importantes dessa aproximação, os quais serão apresentados brevemente nesse capítulo.

As ONGs na América Latina, especialmente no Brasil, experimentaram uma espécie de *boom* (ALVAREZ, 1999) a partir do fim da década de 80 e nos anos 90. Estas organizações estiveram inicialmente presentes no processo de redemocratização assessorando e auxiliando os diversos movimentos, que como vimos, tiveram presença marcante na transição democrática em nosso país. Estas organizações, todavia, no desenrolar dos acontecimentos que marcam a história política do país passaram a assumir um papel protagonista. Fala-se, a partir de então, num processo de redefinição da noção de sociedade civil, caracterizada pelo crescimento de novas formas organizacionais que já não remeteriam aos movimentos que outrora se fizeram atores essenciais no debate entre sociedade e Estado (TEIXEIRA, 2002; 2003).

Em linhas gerais, essa nova definição da noção de sociedade civil estaria alicerçada em dois grandes eixos. Por um lado o processo de transição democrática teria expandido os espaços políticos, promovendo o associativismo e colaborando para o surgimento de novas formas de organização mais institucionalizadas e com habilidades técnicas que os muniriam

⁴⁶ A Eco-92 foi a segunda conferência mundial da ONU para o meio ambiente. No âmbito dessa conferência foi realizado um evento paralelo de organizações da sociedade civil na qual foi aprovado um “Tratado das ONGs”, na qual definiram a utilização da nomenclatura “organizações não governamentais” para autodenominar-se (Sobottka, 2002).

de ferramentas necessárias para que exercessem um maior impacto nos debates com o Estado, principalmente no marco da Constituição e na abertura de novos canais de participação. Por outro lado, se relaciona ao processo de ajuste ao modelo neoliberal, que no Brasil, se evidenciou, principalmente, a partir do governo Collor, iniciado em 1992. Esse processo teria redefinindo as relações entre Estado e sociedade civil de uma maneira diferente e contraditória, com vistas a transferir, ao menos em parte, a responsabilidade do Estado para a sociedade (TEIXEIRA, 2003). Nesse processo houve o desenvolvimento do que se passou a chamar aqui de “Terceiro Setor”: fundações empresariais e outras organizações marcadamente filantrópicas, algo que tornou ainda mais múltiplo e diverso o espectro de grupos categorizados como ONGs.

As ligações entre o crescimento das ONGs, sua relação com o Estado e o modelo neoliberal adotado pelo Estado ao longo da década de 90 marcam a tônica do debate crítico sobre a presença das mesmas naquele período. A reforma do Estado promovida durante o governo FHC modificou algumas das principais funções do Estado a fim de se reduzir o seu tamanho e também o seu contingente de pessoal através, entre outras medidas, da transferência de determinadas tarefas e responsabilidades estatais para organizações da sociedade civil (DAGNINO, 2004; TEIXEIRA, 2002; 2003; ALVAREZ, 1999). Sob o discurso da “impotência” e “ineficiência” do Estado para atender as demandas sociais, as ONGs surgiram como uma alternativa que viabilizaria a elaboração e a implementação de projetos que possibilitavam as ações sociais. Dessa forma, as organizações da sociedade civil – que no início contavam principalmente com financiamento de agências e instituições internacionais – passaram a se aproximar do Estado e também a contar com recursos distribuídos por ele para realizar as mais diversas atividades.

Dessa forma, com o passar dos anos, as ONGs, através das diversas formas de “parceria” na realização de projetos com o Estado, passaram a ser uma das principais pontes de contato entre a sociedade civil e o Estado. Todavia, a diversidade de atores e projetos presentes tanto na arena estatal quanto na sociedade civil, fez com que a interação entre Estado e sociedade fosse, da mesma maneira, múltipla. Teixeira (2002; 2004) identifica três tipos diferentes de relações, às quais chama de “encontros”, entre Estado e ONGs.

O “encontro pressão” se daria no contexto de uma interação menos formal entre agências estatais e as ONGs, no sentido em que não há nenhum tipo de contrato ou documento escrito que regule a forma como interagem. Nesses casos, a execução dos projetos é realizada pelo Estado e o encontro “envolve por um lado pressão, monitoramento e

crítica por parte da ONG junto ao Estado, e por outro, em alguns casos, proposição, colaboração e acompanhamento dos passos dos órgãos do governo” (TEIXEIRA, 2002: p. 110). Os posicionamentos contrários ao governo e a tensão que se instala no contato que é estabelecido entre as partes é mais evidente que nos outros tipos de “encontro”, mas pode haver também momentos de concordância e de colaboração entre eles. Outra característica apontada nessa forma de interação se refere à possibilidade de as ONGs se posicionarem de forma mais crítica e, nesse sentido, autônomas com relação ao Estado, já que não há laços formais que os unam. Esse tipo de atuação é algo já encontrado nos movimentos e que ganha relevo nas organizações não governamentais justamente pela abertura que é dada a esses grupos nos anos 90 em detrimento de grupos que se organizam de forma menos institucionalizada.

Ao contrário do “encontro pressão”, o “encontro prestação de serviços” é caracterizado pela existência de um laço formal, em geral um contrato, em que o Estado contrata a ONG para lhe prestar determinados serviços. Nesse tipo de interação a formalidade impõe a distância entre as partes e a linguagem da burocracia dá a tônica dos contatos. As organizações enviam um projeto para um processo de seleção e, se selecionadas, devem enviar relatórios, prestar contas, tem seus trabalhos avaliados eventualmente por visitas dos servidores públicos encarregados de acompanhar as ações executadas. Nesses casos, como afirma Teixeira (2002), há bastante assimetria nas relações de poder entre ONGs e governo, comprometendo a autonomia das organizações devido à noção de que o papel da ONG é o de trabalhar dentro das diretrizes do Estado “empregador”, sem margem para a construção dos projetos em parceria. Assim, não há espaço para questionamentos e para oposições. Esse tipo de encontro surge justamente do processo de adaptação do Estado ao modelo neoliberal e além de engessar a atuação das organizações, ao não permitir que participem de forma mais propositiva na construção das políticas e ações que irão implementar no futuro, estimula a competição entre as organizações, fragilizando os processos de construção de articulações e redes de solidariedade entre os mais diversos grupos organizados na sociedade.

Por fim, haveria outro tipo de “encontro” que, apesar de envolver a existência de laços formais entre órgãos estatais e ONGs, teria como diferencial uma maior partilha do poder de tomada de decisão em relação aos projetos implantados através da parceria Estado-ONGs. É o que Teixeira (2002) chama de “encontro participativo”, encontros nos quais as ONGs participam da elaboração e execução dos projetos de forma mais efetiva do que no caso anterior. Como nos casos analisados pela autora, os projetos tendem a ser pensados pelas

organizações da sociedade civil e, posteriormente, acabam contando com o apoio estatal para a sua execução. “No encontro participativo há vínculos formais estabelecidos, acompanhados por um maior compromisso do órgão governamental. Em última instância, o órgão governamental assume aquele projeto como seu.” (TEIXEIRA, 2002: p. 112). Destaca-se nesse tipo de interação, portanto, o fato de que há maior flexibilidade do Estado com relação à gestão da política, com espaço para críticas mútuas e para a divisão de responsabilidades entre as partes envolvidas.

Há diversas dificuldades para a atuação das ONGs no que diz respeito à busca de inclusão das perspectivas daqueles que estão excluídos dos processos de tomada de decisão no âmbito do Estado e do empoderamento das minorias que buscam defender. A forma como o projeto neoliberal se apropria das relações entre Estado e movimento social é uma delas. Como afirma Dagnino (2004), haveria uma confluência perversa entre esse projeto neoliberal e o projeto democratizante/participativo que estaria colocada no fato de que ambos advogam por uma “sociedade civil ativa e propositiva”⁴⁷, no entanto, por motivos diferentes, sendo as relações entre ONGs e Estado uma das principais evidências dessa confluência. Segundo determinados autores (DAGNINO, 2004), a disputa entre os projetos levaria, por exemplo, à deturpação: (a) da luta pela cidadania no país, e; (b) da aposta dos movimentos e organizações de que seria possível promover inclusão a partir da aproximação com o Estado. Há, como a própria descrição dos “encontros prestação de serviços” apontada por Teixeira (2002; 2004), a apropriação das formas de interação pelo projeto neoliberal se dá de tal maneira que esvazia e desloca conceitos envolvidos nesses diálogos (cidadania, participação, sociedade civil) e impõe uma lógica não apenas minimalista de Estado, como aponta Dagnino (2004), mas também uma concepção minimalista da própria política e da democracia, “minimalista, porque restringe não apenas o espaço, a arena da política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação” (DAGNINO, 2004: p 159).

Isso posto, fica patente que a busca pela abertura do Estado a um novo tipo de cidadania, que participa não apenas nos momentos eleitorais e colabora com o Estado na formulação de políticas que possam promover a inclusão de grupos marginalizados e melhorar as condições de vida das camadas mais pobres da população é deslocada por um projeto de Estado que abdica de seu papel nesse processo. O resultado disso, como bem descreve Teixeira (2002; 2003), é a construção de relações assimétricas entre Estado e sociedade civil, na qual há pouco espaço para a participação efetiva da população na

⁴⁷ DAGNINO, 2004: p. 142.

concepção das políticas e há o engessamento, tanto da capacidade crítica das organizações quanto da capacidade de representar aqueles grupos que permanecem esquecidos pelo Estado. A tendência, como afirma Alvarez (1999) é, por conseguinte, o enfraquecimento da participação crítica do movimento na elaboração e monitoramento das políticas, pois no desenvolvimento da política de enxugamento do Estado acabam imbricadas de tal forma nas políticas, não apenas aconselhando sobre elas mais também as realizando, que a capacidade de lutar por transformações mais profundas acaba sendo prejudicada.

A questão da representatividade, em vista disso, é também aqui colocada como um dos pontos chaves do debate sobre a interação que estamos analisando. As ONGs, dentro de sua diversidade de identidades e projetos acabam, várias delas, assumindo um papel de representantes de movimentos sociais ou mesmo de indivíduos pertencentes a grupos específicos da sociedade, a maioria deles que ocupam posições subalternas e de subcidadania. Como afirma Pinto (2006), as ONGs acabam se colocando, ou sendo colocadas, como potenciais “partidos” da sociedade civil, buscando trazer para o debate institucional, temas que os partidos políticos tradicionais frequentemente deixaram de lado, como temas relacionados aos direitos das mulheres, negros e comunidade LGTB.

Mais do que as próprias ONGs ou a sociedade civil, no entanto, o Estado e as organizações internacionais que financiam as ONGs são os principais atores a incutir nessas o papel de representantes da sociedade civil. Alvarez (1999), ao discutir o papel das ONGs feministas identifica que uma das tendências relacionadas à atuação das ONGs ao longo dos anos 90 seria justamente a de que o Estado neoliberal e as organizações internacionais partiriam do pressuposto de que algumas das ONGs, com as quais teriam boas relações, seriam representantes, intermediárias da sociedade civil. Doravante, esse papel de representação levaria à inclusão de algumas vozes femininas no debate, em detrimento de outras. Sendo as “outras” ausentes frequentemente aquelas mulheres que são contrárias à *New Policy Agenda*⁴⁸.

Além de incluir apenas algumas vozes no debate institucional, o papel das ONGs como representantes, por um lado, ainda segundo as análises de Alvarez (1999), a própria representação era legitimada pelos financiadores não pelo conteúdo efetivamente político de

⁴⁸ A chamada "*New Policy Agenda*" (nova agenda política) foi a nomenclatura dada mundialmente, na década de 90, à agenda relacionada concepção neoliberal na qual as ONGs eram compreendidas como mais capazes de fornecer serviços bem estar social para a população que os estados nacionais. Dessa forma, combinava a receita neoliberal para as políticas econômicas com um discurso sobre “boa governança”, projetando as ONGs como alternativas mais eficientes e responsivos que o Estado e como atores com o potencial de fortalecer os processos democráticos (ROBINSON, 1993).

suas ações, mas pelo conhecimento técnico/científico que teriam os “funcionários” das ONGs: as ativistas das ONGs feministas eram tratadas como profissionais com conhecimento técnico a respeito das políticas e não cidadãs críticas. O risco era sempre o de que as intervenções fossem vistas como “técnicas” e não “políticas” e, assim, as dimensões da disputa, do conflito se perderiam no meio de um discurso tecnocrático incentivado pelo Estado. Por outro lado, no bojo desse projeto neoliberal, de acordo com Dagnino (2004), haveria ainda um “crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais”⁴⁹ e grupos de base cujos direitos buscam advogar perante o Estado. Cobradas em seus contratos de prestação de serviços, as ONGs se tornam mais responsivas perante as agências internacionais e o Estado do que perante a sociedade civil, que supostamente representariam.

Por fim, um dos cerne das limitações da atuação das ONGs na inclusão das vozes dos excluídos no debate sobre as políticas realizadas pelo Estado, se trata precisamente do próprio impulso que leva as organizações a assumirem relações formais que envolvam o financiamento de suas atividades pelo Estado: a necessidade de sobrevivência que surge da própria institucionalização das ONGs. Se, por um lado, a institucionalização proveu alguns movimentos de ferramentas e recursos para garantir e reforçar o diálogo com o Estado, por outro, a necessidade de manter a estrutura constituída (funcionários, manutenção de uma sede, gastos com materiais diversos etc.) fez com que as organizações buscassem diversas formas de financiamento. No início contavam com o apoio de projetos de cooperação internacional, no entanto, com a redução gradual da presença dos aportes internacionais e com a assimilação da *New Policy Agenda* pelo governo brasileiro na década de 90, o Estado paulatinamente vai se tornando a alternativa mais viável de continuidade das organizações.

Mesmo no árido cenário imposto pela predominância de perspectivas pouco emancipadoras a respeito da participação das ONGs na inclusão de populações marginalizadas e no aprofundamento da democracia, várias organizações permaneceram lutando e disputando os sentidos da relação entre Estado e sociedade civil, no intuito de garantir que o Estado cumprisse o seu papel na construção da justiça social. Como afirma Teixeira (2002), o receio de cooptação, perda de autonomia, manipulação dos governos não deixou de estar presente nos discursos daqueles que se arriscaram nos “encontros” com o Estado, mas isso não fez com que se sentissem menos instigados a buscar, na interação com ele, as mudanças desejadas.

⁴⁹ DAGNINO, 2004: p. 150.

Algo que ainda se encontra num processo inicial de reflexão e que impactou fortemente as ONGs nos dias de hoje estaria relacionado ao esforço de saber quais teriam sido as consequências, em termos da relação com o Estado, da mudança do projeto político que gere o Estado, a partir da chegada do PT ao governo federal. Em experiências de governos locais desse partido, foram construídas importantes instituições participativas e foram estabelecidas interações nas quais a partilha de poder do Estado com as organizações da sociedade civil era feita de forma mais equânime, tendo as diferentes organizações possibilidade de ter voz ativa na realização de projetos em conjunto, como Teixeira (2002) avalia. No entanto, com a chegada ao governo federal, os obstáculos impostos por atores contrários a um projeto participativo parecem ter sido maiores. O que se faz necessário avaliar, seria, portanto, em que medida o projeto democratizante/participativo, entendido como marca do PT⁵⁰, conseguiu reverter os efeitos “perversos” da sua confluência com o projeto neoliberal.

3.1 AS ONGs FEMINISTAS E O ESTADO

O Estado tem influenciado a atuação do feminismo desde a década de 70. A luta contra o Estado autoritário na década de 80 fez com que mulheres de todo o país se organizarem como nunca antes haviam feito na sua história. Com a retomada da democracia, na década de 80, se inicia um processo de institucionalização dos grupos surgidos no período anterior. Assim como acontecia no Brasil, na América Latina, a partir do momento em que grupos aliados na luta contra a ditadura começam a assumir os governos nacionais, estaduais e municipais em países recém-saídos de lutas anti-ditatoriais, feministas de diversas organizações começaram a desenvolver trabalhos relacionados à pesquisa, lobby e *advocacy* relacionados aos direitos das mulheres, buscando levar para o Estado no formato de políticas públicas de gênero, um projeto de transformação sociocultural que vinham construindo desde seus primórdios em décadas anteriores (ALVAREZ, 1999).

Como falamos, as mudanças no Estado relacionadas à *New Policy Agenda* acabaram por dar centralidade ao papel das ONGs na sociedade civil ao “terceirizar” políticas públicas e no que diz respeito às políticas direcionadas às mulheres não foi diferente. O processo de

⁵⁰ DAGNINO, 2002; 2004.

“onguização” reforçou o papel das ativistas enquanto “técnicas/os” (e não como cidadãs críticas) em busca da promoção dos direitos da mulher. Essa nova configuração, por sua vez, teria tido o papel de gerar desigualdades entre os diversos grupos feministas, devido ao processo de financiamento e consulta seletivos das organizações e ao privilégio dado àquelas que apresentam graus mais avançados de institucionalização (ALVAREZ, 1999). Nesse processo se destacaria também a diluição das dimensões da disputa/conflito, em meio ao discurso tecnocrático incentivado pelo Estado.

Mas o que seriam ONGs feministas e em que medida esta se diferencia e se afasta dos movimentos ligados à mesma temática? Segundo a definição utilizada por Alvarez (1999) para descrever as ONGs nos anos 80 e 90, estas poderiam ser caracterizadas como organizações que contam com profissionais especializadas/os pagas/os e que recebiam financiamentos de agências bilaterais ou multilaterais e/ou de fundações privadas (geralmente estrangeiras). Adicionalmente, no que diz respeito às suas atividades, desenvolvem projetos direcionados a influenciar políticas públicas, fornecer serviços a mulheres de baixa renda e assessoria aos movimentos de mulheres e feministas (ALVAREZ, 1990. p. 185). Já esses movimentos seriam aqueles coletivos ou grupos de base (“*the grassroots women’s movement*”), com baixa institucionalização, no sentido em que nem sempre há cargos fixos das lideranças, estão baseados no voluntariado e em participantes esporádicos (ao contrário das/os funcionárias/os das ONGs), não têm orçamento específico para as suas ações e, com alguma frequência, nenhum tipo de registro formal.

Algo que também caracterizaria as ONGs feministas é o conteúdo identitário que carregam a maior parte das suas participantes, ao contrário de outras organizações em que o discurso em que baseiam sua atuação está centrado na noção de “ajudar o outro”, podendo chegar, no limite, a razões meramente filantrópicas e não políticas. As ONGs feministas têm se caracterizado não apenas por suas tentativas de melhorar a vida das mulheres, mas também pelo engajamento na luta contra os efeitos da cultura patriarcal na desigualdade entre mulheres e homens. Mesmo profissionais, as/os funcionárias/os das ONGs se consideram militantes, mesmo que, na confluência perversa, tenham esvaziadas as sua identidade de ativistas. É o que Alvarez (1999) chama de “identidade híbrida” das ONGs feministas.

As primeiras ONGs feministas datam do fim dos anos 80 (LANDIN, 1993), durante o processo de transição democrática. A abertura do Estado às demandas das feministas incentiva diversos grupos a se institucionalizar ao longo da década de 90, representando uma grande proliferação das ONGs feministas (ALVAREZ, 1999; NOVELLINO, 2006). É

interessante notar, sem embargo, que num levantamento realizado por Novellino (2006) haviam registradas na ABONG⁵¹ 35 ONGs feministas, todas elas fundadas entre a década de 80 e 90⁵², o que leva a crer que a formação de ONGs feministas no Brasil é um fenômeno típico das décadas de 80 e 90. Outras características importantes é que 80% delas, até aquele ano, recebiam financiamento de OI's⁵³ e a maioria eram dirigidas por mulheres de classes médias e altas, com alto nível de escolaridade.

Com relação aos temas e ações realizadas pelas ONGs, a maioria acaba focando a tentativa de interferência nas políticas públicas para as mulheres (NOVELLINO, 2006), mas se destacam também na realização de projetos voltados para educação, capacitação e conscientização, saúde reprodutiva e violência doméstica. O CFEMEA tem um trabalho voltado para o monitoramento das atividades principalmente do Legislativo, mas também do Executivo e Judiciário, realizando um trabalho que elas mesmas chamam de “*advocacy* feminista”. Já as ONGs Geledés, Fala Preta! e Criola promovem programas de conscientização para mulheres e jovens negras e lutam por políticas que cruzam as dimensão de raça e gênero. A Themis, por outro lado, se caracteriza por prover de treinamento legal as mulheres de classe baixas, além de realizar oficinas com funcionários do sistema judiciário, buscando sensibilizá-los para as questões de gênero e feministas. AGENDE e CEPIA também realizam capacitações diversas, além de consultorias técnicas e realização de ações e campanhas⁵⁴. Há também o SOS Corpo e diversas outras ONGs feministas que discutem entre outras coisas, questões relativas a direitos e saúde sexual e reprodutiva. Estas, e diversas outras organizações, tiveram papéis importantes na feição do feminismo brasileiro nas décadas de 80 e 90, e em sua relação com o Estado.

Este quadro seria marcado por diversas características que configuram o contexto no qual as feministas nas ONGs se movem. Segundo Alvarez (1999), este período contou com uma crescente demanda local e global pelo “feminismo profissionalizado” (*professionalized feminism*).

“Thanks in part to the success of local and global NGO feminist lobbying, there has been a veritable deluge of gender-focused policies and programs in recent years [...] and many governments today brandish more progressive discourses about women’s rights. At least rhetorically, most Latin American States now profess a

⁵¹ Associação Brasileira de ONGs

⁵² A primeira fundada em 1980 e a última em 1999 (NOVELLINO, 2006)

⁵³ Ao todo foram identificadas 42 agências financiadoras, entre estas se destacam as Fundações Ford e MacArthur (NOVELLINO, 2006)

⁵⁴ A ONG AGENDE teria fechado em 2008, em decorrência de imbróglis administrativos internos à própria organização.

commitment to gender equity and have adopted an impressive number of policies, programs and plans focused on women.” (ALVAREZ, 1999: p. 190).

Aliam-se a esse fator, outros dois já citados. Um deles seria a “transformação” de determinadas ONGs feministas em representantes ou porta-vozes dos movimentos, através da ação do Estado neoliberal e as organizações internacionais. Mesmo reconhecendo o contrário, algumas organizações acabam se destacando mais que outras nesse processo de “seleção artificial”. Colaboram nesse quadro, o decurso de grandes conferências e encontros internacionais organizados pelas Nações Unidas, como a Eco 92 e as Conferências de Cairo e principalmente a Conferência de Beijing⁵⁵. É também salutar a redução da capacidade crítica frente ao Estado e às políticas públicas realizadas, assim como ocorreu com outras ONGs no mesmo momento. O financiamento das ONGs através do Estado e de organizações internacionais também colaborou para a mudança nas ações realizadas pelas organizações que, refém dos financiamentos, deixam de lado determinados projetos em prol daqueles que representassem os interesses dos financiadores em potencial (ALVAREZ, 1999). A sucessiva racionalização e profissionalização do trabalho das ONGs e a necessidade de subsídio para que estas dessem continuidade à suas atividades, fez com que o caráter híbrido das organizações feministas se esmaecesse, já que a proximidade cada vez maior dos patrocinadores frequentemente as afastava não apenas dos movimentos de base, mas também da sua própria atividade de militância⁵⁶.

O debate sobre a atuação das ONGs reacende uma vez mais o debate sobre a autonomia do movimento, agora frente aos Estados e as organizações internacionais (OI’s). Nessa linha, algumas narrativas acerca da presença das ONGs feministas na América Latina⁵⁷ falam de uma cisão do campo feminista entre mulheres “institucionalizadas” (nas ONGs ou nas agências estatais criadas para atender às reivindicações dos movimentos) e as “autônomas” (mulheres de coletivos e grupos de base “autossustentados”), revelando conflitos

⁵⁵ A intensa mobilização dos movimentos feministas no mundo entre as décadas de 60 e 70 culminou com a instituição da década da mulher (1975-1985) pela ONU, que instaurou uma agenda transnacional de defesa dos direitos da mulher. Incentivou também a organização de várias Conferências Internacionais, entre elas principalmente, as Conferências Mundiais Sobre a Mulher de 1975 no México; 1980 em Copenhague; 1985 em Nairóbi e 1995 em Pequim. Além destas, destacam-se o importante papel que outras Conferências Nacionais tiveram na mobilização das mulheres brasileiras e impactando também a agenda das políticas públicas realizadas pelo Estado. A pressão dos movimentos internamente aos países, assim como a pressão internacional representada por estas Conferências e Tratados internacionais firmados nelas, colaboraram para que a Lei de Cotas para mulheres nas listas de candidatos dos partidos e, sobretudo, o enfretamento a violência doméstica fossem incorporadas à legislação brasileira pós-Constituinte.

⁵⁶ Como questiona Alvarez (1990): “*If NGOs don’t want only to engage in social repair work, but actually want to change structural features of a certain political agenda, how successful can they be when they are dependent on exactly the structures that need to be transformed?*” (ALVAREZ, 1999: p. 198).

⁵⁷ Principalmente os trabalhos de Alvarez (1999; 2003) e Sternbach, *et al* (1994).

latentes entre elas (ALVAREZ, 1999). No Brasil, no entanto, há pesquisadoras que afirmam que estes embates não reverberaram da mesma forma que em outros locais. Ana Alice Costa (2013) afirma que, em nosso país, o debate entre autônomas e institucionalizadas, apesar de ter sido notado e discutido, não assumiu feições de enfrentamento devido à interlocução mantida com diversos setores dos movimentos feministas e a crescente preocupação que as próprias ONGs passaram a ter em lutar por espaços mais democráticos e participativos de participação ampliada das feministas.

As crises internacionais, a transferência do financiamento das OI's para outras regiões do globo, além da chegada ao poder do projeto democrático-participativo petista, trouxeram novos ares ao cenário das organizações não governamentais a partir dos anos 2000. Entre estas alterações encontra-se o papel de centralidade assumido pelo Estado no subsídio público às ONGs feministas. O trabalho de Bohn (2010), por exemplo, revela que a Secretaria de Políticas para as Mulheres reserva cerca de dois terços de seu orçamento⁵⁸ para a realização de convênios com diversas organizações feministas em várias regiões do país. Já a partir de fins dos anos 90 e início dos 2000 se percebe⁵⁹ um aumento do financiamento das agências estatais, que cresce em relação inversa ao financiamento de organizações e fundos internacionais, que reduziram sua participação no apoio às ONGs feministas brasileiras no final dos anos 90 e início dos anos 2000. Entre as causas dessa redução estariam as crises econômicas mundiais recentes e o fato de que o Brasil teria se tornado uma “potência mundial”, deixando “de ser visto como um país a ser ajudado, em condições de subdesenvolvimento”⁶⁰.

A Secretaria de Política para Mulheres, portanto, tornou-se uma das principais fontes de “sustentabilidade” de vários grupos feministas brasileiros. Apesar de financiarem de maneira mais extensa outros organismos de políticas para mulheres nos níveis estaduais e municipais (BOHN, 2010), movimentos de várias partes do país, se utilizam dos convênios firmados com esta Secretaria para poderem realizar as suas atividades. Essa forma de interação do Estado com os movimentos acabou trazendo, mais uma vez, a discussão a respeito da autonomia dos movimentos, da cooptação e da tendência à perda de diálogo crítico.

No entanto, vimos que algumas diferenças na maneira como se relacionam as ONGs e Estado nos anos 2000 podem ser apontadas, tais como a expansão das políticas públicas,

⁵⁸ Dados coletados por Bohn (2010) sobre os gastos realizados pela SPM até 2009.

⁵⁹ Alvarez (1999) ainda no fim da década de 90 já apontava para alterações no padrão de financiamento das ONGs feministas.

⁶⁰ Blogueiras Feministas (2014).

tirando o peso da atuação das ONGs na provisão de serviços públicos. Algo que se revela no fato de que os convênios firmados pela SPM foram, como dissemos, realizados majoritariamente com órgãos dos outros níveis da administração pública. No que diz respeito ao discurso de justificação dos subsídios do Estado às ONGs, hoje se fala na necessidade de se garantir a sobrevivência de grupos de mulheres e feministas nos mais diversos locais de disputa. Esse discurso possivelmente está relacionado à presença de várias feministas na burocracia estatal, ativistas estas que migram das ONGs e outras organizações da sociedade civil para o Estado, não apenas gerindo políticas governamentais como também organizando os Editais de seleção de projetos para a realização de convênios.

Os discursos mudam, os atores ocupam lugares diferentes daqueles em que estavam antes, mas alguns nós teimam em permanecer. Apesar de buscarem se imbuir de métodos democráticos de seleção de projetos e organizações a serem financiados, como argumenta Bohn (2010), os imperativos do Estado se impõem aos desejos daquelas/es que buscam a transformação da sociedade. Aqui também as organizações com maior grau de institucionalização se sobressaem em relação a outras e apesar de buscarem aprofundar a participação e a democracia na distribuição de recursos para as organizações, desigualdades permanecem presentes neste cenário, como será demonstrado a seguir.

3.2 GANHOS OU/E PERDAS: O IMPACTO DAS PARCERIAS SOBRE A AGENDA ESTATAL

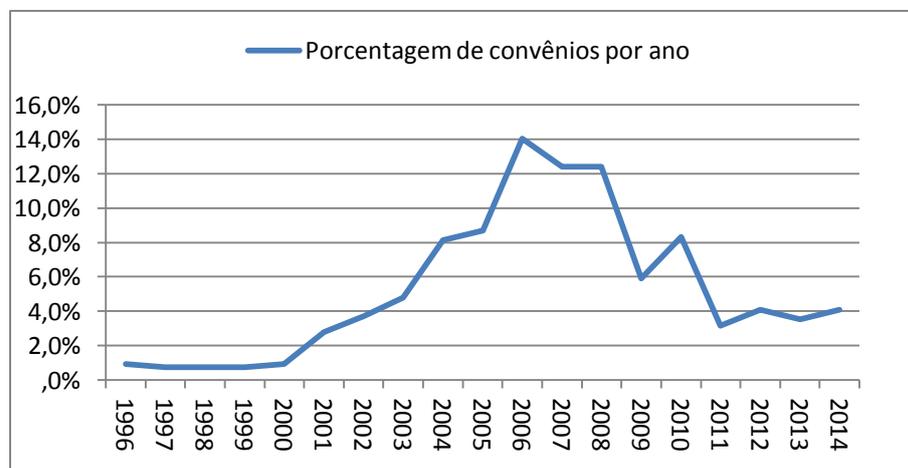
A parceria entre as mais diversas formas de organização coletiva da sociedade civil e o Estado, em períodos mais recentes da história do país, são claramente perceptíveis desde meados da década de 1970 fundamentalmente, como dissemos, com as ONGs (Landim, 1993). A intensificação das dinâmicas de mobilização social ao longo desta década – e principalmente nas décadas seguintes – levaram ao crescimento do número de ONGs, sendo que entre 1996 e 2005 há o aumento de 215,1%⁶¹. As atividades da sociedade civil, por sua vez induzem à necessidade de acomodação das demandas no âmbito das instituições políticas, que em processo de reconstrução, abre espaço para que a rivalidade e autonomia de movimentos e organizações frente ao Estado dê lugar a outros tipos de interação.

⁶¹ BRASIL, 2008.

Se a lógica da acomodação das reivindicações traz as associações para perto do Estado, abrindo espaço para a consolidação desse tipo de relação e promovendo uma (relativa) rápida inserção de setores da sociedade, o projeto neoliberal vem logo em seguida na década de 90, arrefecer o entusiasmo daqueles que acreditavam nos potenciais inclusivos da participação das organizações em projetos conjuntos com as mais diversas agências estatais. Na busca do enxugamento do Estado, as parceiras se tornam uma das mais utilizadas vias de se reduzir as responsabilidades do Estado, sob a égide da “participação” social na promoção de serviços e direitos sociais diversos à população.

As mudanças nos rumos da política no nível nacional a partir dos anos 2000, apesar de, como afirmam Dagnino *et al* (2006), trazer consigo a bandeira do projeto democrático-participativo (“popular”), também se utilizam dessas parcerias na realização de políticas. Dados disponibilizados pelo governo federal indicam que o número de parcerias executadas entre 2003 e 2014 apresentam patamares superiores aos de 1996 a 2002, como ilustra a distribuição das porcentagens dos convênios realizados por ano (gráfico 1). Um aumento que também é identificado em estudos referentes ao montante de recursos transferidos do governo federal para entidades civis sem fins lucrativos (LOPES & BUENO, 2012). A diferença se encontraria na forma como se daria a cooperação entre organizações e os entes estatais: sob a lógica proposta por Teixeira (2002), as questões da autonomia das organizações e a partilha de poder seriam aspectos fundamentais que fariam com que esta relação tivesse um potencial democratizante maior do que o anterior visto, principalmente, a partir da segunda metade da década de 1990.

Gráfico 1 Distribuição por ano da porcentagem de convênios realizados pelo governo federal (2003-2014)



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (2015)

Uma das formas de buscar compreender como se deram as interações entre as ONGs feministas e o Estado entre 2003 e 2014, é analisando os dados dos convênios firmados entre ambos e disponibilizados pelo governo federal, por meio do Portal da Transparência do Governo Federal⁶². Os convênios⁶³ são uma das principais maneiras de formalização das relações de parceria das ONGs com o Estado (ABONG, 2010) e por isso podem nos informar sobre algumas características das relações de parceria. Eles representam o instrumento que define os parâmetros da interação que se dará, como o tema e o orçamento disponibilizados para as ações planejadas⁶⁴. Para explorar estes dados foram selecionados os convênios com ações que se relacionavam à vários temas de reivindicação dos movimentos feministas ou direcionadas às mulheres.

No que diz respeito às ONGs feministas – organizações que buscam questionar hierarquias e papéis construídos em torno de uma perspectiva patriarcal da sociedade, que oprime e exclui as mulheres – estas se destacam por sua diversidade e alcance de suas ações, em termos de número de pessoas, territórios atingidos pelas ações, entre outros (NOVELLINO, 2006). Na análise realizada identificamos que realizaram convênios com o governo federal cerca de 242 organizações, que correspondem a 6,9% do total de 3511 organizações, que realizaram convênios no período. Dos 293.529 convênios realizados em 12 anos, em torno de 1,19% (3511) se diziam de ações direcionadas à mulheres⁶⁵ em geral, sendo que 483 diziam respeito à reivindicações dos movimentos feministas. Destes 3511 convênios, 65,1% deles foram realizados com estados e municípios, sendo o restante firmado com uma vasta gama de organizações da sociedade civil (fundações, institutos, associações, movimentos, ONGs, etc).

Os temas que caracterizavam as ações a serem realizados através dos convênios, foram organizados em categorias tomando como referência os eixos definidos nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres de 2006 e 2013 (BRASIL, 2006; 2013). Assim, no que diz respeito aos temas os convênios foram divididos em: (i) enfrentamento à violência contra a mulher; (ii) políticas voltadas para as mulheres negras; (iv) promoção dos direitos sexuais e

⁶² O Portal da Transparência do Governo Federal é foi criado em 2004 pela Controladoria-Geral da União (CGU), com o objetivo de garantir instrumentos de controle social do governo, a partir da disponibilização de dados acerca dos mais variados gastos públicos. <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

⁶³ Além dos convênios, podem ser utilizados outros instrumentos legais, como os termos de parceria, contratos de repasse, entre outros (ABONG, 2010)

⁶⁴ www.cgu.gov.br. Acesso: 25 jun 2015.

⁶⁵ Foram selecionados apenas aqueles que se referiam especificamente às mulheres. Por exemplo, quando o convenio tratava de mulheres e idosos, ou gênero e raça, ou envolvia cidadania LGBT, apesar de o convênio estar favorecendo mulheres, ele não está tratando especificamente das demandas e da luta dos movimentos e organizações de mulheres, mas de lutas conjuntas de vários setores da sociedade civil.

reprodutivos das mulheres (na qual se insere temas como aborto e contracepção); (v) cultura e comunicação igualitária e não discriminatória (ações que tem como objetivo de romper com padrões de comunicação e cultura que reproduzem hierarquias patriarcais); (vi) esporte (aumentar a participação das mulheres nos esportes); (vii) educação; (viii) políticas para as mulheres indígenas; (ix) mulheres jovens e idosas; (x) mulheres rurais; (xi) saúde da mulher; (xii) cidadania, políticas públicas e participação das mulheres nos espaços de poder; (xiii) diversidade sexual e (xiv) autonomia econômica (no qual incluiu-se não apenas projetos direitos de inclusão no mercado de trabalho e redução de desigualdades entre mulheres e homens nesse mercado, mas também medidas de corresponsabilização do estado com as tarefas do cuidado dos filhos e da família).

Estas temáticas podem ajudar a compreender melhor em que medida as demandas dos movimentos feministas tem sido incorporadas nas ações estatais através dos convênios e entender se essas relações travadas com o Estado contribuem para a inserção desses temas na agenda do governo. Entre 2003 e 2014, os temas aos quais se referem os convênios realizados com as organizações feministas se concentraram principalmente nos temas da violência, saúde e autonomia econômica das mulheres.

Tabela 1: Temas abordados pelos convênios realizados com organizações feministas

Tema	N	%
Violência contra a mulher	102	21,12
Mulheres Negras	1	0,21
Direitos sexuais e reprodutivos	1	0,21
Cultura e comunicação	8	1,66
Esporte	1	0,21
Educação	9	1,86
Mulheres Indígenas	4	0,83
Mulheres Rurais	23	4,76
Mulheres jovens e idosas	1	0,21
Saúde da mulher	57	11,80
Mulheres nos espaços de poder	29	6,00
Diversidade Sexual	1	0,21
Autonomia Econômica	224	46,38
Outros	22	4,55
Total	483	100,00

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (2015)

Com relação à temática da violência contra a mulher, essa foi uma das reivindicações feministas que mais alcançaram avanços em termos de sua absorção na pauta estatal (SANTOS, 2008). A criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres em 2003 realizando diversas ações voltadas para a violência contra a mulher, a aprovação da Lei Maria da Penha em 2006 e do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em 2007.

Chama-nos a atenção com relação aos dados relativos aos convênios, no entanto, o fato de que determinadas temáticas terem sido tratadas majoritariamente apenas por organizações e movimentos de mulheres e feministas. Quando analisamos quais tipos de organizações participaram de acordos de cooperação com o Executivo federal e, especialmente, aquelas que se destinaram a tratar de questões relacionadas à superação de desigualdades e injustiças sofridas pelas mulheres, percebe-se claramente que quando se tratou da ampliação das diversidades dentro do campo de lutas das mulheres brasileiras, as parcerias realizadas por ONGs e outras organizações feministas foram efetivamente fundamentais. Como podemos ver na tabela 1, ações direcionadas às mulheres lésbicas, bissexuais e transexuais (71,43%), indígenas (66,67%) e negras (64,29%) foram realizadas majoritariamente por organizações da sociedade civil ligadas aos direitos das mulheres. Poderíamos dizer, dessa maneira, que um dos principais ganhos relacionados ao engajamento das mais diversas formas de organização feminista em relações de parceria com o Estado, tem sido o de promover a inclusão de agendas transversais e interseccionais (buscam combater as desigualdades que surgem entre as próprias mulheres, relacionadas a outras formas de opressão, como raça, sexualidade e etnia).

Tabela 2: Número de convênios realizados por organizações e movimentos feministas e de mulheres em relação ao total de convênios*

Agendas abarcadas pelos convênios	Movimentos e organizações feministas e de mulheres	% do total dos convênios realizados em parceria com movimentos e organizações feministas e de mulheres	Total
Violência contra a mulher	70	12,07	580
Mulheres Negras	17	2,93	27
Movimento de mulheres	4	0,69	8
Direitos sexuais e reprodutivos	34	5,86	63
Cultura e comunicação	4	0,69	27
Esporte	16	2,76	86
Educação	3	0,52	4
Mulheres Indígenas	65	11,21	213
Mulheres Rurais	1	0,17	4
Mulheres jovens e idosas	91	15,69	613
Saúde da mulher	22	3,79	181
Mulheres nos espaços de poder	9	1,55	13
Diversidade Sexual	39	6,72	947
Autonomia Econômica	70	12,07	580
Total			

*Total de convênios direcionados ao público feminino, apenas aqueles que cobrem a pauta feminista.

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (2015)

Outro tema que também se destacou nessa análise refere-se à cultura e comunicação que, por sua vez, buscaram incentivar projetos culturais realizados por mulheres ou que tivessem a mulher como seu tema principal, entre outros temas relacionados à política cultural. Também diz respeito às iniciativas que buscaram promover uma comunicação não sexista, seja por pesquisa, seja por produção de novos meios de comunicação que buscassem não apenas divulgar a temática da promoção dos direitos das mulheres, como também produzir conteúdo midiático que viesse a romper com padrões sexistas relacionados à mídia tradicional.

A cooperação com a administração federal se tornou relevante também quando tratamos de temas relativos aos direitos sexuais e direitos reprodutivos, especialmente quando se tratou da questão do aborto. Como afirma Ramos (2004), o próprio uso da linguagem dos “direitos sexuais e reprodutivos” nas políticas de saúde, de uma forma em geral, e também

nos projetos realizados em parcerias foram, afinal, conquistas das organizações não governamentais. Influenciadas pelos debates promovidos pelas organizações internacionais das quais eram próximas, as ONGs que lutavam pela promoção da saúde da mulher, ao se relacionar com o Estado, trouxeram para dentro dele a discussão sobre direitos sexuais e direitos reprodutivos. No que diz respeito aos convênios que versam sobre o aborto, a maioria deles tem o intuito de realizar pesquisas sobre a ocorrência do aborto no Brasil e também sobre como são recebidas pelos serviços de saúde, as mulheres que buscam realizar a interrupção da gravidez nos casos em que o procedimento é permitido pela lei brasileira.

Um destaque deve ser dado por outro lado aos movimentos e organizações de mulheres rurais e a forma como estas passaram a se relacionar com o Estado. Apesar de a maior parte das ações relacionadas à temática da mulher rural/camponesa ser realizada através de convênios com entidades diversas que não são diretamente organizações de mulheres, é importante destacar o número expressivo de convênios realizados ao longo dos anos para os quais há disponibilidade de dados, cerca de 4,76% deles.

Levando-se em conta que as temáticas que em geral se apresentam como as mais recorrentes, atendem às demandas comuns à maior parte dos grupos de mulheres organizadas, como saúde, autonomia econômica e violência contra as mulheres e vão em direção contrária a temas relacionados a demandas específicas como as das mulheres negras, lésbicas e indígenas, que ainda reverbera bem pouco nas ações das agências estatais federais, como pudemos ver. As ações não apenas alcançam uma porcentagem relevante dentre os temas como pudemos ver acima, como não dependem apenas dos convênios das organizações da sociedade civil para garantir que suas demandas sejam incluídas nas ações estatais.

Acreditamos que essa característica específica das mulheres rurais pode se dever, por um lado, à capacidade de aglutinação, mobilização e articulação dos sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais, que foi importante ponto nodal para as mulheres rurais, como relata VERA (2007). De outra maneira, o relativo sucesso no que diz respeito à relação de cooperação com o Estado em termos do número de convênios realizados, pode se relacionar também a outro tipo de relação: a de pressão, dada a estratégia de ação direta através de protestos e marchas, a principal delas sendo a Marcha das Margaridas e à participação de mulheres feministas na execução de políticas no Ministério do Desenvolvimento Agrário (o tema da participação destas feministas nesse Ministério será abordado último capítulo). Nesse sentido, um dos principais desafios da multiplicidade desse campo é justamente entender não apenas como e quais tipos de relação as mulheres na

sociedade civil encetam com o Estado, mas sim em que medida as interações que assumem afetam umas as outras nos mais variados pontos de contato possível entre as movimentos e Estado.

Um fato a ser notado, nos dados relativos ao financiamento estatal das organizações de mulheres e movimentos feministas, está relacionado à queda crescente deste tipo de financiamento ao final dos anos 2000. O gráfico 2 apresenta a distribuição das porcentagens do total de convênios realizados por organizações feministas entre 2003 e 2014. Após um pico de desses financiamentos ocorrido em 2005, entre 2007 e 2008 há uma queda vertiginosa no número de organizações feministas e de mulheres beneficiadas pela cooperação com o governo federal. Uma razão para isso, que é apontada por militantes, são as denúncias que vieram a público, relacionadas às irregularidades na transferência de recursos para organizações da sociedade civil, o que teria levado o governo federal a criar inúmeras medidas para coibir ações escusas por parte de governos e ONGs (OJEDA, 2012). Em 2007, os escândalos culminaram com a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para discutir a questão dessas parcerias. Tal CPI se encerrou em 2010 propondo diversas alterações nos modelos utilizados para a formalização de convênios. Como resposta às denúncias foi então implementado, em 2008, o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV). A implantação do sistema ocorreu concomitante a uma grande queda no número de organizações consideradas “aptas” a concorrer e, posteriormente, a receber recursos originados no governo federal para realização de projetos, o que explicaria, em boa medida, a grande redução observada a partir daquele ano.

Gráfico 2: Porcentagem de convênios por ano relativos ao total de convênios realizados por organizações feministas e de mulheres (2003-2014)



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (2015)

Em 2010, a porcentagem do total de convênios realizados por organizações de mulheres e feministas beneficiadas foi o mesmo de 2009; voltando a cair, no entanto, em 2011, retornando ao patamar em que esteve antes mesmo da chegada do PT à Presidência, mantendo-se abaixo dos 4%. A nova diminuição pode se relacionar, talvez e mais uma vez, aos novos escândalos de corrupção que foram publicizados na realização de parcerias com as organizações governamentais. Destaca-se, o caso envolvendo o Ministério dos Esportes, no qual foram feitas acusações de que o Ministro havia formalizado acordos com ONGs, através dos quais, parte dos recursos destinados à realização de convênios e outros tipos de cooperação eram repassados ao próprio Ministro, como condição para que as organizações fossem selecionadas para receberem os recursos federais (FELLET & SPULDAR, 2011; Entrevista 2).

A sucessão de escândalos contribuiu então fortemente para a perda de legitimidade na atuação das organizações não governamentais. As implicações disso para organizações feministas e de mulheres, em termos da sustentabilidade das mesmas, foram gigantescas e levaram a fortes estratégias de reconfiguração do quadro dessas organizações já existentes hoje no Brasil, que segundo entrevistas realizadas resultaram no fechamento de algumas delas (Entrevistas 2 e 3). Ainda nos anos 90 também se percebe uma redução no financiamento internacional de ONGs brasileiras, culminando nos anos 2000 num quadro em que as ONGs passaram depender quase exclusivamente do financiamento estatal (ABONG, 2010; BRASIL, 2005; Entrevistas 1, 2, 3, 4, e 6). No entanto, o patrocínio governamental trouxe uma série de desafios para as ONGs as quais, várias delas, não tinham condições institucionais para lidar e enfrentar. Essa situação levou ao fechamento de algumas delas. A entrevista 2 foi realizada com uma ativista que vivenciou o término das atividades da ONG de que fazia parte e resume o contexto sobre o qual estamos falando:

“Mas mais do que isso [razões pessoais das ativistas], eu acho que foi a questão financeira. O acesso a recursos, cada vez mais difíceis... Várias agências financeiras internacionais saíram do Brasil depois do governo Lula... Que o Brasil vai muito bem, obrigada. E o sistema de convênios, depois daquele escândalo que teve com o Ministro dos Esportes, lembra? Que teve aquele escândalo do desvio de 1 milhão de reais do Ministério dos Esportes com as ONGs que recebiam recursos? Depois daquilo ali houve uma reconfiguração nos sistemas de convênios com o governo federal que para solicitar recurso público hoje a gente tem muita dificuldade por conta do sistema de convênios que é o SICONV, que a gente chama. Esse sistema de convênios colocou organizações de pequeno e médio porte – como muitas organizações feministas – em pé de igualdade com prefeituras e estados. Então a gente concorre em um mesmo edital junto com prefeitura e com o estado.

Então assim, é uma loucura o que eles exigem e o que a gente precisa ter, por exemplo, de um administrativo e financeiro para uma ONG de pequeno e médio porte poder funcionar. Isso também pesou muito pra gente, sabe... Pra continuar... Tendo em vista que esses recursos ficaram muito escassos, das instituições financeiras internacionais e só praticamente restar recurso público para gente poder acessar, entendeu?" [Entrevista 2]

Criado com o objetivo de promover a transparência no financiamento de ações da sociedade civil, o SICONV inicialmente não foi, entretanto, adotado por todos os Ministérios. Todavia, com a recorrência da ampla divulgação de casos de corrupção envolvendo a relação das ONGs com os Ministérios, houve grande pressão para que estes passassem a utilizar o mesmo sistema. Como afirma a entrevistada acima, com o novo modelo de realização de contratos, todos os convênios realizados pelo governo federal passaram a ser realizados mediante um burocrático processo de seleção de projetos de organizações e entes administrativos do Estado. Dessa forma, se tornou rotina a abertura de Editais de seleção de projetos futuros a serem financiados. Os projetos, assim como as organizações, deveriam ser cadastrados através da internet no SICONV. O sistema inicialmente causou muitos problemas às ONGs devido às inúmeras dificuldades de utilização do mesmo, o que levou à mobilização de ativistas para se promover capacitações justamente no uso do SICONV e no entendimento dos documentos e exigências demandadas nesse novo processo de captação de recursos federais. A racionalização cada vez maior da celebração das parcerias trás também dificuldades relativas ao processo de implementação dos projetos beneficiados. A execução dos convênios, da forma como foi delineado a partir das alterações na legislação entre 2007 e 2011, trouxe diversos impedimentos à atuação das organizações. Outra entrevista nos trás elementos que destaca estas dificuldades e apontam para as difíceis escolhas colocadas ainda hoje para o ativismo a partir das ONGs.

“Nesse processo de saída dos fundos internacionais... a gente tem essa lacuna [...] que tenta ser coberta pelos convênios com a sociedade civil. [...] A ONG de que faz parte] já desenvolveu alguns projetos com recursos públicos, mas nós não temos uma legislação ainda que garanta um tratamento diferenciado para as organizações da sociedade civil. A gente tem no Brasil uma legislação que rege a prestação de contas para municípios, estados e governo federal e a gente acaba sendo enquadrado nessa legislação que não cabe na nossa realidade. [...] Atualmente a [...] ONG na qual participa] não tem convênio com governos. [...]. Porque essa forma de relação que não tem um suporte na legislação, uma legislação específica para as organizações da sociedade civil, isso impacta na dificuldade de contratar a equipe da organização, por exemplo. Então a gente recebe um repasse da Secretaria de Políticas para as Mulheres, por exemplo, a gente não vai poder executar essa ação desse projeto com a equipe que constrói a [...] ONG] no cotidiano. A gente tem que terceirizar, porque não é permitido. Porque na relação com os municípios, por exemplo, há um repasse de recursos para realização de atividades, mas como o município já tem sua equipe, seus funcionários, então não é permitido o repasse de

recursos para pagamento de salários. Só de contratação de terceiros... E aí a gente acaba sendo enquadrado nessa mesma lógica. E para as organizações da sociedade civil é impossível, não existe como você manter legalmente um funcionário contratado com carteira assinada e tudo com recursos do governo. Isso não é compatível. Além disso, tem toda a questão da burocracia, de toda a dificuldade que existe tanto no processo de aprovação de um projeto, de um convênio, no uso do SICONV - que é complicado para muitas organizações ainda. [...] a gente teve um aprendizado do SICONV, mas não foi esse o principal problema de a gente ter tomado a decisão de não acessar recursos públicos por um período. E tem a questão da própria execução financeira do convenio, do orçamento, que tem uma série de exigências que para nós, por exemplo, que trabalhamos com mulheres no semiárido daqui da Paraíba, em lugares que é difícil você conseguir uma nota fiscal, você não tem possibilidade de fazer uma licitação pública na região. Então assim, todos os fornecedores podem ter dificuldade de fornecer a documentação necessária que nós, enquanto organização contratada, precisamos apresentar para o governo. Então dada essa dificuldade de relação... de execução orçamentária... nós tomamos uma decisão política [...] de não acessar recurso público via convênios até que haja uma mudança na legislação, que a gente tenha uma legislação favorável no Brasil para isso. [...] Agora é uma decisão que não é fácil manter, porque realmente a gente está num contexto de cada vez menos opções de acesso a recursos para a sociedade civil. Para ações programáticas.” [Entrevista 3]

A fala acima toca em pontos que são recorrentes em outras entrevistas aqui realizadas (Entrevistas 1, 2, 3, 4, 5, 6). O primeiro deles diz respeito às dificuldades encontradas por algumas organizações em garantir a sua sustentabilidade já que, enquadradas em uma mesma legislação que outras entidades da administração pública, não podem utilizar os recursos adquiridos em convênios para a manutenção das atividades do próprio grupo, tais como o pagamento de funcionários, de aluguéis, contas de água, luz e telefone, manutenção de computadores, entre outros gastos diversos que garantiriam a existência institucional da ONG. Sem financiamento, para esses tipos de despesas, muitas ONGs se viram impossibilitadas de trabalhar ou de recorrer aos recursos estatais, visto que demandariam um tipo de contrapartida em termos de estrutura de pessoal e administrativa que essas organizações, muitas vezes, não são capazes de arcar. Nesse sentido, ainda afirma a militante paraibana:

“A relação que nós temos hoje com nossos financiadores é diferente da relação que a gente tinha na década de 90 [...], que era uma relação de uma *confiança maior*, que se investia mais no fortalecimento institucional das organizações. Hoje em dia os financiadores tem uma característica de visar muito atividades em detrimento do fortalecimento institucional.” [Grifos nossos. Entrevista 3]

Na década de 90, os financiamentos internacionais, de organismos como a Fundação Ford e a Fundação MacArthur, fora essenciais para que surgissem e se estruturassem diversas dessas organizações brasileiras num investimento maciço naquilo que a militante acima chamou de “fortalecimento institucional”. Algumas dessas organizações que persistem até

hoje, como é o caso da Geledés e das Católicas pelo Direito de Decidir, entre outras, conseguiram aportes financeiros que lhes permitiram comprar imóveis onde hoje têm suas sedes, no caso das duas, ambas em São Paulo, ainda nos anos 90. As mudanças trazidas na década posterior nos trouxeram diante de outra realidade. Para lidar com o corte do financiamento “institucional” e não ter que fechar as portas, algumas organizações transferiram suas sedes para espaços menores, onde pagavam aluguéis menores, reduziram a jornada de trabalho na organização para assumirem outros compromissos de trabalho que lhes permitissem garantir condições de vida para si mesmas e para suas famílias, reduziram o contingente de funcionárias/os, assim por diante. Como afirma a militante (Entrevista 6):

[...] Nos últimos oito anos mais ou menos, nós sentimos muita dificuldade, que tem tido um impacto muito grande. Tem tido um impacto, por exemplo, na sustentabilidade de [... nossa organização]. Ou seja, nós tivemos que mandar embora muitas pessoas, por que não conseguíamos sustentabilidade e nós estávamos em tempo completo com uma equipe de coordenação [... da ONG] e tivemos que cortar pela metade. Ficamos com a metade do tempo. Fomos a trabalhar em outros lugares [...]. Tem possibilidade de conseguir alguns recursos para projetos, mas não consegue recursos para a sustentabilidade da instituição como tal. Então a parte administrativa, toda a parte de salário, todo isso é muito difícil de conseguir. Então o que acontece: você tem muito trabalho, mas você não tem recursos para sustentar a parte de recursos humanos, digamos. [Entrevista 6]

As novas condições estabelecidas levaram as organizações a buscarem outros tipos de recursos, que onerassem menos as organizações em termos de gastos com pessoal e infraestrutura de funcionamento e permitissem, pelo contrário, que esse tipo de despesa fosse coberta pela verba a ser recebida:

[...] Mas ao mesmo tempo em que a gente não acessa [o recurso público], a gente começou a acessar recursos também da iniciativa privada. A gente hoje conta com o patrocínio da Petrobrás, por exemplo. E da Oi Futuro. [...] a organização tem que criar alternativas para também captar recursos de forma livre que a gente possa estar usando para pagar as despesas da sede, por exemplo, já que nem todos os financiadores pagam algumas despesas como telefone, aluguel, água, manutenção de computadores, tudo que é necessário para uma organização funcionar devidamente. [Entrevista 3]

Assim como a organização da militante da entrevista 3 faz parte, outras ONGs têm buscado recursos privados para a manutenção das suas atividades. Buscam não apenas de empresas como também de doações diversas. ONGs como a Geledès, Criola, Redeh entre tantas outras, captam recursos de grandes empresas através dos projetos relacionados à responsabilidade social dessas corporações, que ganham cada vez mais espaço no Brasil.

Assim, conquistam patrocínios de Fundações empresariais tais como a Oi Futuro, citada pela entrevistada, assim como a Fundação Itaú Social, Instituto Avon, o Google, o Banco do Brasil etc.

Outra questão que foi apontada acima, na entrevista 3, diz respeito ao fato de que os convênios demandam cada vez mais um controle rígido dos gastos feitos para a ocorrência dos projetos e ações. Devido à pressão sofrida pelo governo federal para propor medidas preventivas em relação aos casos de desvios de verbas em contratos de cooperação com organizações não governamentais, cresceu o controle sobre os convênios mesmo aqueles estabelecidos através do SICONV. As alterações trazidas demandaram uma estrutura administrativa das ONGs que nem todas tiveram condições de arcar, principalmente na ausência de recursos específicos para a permanência de um quadro de funcionários mais qualificados. A necessidade de prestações de contas exaustivas e a exigência de realização de licitações limitaram as atividades das ativistas, e isso não apenas por conta da necessidade de pessoal especializado para lidar com os meandros do SICONV e das prestações de contas, como também limitaram as estratégias de ação, que não podiam, afinal, se distanciar das atividades apresentadas no projeto, mesmo que o contexto de ação da organização variasse.

“[...] a partir propriamente do governo Lula, da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres aí começamos então a ter esse tipo de relacionamento com o governo [de parcerias]. Então, aí o que acontece, nós começamos então, a partir da proposta da Secretaria de Política para as Mulheres, a ter essa possibilidade. Começamos a aplicar nos editais lançados pela Secretaria de Políticas para as Mulheres [...] e aí temos conseguido esse recurso. [...] Você já não escolhe os temas, você não escolhe os projetos. Você tem que aplicar a proposta que já vem. Então isso faz com que você tenha que ir estrategicamente abordando os assuntos da organização a partir das temáticas propostas nos editais que vem. [...] Com relação à Secretaria de Política para as mulheres] Existe um controle muito grande. [...] Porque assim você não pode... Você aplicou com esse projeto, tudo tem que estar amarrado. Você, na metade do caminho, é difícil você fazer ajustes com o governo. Então, por exemplo, você vai... Você pedia no projeto que vão participar 30 pessoas. Você tem que procurar um hotel para essas 30 pessoas, você falou que 30 pessoas precisavam de água [...]. Tem que mostrar uma nota de que comprou 30 copos de água. E, além disso, você tem que fazer um edital para todos os passos que você vai dar. Você tem que fazer um edital para a empresa que vai vender os copos. E colocar esse edital publicamente. Você tem que fazer edital para um hotel, você tem que fazer edital para uma consultora.” [Entrevista 6]

Essa rigidez, por sua vez, nos remete ao tema central dessa análise: qual a capacidade de intervenção no Estado e de absorção por parte do mesmo das pautas das mulheres e feministas organizadas na sociedade civil? Há inicialmente uma claríssima rigidez que nos remete aos Editais sobre os quais a ativista da entrevista 6 nos fala. Estes obedecem à escolha de temáticas que são previamente definidas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres,

assim como por outros órgãos que adotam as parcerias como forma de realizar as políticas que seriam “de interesse da população”. As organizações, dependentes dos recursos públicos para realização de suas atividades, têm, portanto, que se adaptar às demandas que são aquelas estabelecidas como prioritárias pelo Estado. O caminho contrário, no entanto, nem sempre é possível.

“[...] a rigidez das agendas dos financiadores] também foi um fator que contribuiu para a gente poder fechar a ONG. Porque os financiamentos que aparecem hoje em dia, eles meio que pautam a nossa luta e a gente tentou fazer isso o tempo todo, de romper com isso. A gente é que pauta o financiador, ele é que tem que financiar o que a gente trabalha, os nossos eixos de luta, os nossos eixos de atuação.” [Entrevista 2]

É necessário compreender que a existência de um órgão específico de políticas para mulheres, construído com a participação de militantes de movimentos de mulheres e feministas e com montante orçamentário capaz de apoiar as ações das ONGs, pode sim garantir e de diversas formas, a possibilidade de uma maior proximidade entre os interesses de sociedade civil e do Estado. A confluência entre as ações do Estado e determinados temas socialmente reconhecidos como demandas de ativistas de movimentos sociais foi fundamental para a ação das organizações da sociedade civil nos anos 2000. Isso as falas das entrevistadas apontaram. No entanto, também revelaram que alguns temas específicos da agenda feminista – como o dos direitos sexuais e reprodutivos – permaneceram pouco privilegiados quando analisamos os dados acerca dos convênios e também o teor das falas das entrevistadas, como a ativista da entrevista 6. A organização da mesma tem como tema principal de luta a defesa da descriminalização do aborto e a afirmação da livre decisão da mulher sobre a continuidade de uma gravidez. Este tema, no entanto, tem sido alvo, desde o início dos mandatos presidenciais do Partido dos Trabalhadores, de enorme pressão de setores conservadores da sociedade. A pressão para que o governo federal não endosse oficialmente a posição favorável à descriminalização faz com que todas as agências estatais federais adotem discursos e práticas, consideradas pelas organizações bem mais recuadas com relação ao tema. Dessa forma, na ausência de financiamento público federal de ações que busquem a conscientização sobre a necessidade de descriminalização do aborto, por exemplo, tentam se adequar a outros temas proeminentes na agenda estatal e com maior legitimidade na sociedade, como é o caso da violência doméstica.

“[...] Eu considero que essa parte de convênios com as instituições, eu acho que é uma contribuição do Estado para fortalecer suas políticas públicas com a

sociedade civil. Então a sociedade civil através desses convênios se torna *um canal que vai potencializar os objetivos e as políticas que o governo quer*. Então, por exemplo, nós aplicamos com relação à problemática da violência contra as mulheres. Que são políticas muito fortes, que o governo está trabalhando muito forte para erradicar a problemática da violência contra as mulheres. Então como esse projeto de lei ou estas políticas públicas, digamos, com relação à violência contra as mulheres, como você também potencializa isso. Quando o governo solta um edital, é nesse sentido. Então eu vou soltar um edital para que as organizações trabalhem e potencializem essa política pública que está aqui, ou seja, não são projetos contraditórios. O que vejo rigidez é na prestação de contas. É no caminho, é na forma, porque é governo, então o controle é muito grande. Eu considero que é bom. Eu considero que é bom porque são mecanismo de controle precisamente para sarar esses processos de corrupção que existem. Eu considero que é bom. Dá trabalho? Dá. É horrível? É horrível. Pode ser que precise de alguns ajustes porque às vezes exageram, mas eu acho que o controle é muito bom. Então você tem esse caminho, então você tem uma parceria entre o Estado, digamos assim, ou o governo que está de turno e as organizações. Então esse é um canal, o projeto de lei... É como o Estado sustenta, digamos assim, as organizações, entre aspas.” [Entrevista 6]

A racionalização do processo de formalização das parcerias (no sentido em que há adoção de um processo de seleção pública de convênios, o uso de meios eletrônicos de apresentação e execução de propostas e a burocracia envolvida no processo de controle e prestação de contas das ações por parte das ONGs), seriam fundamentais, como afirmado na entrevista 6, para o combate à corrupção⁶⁶. Além de trazer problemas à viabilidade institucional das ONGs, tais iniciativas, entretanto, trazem outro conjunto de questões, desta vez mais propriamente relacionadas à capacidade de intervenção da sociedade civil no Estado.

[...] é uma relação mais distante, então a gente recebeu um recurso federal e a gente faz uma atuação local, então não tinha muito esse... Não havia um embate em termos de... Não havia conflito para a execução desse recurso, a execução desse projeto... [... Já o] diálogo via execução de projetos com o Estado eu não acho que seja... A gente faz o diálogo, mas via controle social, via ocupar espaços em conselhos, conferências, processos... Audiências, projetos em que a gente esteja, nós enquanto sujeitos da sociedade civil e os governos. [Entrevista 3]

O que se destaca nessa fala é como as organizações parecem não perceber a celebração de convênios como uma forma concreta de intervenção no Estado nas suas agendas. De maneira geral, questionadas sobre as possibilidades de transformação do Estado ou de inclusão da agenda feminista no Estado por via das parcerias, as representantes das organizações quase sempre deixam claro que, apesar de apresentarem planos de ação livremente dentro das temáticas solicitadas, persiste a noção de que o Estado contrata a ONG

⁶⁶ Num contexto em que as organizações não governamentais como um todo tem sido prejudicadas com menor repasse de recursos e dificuldade em candidatar seus projetos em editais em que competem com estados e prefeituras, onde estes últimos em geral tem recebido a maior porcentagem dos recursos destinados a convênios (IPEA, 2012), as organizações se sentem prejudicadas, mas ao mesmo tempo sabem que é fundamental que haja algum tipo de controle que as munam novamente da legitimidade abalada pelos escândalos de corrupção.

para dar prosseguimento às suas políticas e reforça assim a balança da partilha de poder, que como foi apresentando pelos termos de Teixeira (2002), acaba mesmo “pesando” para o lado do Estado. Cada vez mais distanciadas de gestores e dirigentes importantes das políticas nas agências estatais, o processo de construção de projetos e ações não parece ser mais efetivamente conjunta e os termos dos diálogos entre burocracia e sociedade civil passam a ter conteúdo quase sempre estritamente técnico e não programático, tornando menor o potencial de transformações que se podem viabilizar através dessas relações.

A entrevista 3, no trecho reproduzido acima, evidencia essa constatação. Apesar do fato de que, em parte, algumas das ações da Secretaria de Políticas para as Mulheres refletirem o mesmo projeto político das organizações e movimentos feministas e de mulheres, há claramente determinadas diretrizes que são previamente definidas pela própria Secretaria, sobre as quais, por sua vez, as organizações têm pouca incidência. As organizações são reconhecidas pelo Estado como “um canal que vai potencializar os objetivos e as políticas que o governo quer” (Entrevista 6) e não o contrário.

Quando trazemos à análise as perspectivas de quem se encontra do outro lado das fronteiras do Estado, atuando na burocracia, a rigidez é apontada como fator negativo para as/os próprias/os gestoras/es. Quando buscam o diálogo e a construção coletiva de projetos com as organizações, os obstáculos inerentes ao uso de recursos públicos do Estado e o controle demandado para tal é também percebido como obstáculo na execução não apenas dos convênios, mas também de outras formas de implementação de políticas. Há falta de celeridade na celebração formal dos convênios, dificuldades se garantir que os recursos sejam destinados às organizações que, mesmo com longa história na atuação em defesa dos direitos das mulheres não tem condições de arcar com as exigências relacionadas à capacidade administrativa das ONGs. Isso as leva a privilegiar outras organizações que são reconhecidas apenas nos seus trabalhos filantrópicos e de assistência, e que não realizam atividades políticas com o viés de luta efetivamente pelos direitos das mulheres na sociedade.

Dessa forma, apesar de haver o interesse de parte de gestores públicos e de outros agentes do Estado, em garantir apoio e sustentação para as organizações da sociedade civil, revelado pelas próprias gestoras (Entrevista 1), a estrutura estatal tem se tornado também em um grande obstáculo, tanto para ativistas quanto para aqueles agentes. O uso dos recursos públicos, num contexto em que o mau uso do mesmo é constantemente afirmado e publicamente denunciado, se torna uma alternativa pouco viável para as ONGs. As parcerias, que em outras investigações (TEIXEIRA, 2002; RAMOS, 2004), se mostrou um espaço de

construção coletiva de projetos e com real potencial de transformação do Estado, tem se mostrado pouco efetivas nesse esforço. Seja pelo fato de que a contrapartida institucional e administrativa que as ONGs devem dar inviabiliza boa parte delas a se engajar nesses projetos, seja porque a burocratização do processo afastou gestores públicos, o diálogo e a construção conjunta de agendas já não se dá com a intensidade que havia antes. Ao avaliarmos, portanto, a partilha de poder nessa relação, pouco transformativa ela tem se mostrado. Poucas têm sido as contribuições que as ativistas têm avaliado fazer ao se engajarem nesse processo no que diz respeito à inclusão de suas perspectivas no Estado e, afinal, a sua capacidade de transformação dos mesmos. Nos termos do debate que se fazia nos anos 90, a percepção é de que, nessa relação, elas sentem-se mais como “prestadoras de serviços”, e não como “parceiras” na construção coletiva das políticas.

Por outro lado, os dados disponíveis acerca da realização de convênios pelo governo federal parecem indicar que os mesmos se tornaram sim um meio/instrumento de consolidação de políticas importantes, especialmente para as mulheres do campo e da floresta e de outros segmentos do movimento de mulheres tais como as lésbicas, as negras e as indígenas. Nesse sentido, seria possível dizer que as organizações colaboram para a transformação do Estado na medida em que são, afinal e ainda que um modo tímido, veículos para a realização de políticas que apenas as organizações não governamentais com sua capilaridade e proximidade com o público-alvo da política, é capaz de realizar. Esse é o caso das organizações de mulheres do campo e da floresta que tiveram papel fundamental na mobilização de mulheres de diversas áreas rurais do país para buscar garantir a sua documentação. Sendo essa uma das políticas de maior impacto dos últimos 12 anos, no sentido em que atendeu mais de 1 milhão de mulheres⁶⁷, que passaram a contar com documentos como certidão de nascimento, carteira de identidade, CPF e carteira de trabalho⁶⁸.

Essa também é a percepção de gestores com relação às vantagens das ONGs em garantir a aplicação das políticas pelas ONGs. Como foi abordado no trabalho de Lopes & Abreu (2014), os “resultados apontam que as organizações civis desempenham funções e têm competências que a burocracia não poderá substituir no curto e médio prazos, tais como *expertise*, capilaridade, flexibilidade e engajamento nas políticas [...]” (LOPES & ABREU,

⁶⁷ www.mda.gov.br. Acesso: 25 jun 2015.

⁶⁸ A política tem como objetivo promover a inclusão produtiva às mulheres do campo, através do apoio à documentação das mulheres no campo, já que havia a constatação de que um dos grandes problemas para a garantia da autonomia econômica das mulheres no campo se relacionava ao fato de que estas não tinham documentos essenciais de identificação, como carteira de identidade, CPF, carteira de trabalho e até mesmo certidão de nascimento. A política também atua na busca ativa para inclusão de famílias no Cadastro Único (CadÚnico), que permite o acesso aos programas sociais do governo federal, entre eles, o Bolsa Família.

2014: p. s/n). No entanto, como afirmam os autores, apesar de acreditarem no fato de que as organizações da sociedade civil têm características importantes que o Estado não tem, elas seriam complementares a ele e não apresentariam um discurso de que as mesmas poderiam substituir o aparato estatal na execução das políticas, algo que esteve deveras presente na linguagem utilizada ao longo da década de 90.

Sendo assim, acreditamos que o impacto das relações de parceria entre organizações da sociedade civil e o Estado tem menos influência na constituição de uma agenda de políticas públicas e, por sua vez, muito mais assertividade e eficácia na garantia de que estas políticas cheguem, de fato, às mulheres que poderiam se beneficiar destas. A relação, portanto, não permite, da forma como vem se estruturando nos últimos 12 anos que se incida na produção e definição das políticas, ou colabore para transformar por dentro as estruturas do Estado. Todavia, colabora para que essas cheguem até a população e seja realizada de forma a promover mudanças sociais, ainda que isso esteja se dando de forma lenta e gradual. E principalmente: trazendo para os usuários e debatendo com eles a natureza política das ações do Estado em detrimento de uma postura que foi outrora exclusivamente assistencialista e que enfraquecia, de fato, o maior ativismo e protagonismo na luta pelos direitos das mulheres.

O pequeno poder de agenda desta relação, não significa, no entanto, que as políticas não estejam em consonância com pautas e discursos feministas. A presença de feministas na burocracia em alguns órgãos estatais (relações híbridas) e os esforços de influenciar as tomadas de decisão em relação às políticas nas instituições participativas (relações de representação), tem importante papel na definição dos temas a serem abordados nos contratos firmados com as ONGs. Por um lado, as CNPMs têm um o papel de pautar algumas perspectivas e diretrizes das políticas não só da SPM, como também das políticas de outros Ministérios e órgãos do Estado o que colabora para que haja influencia dos movimentos sob a pauta dos convênios que aqueles realizarão em parceria com as ONGs. Também é importante a presença das feministas na gestão das políticas do Estado, podendo influenciar a mesma. Antes que fossem realizadas as primeiras CNPMs, por exemplo, houve já uma alteração das demandas feministas se comparado ao período anterior à criação da SPM, como podemos ver na tabela 3. Os dados comparativos dos anos anteriores ajudam a perceber também que há um salto entre os dois períodos no que diz respeito às políticas voltadas para as mulheres rurais. Esse crescimento coincide com a criação da Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia que posteriormente veio a se tornar uma Diretoria, com maiores recursos para realizar ações direcionadas às mulheres do campo, inclusive convênios.

Tabela 3: Distribuição dos temas dos Convênios realizados entre 1996-2004

Temática do Convênio	1996-2002		2003-2004	
	N	%	N	%
Violência contra a mulher	60	3,59	102	21,12
Mulheres Negras	1	0,06	1	0,21
Direitos sexuais e reprodutivos	0	0,00	1	0,21
Cultura e comunicação	6	0,36	8	1,66
Esporte	19	1,14	1	0,21
Educação	14	0,84	9	1,86
Mulheres Indígenas	1	0,06	4	0,83
Mulheres Rurais	9	0,54	23	4,76
Mulheres jovens e idosas	0	0,00	1	0,21
Saúde da mulher	603	36,11	57	11,80
Mulheres nos espaços de poder	4	0,24	29	6,00
Diversidade Sexual	1	0,06	1	0,21
Autonomia Econômica	914	54,73	224	46,38
Outros	38	2,28	22	4,55
Total	1670	100,00	483	100,00

Fonte: Portal Transparência Brasil (2015)

As ativistas, em suas relações híbridas com o Estado, também afetam positivamente as relações de parceria no sentido em que buscam soluções para o acesso desigual de organizações aos convênios. E incentivam estas interações na medida em que para o trabalho de ativismo delas é importante também que estas organizações estejam próximas e ativas. E isso por dois motivos: em primeiro lugar, e em consonância com os estudos sobre a percepção da burocracia do trabalho das ONGs, estas ativistas acreditam no papel fundamental que as ONGs tem na viabilização de diversas políticas sociais pensadas pelo governo. Em segundo lugar, o fortalecimento destas organizações é fundamental para que estas possam vir a criar um debate na sociedade e ao mesmo tempo pressionar o governo, de tal forma, que podem dar maior visibilidade e legitimidade para o trabalho de militância das próprias ativistas na burocracia estatal. Esses motivos ficam claros na Entrevista 1.

“[...] claro que não vou dizer que chega a todo mundo. Há uma demanda de estrutura legal que para os movimentos sociais mais amplos mais populares mesmo... eles dificilmente têm acesso, eles só vão ter acesso por intermédio de outras instituições. Universidades tem feito isso... Também tem ajudado a fazer esse vínculo, esse intercambio esse diálogo, né... Nós temos coseguido fazer isso com o CNPq, aí a gente acaba fazendo isso por universidades também, você tem que procurar caminhos diferentes para chegar a um público mais amplo.” [...]

“Tem uma parte dos convênios que eles atuam como ampliação da atuação política da SPM. [...] Como a SPM [...], ela é muito pequena e centrada só no Executivo nacional, na medida em que a gente quer divulgar uma determinada visão do feminismo, divulgar a importância de um determinado tema, os convênios e as organizações do movimento, elas refletem visões políticas que a gente considera importantes que se fortaleçam na sociedade. Então eu acho que é mais daqui pra lá nesse sentido, do que daqui pra lá. claro que também você tem situações em que o convenio funciona também como uma possibilidade de fortalecer a atuação desses atores da sociedade como um todo. Nisso você acaba tendo quase uma retroalimentação, porque os governos financiam ações que se organizam para pressionar o próprio governo... Vamos dar um exemplo, a Marchas das Margaridas. É um movimento muito amplo. Na sua organização como evento ela tem uma contribuição orçamentária, financeira do governo federal bastante grande. E ao mesmo tempo ela além de organizar as mulheres como uma coisa mais ampla de plataforma na sociedade, ela funciona como uma pauta que pressiona o próprio governo. Então parte também de uma concepção de que temas como os temas sociais precisam de sujeitos organizados que os colocuem como pauta na sociedade.” [Entrevista 1].

A conexão estabelecida entre estas três relações fortalece a perspectiva da existência daquela trama de relações construída pelas feministas em torno do Estado, na qual as relações se complementam e podem em conjunto, garantir que haja inclusão política das demandas do movimento e possivelmente transformações mais profundas no interior do próprio Estado. O que é reforçado na entrevista 3, quando se pergunta se existe alguma forma de atuação que seja mais eficiente na militância.

“[...] a gente trabalha não trabalha com uma [única relação]... Não é que uma estratégia é melhor que a outra. Existe o momento de ir para a rua. Existe o momento de construir o documento, de pressionar numa reunião com o executivo ou com parlamentares... Existe um momento de você ir para a mídia e trabalhar a questão... Usar esse espaço da comunicação. Hoje em dia a gente tem a internet também como outro canal de estar falando com a sociedade. Então eu acho que são várias estratégias. E aí tanto a gente [...] localmente, como na própria AMB, a gente utiliza de várias estratégias para estar forçando um diálogo com o estado e respostas, quando a gente vê que os direitos da mulher estão sendo ameaçados.” [Entrevista 3]

Assim como veremos ao discutirmos as outras relações, parece haver uma imbricada conexão entre as relações que o feminismo trava com o Estado. E como vimos nesse capítulo sobre as parcerias, estas conexões criam tramas de complementaridade, que podem ajudar a combater os obstáculos à inclusão política evidenciada das relações. Nos próximos capítulos apresentaremos as outras duas relações abordadas nessa tese e discutiremos em que medida podemos construir um entendimento sobre essas conexões.

4. MOVIMENTOS FEMINISTAS NAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: potencialidades e limites da inclusão através da representação nesses espaços

Neste capítulo abordaremos o que temos chamado no escopo desta Tese de relações de representação, ou seja, relações estas experimentadas entre os movimentos feministas e o Estado intermediadas por mecanismos de representação, onde o Estado e a sociedade civil reconhecem formalmente a existência da figura da representante ou do representante da sociedade civil e, como tal, promove-se a interação entre ativistas e agentes estatais. Buscando-se compreender em que medida estas relações contribuem (ou não) para uma maior inclusão política das mulheres, recuperamos um conjunto de debates acerca das instituições participativas (IPs) no nosso país levando se em conta, por um lado, que se apresentam como o lugar onde estas relações são mais comumente observadas e, por outro, que os estudos sobre IPs no país oferecem um cabedal de ferramentas úteis ao objetivo desta pesquisa.

Sendo assim, passamos pelo debate acerca das instituições participativas no Brasil, apontando elementos na literatura que visam analisar em que medida estas têm conseguido cumprir o papel de garantir a participação popular na tomada de decisões acerca de políticas promovidas pelo Estado. Em seguida, apresentaremos as duas IPs analisadas pela pesquisa apresentada agora, quais seja o Conselho Nacional de Políticas para as Mulheres (CNDM) e as Conferências Nacionais de Política para as Mulheres (CNPMS). Por fim, aplicamos alguns dos pressupostos apresentados pela literatura acerca das IPs à análise das dinâmicas e papel que o CNDM e as CNPMS têm na elaboração de uma agenda governamental construída (ou não) em conjunto com as ativistas e cidadãs brasileiras.

4.1 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL

A partir da década de 1980 são criadas novas formas de interação entre a sociedade civil e o Estado no Brasil, pensadas, de maneira geral, como uma maneira de garantir a

participação dos cidadãos nas atividades do Estado para além dos mecanismos tradicionais já existentes (como as eleições). Estas novas formas de promover a participação popular no Brasil, chamaram a atenção de uma diversidade de pesquisadores tanto dentro como fora do Brasil (AVRITZER, 2002; SANTOS, 2002; ABERS, 2000; BAIOCCHI, 2005; SINTOMER, 2005; FARIA, 2005; TATAGIBA, 2004; CUNHA, 2007) e após três décadas de estudos consolidaram-se sob o nome de *instituições participativas* (WAMPLER, 2005; AVRITZER, 2008; 2007; PIRES, 2011). Estas instituições apresentam formatos e desenhos diferentes mas, de maneira geral, podem ser reconhecidas pelo objetivo comum de incorporar cidadãos e associações da sociedade civil nas tomadas de decisões acerca de políticas públicas no interior do Estado (AVRITZER, 2008: p. 45). Os principais exemplos de instituições participativas (IPs) existentes no Brasil seriam os orçamentos participativos, os conselhos de políticas, as conferências, especialmente os dois primeiros já amplamente analisados pela literatura da Ciência Política, além de outras formas de consulta como as audiências públicas para a constituição dos planos diretores das cidades⁶⁹, por exemplo.

Estes trinta anos de prática e exame das instituições participativas revelaram um processo de transformação nas abordagens utilizadas no estudo das dinâmicas de interação entre sociedade civil e Estado. Vários aspectos importantes foram revelados e debatidos em profundidade, como a questão da efetividade dessas instituições, ao qual também se associa o tema da efetividade da deliberação, o grau de pluralidade dos mesmos, críticas referentes ao seu desenho institucional, ao seu grau de institucionalização, ou aquelas críticas relacionadas às desigualdades na participação e na representação.

Para os propósitos desta Tese vários aspectos revelados na evolução dos estudos sobre as IPs são de utilidade estratégica na compreensão dos impactos dos movimentos feministas sobre as ações e atividades estatais. Nesse sentido, apresentaremos alguns pressupostos e debates que serão retomados ao examinarmos as relações de representação observadas no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e nas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM). Essa discussão preliminar irá nos ajudar a identificar elementos que permitam (ou não) falar em uma maior inclusão política das mulheres nas tomadas de decisão acerca das políticas. Vejamos.

Contrariamente ao que se via no período ditatorial, em que os movimentos se colocavam em franca e aberta oposição ao Estado, nos tempos da redemocratização o mesmo

⁶⁹ Planos Diretores Municipais surgem como resultado dos avanços alcançados nas políticas urbanas do processo constituinte. Estes Planos se tornaram obrigatórios quando da regulamentação em 2001 através do Estatuto da Cidade da legislação federal e devem ser aprovados a partir de processos de consulta popular (AVRITZER, 2008).

Estado passou a ser visto, ao menos por uma parcela da militância, como recurso de promoção das mudanças sociais e culturais almeçadas. Diversas associações da sociedade civil acreditavam existir a possibilidade de democratização conjunta do Estado e da sociedade, não apenas pela via eleitoral – viabilizada, entre outras coisas, pela fundação de partidos de esquerda como o Partido dos Trabalhadores (PT), que obtiveram alguns sucessos eleitorais importantes – mas também pela abertura de canais de participação popular direta (FELTRAN, 2006). O PT surge no bojo das movimentações da sociedade no processo de abertura democrática da década de 80. Percebido como uma alternativa às forças políticas e aos partidos existentes no período, o PT, principalmente a partir das eleições de 1982, passam a representar a possibilidade concreta de ascensão dos movimentos sociais à esfera da política institucional, arrebanhando militantes das mais diversas origens, desde o movimento rural, passando pelo sindicalismo e chegando ao movimento feminista, entre tantos outros (FELTRAN, 2006; ABERS & KECK, 2008).

Durante a Assembleia Nacional Constituinte, ativistas e organizações da sociedade civil se destacaram ao se envolverem numa disputa pela construção de um Estado que aliasse mecanismos de participação da população associados às formas tradicionais de representação. É desta forma que a elaboração da nova Constituição do país foi muito marcada pelo esforço de reaproximação entre sociedade civil e Estado. Grupos ligados à pauta de saúde, educação, meio ambiente, direitos das mulheres, entre outros, se destacaram ao se fazerem ouvir tanto na própria esfera pública quanto nas instituições estatais.

As articulações buscadas por estes grupos, em nosso entender, foram fundamentais para fazer com que a Constituição brasileira se tornasse uma das mais avançadas de todos os tempos. Temas como a criação do Sistema Único de Saúde, a consolidação dos direitos da criança e do adolescente no texto constitucional, direito dos indígenas às terras que habitam, direitos trabalhistas essenciais, como a jornada de 44 horas de trabalho e o direito de greve, além da licença maternidade de 120 dias e a licença paternidade de 8 dias, foram conquistas que contaram com a ação direta dos/as ativistas envolvidos/as nas disputas em torno da redação da nossa última Carta Magna (BRANDÃO, 2011).

O próprio uso de novas formas de participação dos cidadãos na tomada de decisões políticas no Brasil tem suas origens na ação dos movimentos. Rementem em períodos

recentes às mobilizações em torno da Assembleia Constituinte⁷⁰ e resultam das circunstâncias em que se sucedeu a redemocratização, com uma crença e lutas aguerridas dos movimentos em prol do aprofundamento da democracia no novo Estado que se estava construindo. São ambientes que se abrem aos poucos, portanto, ao longo das décadas de 1980 e 1990. A aprovação do uso de emendas populares⁷¹ na escrita da nova Carta Magna foi uma das primeiras tentativas de se agregar a participação popular de maneira não convencional⁷² à tomada de decisões. As disputas em torno das emendas levaram ao crescente envolvimento dos militantes com as estruturas do Estado, principalmente aquelas esferas propriamente legislativas – por meio de audiências públicas em comissões, reuniões com representantes constituintes, além da apresentação das próprias emendas.

Esse envolvimento dos movimentos sociais na escrita da nossa Constituição foi também importante para a condução de determinadas associações da sociedade civil a um novo patamar organizativo. Nesse sentido, Gamson (1975) fala de dois diferentes indicadores de sucesso dos movimentos sociais nesse período: (i) a inclusão dos pontos de vista das distintas organizações na Carta de 1988 e (ii) a *aceitação* dos movimentos de estabelecer um novo patamar de diálogo com o Estado. Isto é, os movimentos poderiam ter sucesso ao beneficiar o grupo específico e também ao beneficiar a própria organização. As reuniões e as convocações de determinados movimentos às comissões, além do próprio estímulo que os eventos da época geraram, fizeram com que aqueles fossem organizados e legitimados como representantes de determinadas parcelas da população. A evidência e atenção que ganharam da mídia e também de legisladores os impulsionaram a um padrão de institucionalização característico da década de 1990. As organizações não governamentais feministas exemplificam bem essas transformações. Foram os esforços redemocratizadores que levaram parte dessas associações também a se fazerem presentes nos (ainda que poucos) espaços

⁷⁰ Apesar de podermos dizer – da forma como os conhecemos hoje – que as instituições participativas têm suas origens na Constituinte de 1988, algumas experiências de participação da sociedade em algumas áreas de ação do Estado existiram antes disso. Exemplo disso são as Conferências relacionadas à políticas de saúde, existentes desde 1937.

⁷¹ O mecanismo das emendas populares foi inserido no Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) com o objetivo de promover a participação popular na formulação da nova constituição. Após várias disputas internas à ANC e a pressão dos movimentos sociais, foi aprovado o regulamento que assegurava à sociedade civil a possibilidade da apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição. Para que pudessem apresentar tal emenda popular, seria necessário que a mesma fosse subscrita por 30.000 ou mais eleitores brasileiros. A lista de assinaturas e a apresentação da emenda deveria ser feita por, pelo menos, 3 entidades associativas, legalmente constituídas (BRANDÃO, 2011). Como afirma Michiles *et al* (1989), só “a partir da conquista da emenda popular como instrumento se começou a vincular mais estreitamente o trabalho de mobilização popular com o que efetivamente ocorria dentro da Constituinte” (MICHILES *et al*, 1989: p. 42).

⁷² Por convencional nos referimos aqui ao arcabouço liberal que baseia a construção de boa parte dos sistemas políticos democráticos no mundo, para o qual o principal instrumento de participação cidadã é a eleição de representantes para atuarem nas instituições basilares daqueles sistemas.

disponíveis para a participação dessas organizações da sociedade civil na elaboração e no controle de políticas públicas estatais, agora num Estado recém-democratizado.

No desenrolar dos anos, novas experiências de criação de instituições participativas foram surgindo. Destacam-se entre elas, os orçamentos participativos, os conselhos e os fóruns de políticas públicas, a maior parte delas presentes nos níveis municipais e estaduais da administração pública. A partir dos anos 2000, passaram a se destacar também no nível nacional, estimuladas por iniciativas concretas do governo federal. No período recente também ganharam centralidade, tanto para o Estado quanto para os movimentos, a realização das conferências de políticas públicas, organizadas em todos os níveis de governo no Brasil. Neste trabalho trataremos de forma mais detida os conselhos e as conferências de políticas, sobre os quais discutiremos melhor a seguir.

4.1.1 Conselhos

A concepção dos conselhos como forma de balizar as tomadas de decisão políticas nos governos surge no Brasil desde a década de 30⁷³, desta vez no âmbito do executivo federal e de lá para cá foram ganhando uma diversidade de formatos. Recentemente se transformaram num dos principais mecanismos relacionados ao aprofundamento das formas de exercício da democracia no Brasil. Apesar de nem sempre terem sido utilizados como um meio de proporcionar à população a oportunidade de participar dos processos de tomada de decisão no Estado, o formato dos conselhos é retomado a partir da década de 1980, como fruto da mobilização de movimentos sociais, destacadamente aqueles da área da saúde. Os movimentos associados à área da saúde se organizaram precocemente, ainda no período ditatorial, e se tornam um dos principais atores na luta por inclusão de elementos relacionados

⁷³ Como nos lembra Cunha (2009), o uso do formato dos conselhos como “como meio de apoio ao exercício do poder político” (CUNHA, 2009: p. 124) existiram desde o período imperial no Brasil. Todavia, teria sido durante a década 1930, que o “Estado brasileiro constrói suas bases técnicas e burocráticas, que são instituídos organismos colegiados que possibilitariam o apoio à tomada de decisões. São criados os conselhos de notáveis, que serviam como órgãos consultivos dos ministros nas respectivas áreas” (CUNHA, 2009: p. 124). Tatagiba (2002) também fala de outra forma de organização de Conselhos na década de 70 que tiveram alguma influência na organização recente da instituição participativa que leva esse nome, os *conselhos comunitários*. Estes conselhos tinham o objetivo de “servir de espaço de apresentação das demandas da comunidade junto às elites políticas locais, numa relação que renova a tradicional relação clientelista entre Estado e sociedade.” (TATAGIBA, 2002: p. 54-55). Teriam sido retomados por governos eleitos a partir de 82 para responder à crescente mobilização popular no momento (TEIXEIRA, 1996).

à participação popular na nova Constituição, conquistando bastante visibilidade para as suas demandas. Apresentando propostas concretas de mudanças na gestão das políticas públicas de saúde, demandavam padrões de institucionalização da participação – nos níveis municipal, estadual e nacional – que proporcionassem a participação da população nas tomadas de decisão acerca das políticas daquela área. Clamavam, ainda, que essas arenas fossem regidas pelo critério da paridade participativa em sua composição, assegurando-se a divisão de poderes entre representantes das duas esferas, sociedade civil e Estado, com vistas a se garantir que o Estado não dominasse completamente o debate dentro dessa arena (ABERS e KECK, 2008).

Um dos sucessos mais importantes desses movimentos de saúde foi a inclusão da obrigatoriedade da existência dos conselhos com a participação da sociedade civil no âmbito da formulação de políticas em todos os níveis de governo⁷⁴ no Brasil. Na esteira do processo de instituição destes conselhos, vários outros setores das políticas públicas passaram a incorporar, em seus processos de tomada de decisão, formatos similares a essa nova estrutura de instituição participativa. Estes conselhos, diferentemente de outros surgidos em períodos anteriores, foram previstos por lei e tinham maior poder de influência, já que eram garantidos formalmente, na formulação das políticas. Por força da pressão dos movimentos, surgem no início dos anos 1990, além dos conselhos de saúde, os conselhos da criança e adolescente, da assistência social e da educação. Logo, várias organizações civis são chamadas a representar segmentos da população nesses novos fóruns institucionalizados, inclusive as feministas⁷⁵. A formalização das mesmas foi encarada, por muitos ativistas, como um avanço democrático importante na luta por inclusão política e, com a proliferação desses órgãos, hoje eles estão presentes massivamente na administração pública⁷⁶ brasileira.

Antes da criação dos conselhos de políticas públicas, previstos na nossa Constituição, outros conselhos foram organizados durante a década de 1980. Estão entre esses, os *conselhos temáticos*, que se caracterizam por não ter “vinculação imediata a um sistema ou legislação

⁷⁴A Constituição de 88 prevê em artigos que tratam das áreas de saúde, previdência, educação e assistência social, a participação popular na formulação das políticas públicas (CUNHA, 2009). Estes artigos são regulamentados posteriormente por leis complementares como a Lei Ordinária da Saúde (LOS) de 1990 e a Lei Ordinária de Assistência Social (LOAS) de 1993, que definiram os conselhos como parte do arcabouço institucional da produção, execução e fiscalização das políticas de saúde e assistência social em estados e municípios, imputando sanções aos governos que não criassem essa instituição participativa no âmbito de suas administrações (AVRITZER, 2008; CUNHA, 2009).

⁷⁵ As feministas conquistam uma vaga específica para as organizações feministas no Conselho Nacional de Saúde em 1995 em decorrência de ação política desenvolvida sob a liderança da Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos e da Comissão de Cidadania e Reprodução, organizações que atuavam de maneira significativa no cenário nacional no campo da saúde reprodutiva, sexualidade, direitos reprodutivos em 1995.

⁷⁶Segundo Abers & Keck (2008), quase todos os municípios brasileiros têm hoje Conselhos de Saúde, por exemplo.

nacional” (TATAGIBA, 2002 p: 49). Estes outros formatos de conselhos são, em geral, relacionados a grandes movimentos de ideias ou a temas gerais e abrangentes no escopo das demandas da sociedade. Acabaram surgindo por força de algum contexto político ou social que levou o governo a acolher aquela determinada temática em seu interior na forma da criação desses conselhos. Estes conselhos temáticos podem assumir formatos variados, mas acabaram se espelhando na forma de organização dos conselhos gestores de políticas públicas, com representantes de entidades da sociedade civil (além dos próprios representantes do Estado). No entanto, não apresentam as mesmas condições de influenciar a produção das políticas, atuando principalmente a partir de um caráter mais consultivo. Exemplos de conselhos temáticos seriam os Conselhos da Mulher ou Conselhos da Condição Feminina, criados a partir de 1983 no Brasil, e sobre os quais falaremos mais detalhadamente adiante. Entre os anos 1980 e 1990 também foram criados os *conselhos de programas*, ou seja, conselhos vinculados a determinados programas de governo que, em geral, tinham caráter provisório, contextual, que tinham sua existência vinculada à própria duração da execução do referido programa. Ao contrário dos conselhos temáticos ou os conselhos de política, caracterizar-se-iam também por articular ou acumular funções executivas (TATAGIBA, 2002: p.49-50).

Os *conselhos de políticas* foram os mais disputados e festejados como, de fato, avanços institucionais na direção da democratização do Estado e das políticas públicas do país. E isso se deu, principalmente, pelo fato de que suas decisões tiveram caráter vinculante com relação às políticas às quais se destinavam. Estes tipos de conselhos definem-se por estar “ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais (...). São, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva área governamental”. (TATAGIBA, 2002: p.49-50).

Ainda segundo Tatagiba (2002), os conselhos gestores de políticas públicas se destacaram em sua novidade histórica por (i) serem espaços de composição plural e paritária, contando com representantes tanto da sociedade civil como de agências do Estado; (ii) “terem no processo dialógico o instrumento privilegiado de resolução de conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo” (TATAGIBA, 2002: p. 50); e por fim (iii) “funcionarem como instâncias deliberativas com competência legal para formular políticas e fiscalizar a sua

implementação”⁷⁷, sendo este um dos principais aspectos que indica a abertura do Estado à maior democratização dos processos de tomada de decisão em seu interior.

À diversidade de tipos de conselhos, se juntam também as variadas formas de organização da dinâmica interna dos mesmos. Mesmo os conselhos de políticas, com longo período de existência e institucionalização no Brasil apresentam variações na forma como organizam as suas atividades. Assim, cada um deles tem uma forma de organizar a própria forma de representação: variam enormemente em relação às formas como se dá a votação de representantes, ao período do mandato dos mesmos, e à proporção de cadeiras destinadas a cada setor a ser representado naquela instituição (FARIA & RIBEIRO, 2011). Variam também em termos de sua organização interna: se tem ou não Mesa diretora, como é definida esta mesa, quais os atributos da mesma, como é definido e quem pode vir a se tornar presidente do conselho, a existência de Câmaras Técnicas, entre outros elementos.

Essas variações, por sua vez, podem nos fazer entender em que medida essas IPs podem ou não ter um maior potencial de inclusão política. Como será debatido à frente, os desenhos institucionais, assim como elementos dinâmicos da deliberação como vocalização de demandas, poder de agenda, entre outros, podem ser indicadores úteis na tarefa de se pensar os impactos das IPs e das relações de representação na inclusão política daquelas e daqueles que nela participam.

4.1.2 Conferências de políticas públicas

Alguns dos canais recuperados no recente aprofundamento dos processos de formulação de políticas públicas foram as Conferências de Políticas Públicas⁷⁸. A partir da

⁷⁷ “Os conselhos gestores tem força legal para influir no processo de produção das políticas públicas, redefinindo prioridades, recursos orçamentários públicos a serem atendidos etc., acenando na direção da partilha do poder. Eles podem interferir de forma direta nos modos de atuação dos órgãos governamentais e não governamentais responsáveis pela execução das políticas, a cujas áreas estão ligados, 'induzindo o Estado à ação' e impondo mecanismos de responsabilização do Estado perante a sociedade (MOREIRA, 1999; CARVALHO, 1995). A competência legal de deliberar sobre as políticas públicas é a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma democrática do Estado.” (TATAGIBA, 2002: p. 50-51).

⁷⁸ As Conferências se iniciaram no âmbito das políticas de Saúde e foram criadas por Vargas, em 1937, “com o objetivo de facilitar o conhecimento do Governo Federal acerca das atividades relativas à saúde e de orientá-lo na execução dos serviços locais de saúde. [...] Do total de encontros nacionais, 9 aconteceram entre 1941 e 1988” (PETINELLI *et al*, 2011, p. 12), 8 delas referentes ao tema da saúde. Na década de 40, quando foram instituídas as primeiras conferências, estas contavam somente com “representantes governamentais para o planejamento e direcionamento de ações descentralizadas” (SOUZA *et al*, 2013: p. 8). Ainda segundo Souza *et*

década de 1990 foram organizadas mais de 90 conferências nacionais abarcando diversas áreas de produção de políticas públicas no país, sendo que 27 delas foram organizadas entre 1988 e 2002 e 102 ocorreram entre 2003 e 2014, abrangendo 43 setores de políticas públicas⁷⁹. Inicialmente, as Conferências de políticas públicas brasileiras foram realizadas no âmbito da produção das políticas de saúde e educação (SOUZA *et al*, 2013), e seguindo a demanda crescente dos movimentos sociais por participação no debate acerca da formulação e implementação das mais diversas políticas públicas, elas se ampliaram bastante, especialmente em termos da participação cada vez maior de representantes da sociedade civil. Nos anos 2000, houve uma diversificação dos setores do Estado que passaram a adotar esse mecanismo de consulta popular como parte integrante das atividades de produção e planejamento de políticas. Direitos Humanos, Direitos da Criança e do Adolescente e mais recentemente no governo Lula, as políticas públicas destinadas à comunidade LGBT, à população negra e às mulheres, à pesca etc. As Conferências se tornaram uma das principais arenas de interlocução entre governo e sociedade civil com o objetivo de formular propostas de políticas públicas (PETINELLI *et al*, 2011; POGREBINSCHI & SANTOS, 2011; CUNHA, 2012; SOUZA *et al*, 2013). Elas vêm se transformando portanto, em instâncias de deliberação e de participação destinadas a prover diretrizes para as políticas em âmbito federal (POGREBINSCHI & SANTOS, 2011; CUNHA, 2012).

As Conferências realizadas no período recente envolveram uma ampla gama de formatos e modos de funcionamento, sendo objeto de diversos estudos, tendo sido analisadas seja pelo seu formato institucional (SOUZA *et al*, 2013; FARIA e RIBERIO, 2011), seja seu potencial inclusivo (CUNHA, 2012), sobre a forma como se dá a representação (ALMEIDA, 2012; TEIXEIRA *et al*, 2012); assim como a deliberação (FARIA, 2012), a efetividade deliberativa (PETINELLI, 2011; 2013) e a efetividade da participação nesses espaços (RIBEIRO *et al*, 2015), ou mesmo em relação aos impactos que tiveram na produção legislativa do Congresso Nacional (POGREBINSCHI & SANTOS, 2011), entre outros aspectos.

Essas IPs podem ser caracterizadas de uma forma geral, como uma interface de diálogo entre Estado e sociedade que são convocados pelo Estado. Adicionalmente, têm a característica de comumente serem realizadas “etapas preparatórias em uma estrutura

al (2013), o marco da transição em direção a se tornar uma instituição participativa, com presença de atoras e atores da sociedade civil, se deu com a 8ª Conferência de Saúde, realizada em 1986.

⁷⁹Segundo dados disponibilizados pela Secretaria Geral da Presidência da República em: <http://secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias> (Acesso em 03 Jun 2015). Ao total, desde que foram criadas em 1937 foram realizadas 143 Conferências Nacionais.

escalonada” (SOUZA et al, 2013: p. 11), como as Conferências Municipais e Estaduais no caso das Conferências Nacionais de Política para as Mulheres (CNPMS). Nestas etapas iniciais são discutidas propostas, diretrizes, prioridades nos municípios e Estados e são eleitas e eleitos representantes da sociedade civil e do governo que participaram da Conferência Nacional⁸⁰. Nestes casos os regimentos internos⁸¹ de cada evento nacional definem o número de representantes ou, na linguagem presente nas normas, de delegadas e delegados. Ao fim das rodadas municipais e estaduais são eleitas e eleitos um conjunto de representantes que irá representar cada estado na Conferência Nacional. Além disso, estas etapas municipais, regionais e estaduais podem vir a ser utilizadas por municípios e estados como instrumentos de participação política para informar suas administrações incorporando os resultados no planejamento das políticas que formulam e executam.

Quanto ao objetivo das Conferências, para além da participação popular na tomada de decisões governamentais, eles podem variar bastante. As Conferências podem ter desde o interesse em difundir ideias e em afirmar compromissos até a construção de estratégias, diretrizes ou planejamento de ações governamentais. Podem incluir também o objetivo de avaliar políticas ou mesmo de refletir sobre a ampliação e fortalecimento das instituições participativas (SOUZA, 2012). Quando há a finalidade de formulação de metas, diretrizes e estratégias de atuação dos órgãos governamentais podem oferecer como resultado final do processo, a formulação de planos nacionais de políticas, como é o caso das Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR) e as CNPMS.

Outra característica importante das Conferências é a de que alguns temas sujeitos à interpelação da sociedade por via deste tipo de mecanismo de participação têm *status* diferentes perante o Estado. A política de assistência social, por exemplo, “é garantida constitucionalmente e, portanto, as conferências sobre o tema devem ser realizadas periodicamente e suas resoluções têm caráter vinculante, devendo ser transformadas em decisões do Executivo” (PETINELLI *et al*, 2011, p. 12). Ao contrário do que acontece com as políticas para as mulheres, que não são consideradas ainda políticas de Estado, o que faz com

⁸⁰ Souza *et al* (2013) no mapeamento das Conferências realizadas no âmbito federal entre os anos de 2003 e 2011, concluem que existem alguns casos que destoam desta caracterização geral. Das 82 Conferências realizadas no período e analisadas pelos autores, 13 delas não contavam com alguma destas características ou mais de uma. Entre as diferenças observadas estão o fato de que alguns processos de consulta não foram convocados por um órgão executivo ou conselho gestor correlato, algumas delas foram realizadas sem etapas preparatórias com escolha de representantes para uma Conferência Nacional, entre outras. Seguindo esta linha de argumentação os autores subdividem as conferências entre as *típicas* (cujo desenho segue aquelas linhas gerais apresentadas sobre convocação, etapas preparatórias e seleção de representantes) e *atípicas* (que apresentam formatos diversos àqueles citados) (SOUZA *et al*, 2013).

⁸¹ Os regimentos internos são redigidos pelo órgão estatal, seja municipal, seja estadual ou federal, responsável pela organização da Conferência em cada um dos níveis da administração pública.

que as suas resoluções não tenham como destino certo a efetiva aplicação.

Desde sua criação até hoje as Conferências vêm se tornando cada vez mais inclusivas. Por um lado isso vem ocorrendo em função do mecanismo estar aumentando sua amplitude e a sua abrangência, se tornando mais porosas aos diversos grupos sociais em todos os estados do país⁸² (POGREBINSCHI & SANTOS, 2011). Por outro lado, os aperfeiçoamentos institucionais têm garantido que haja espaço propício para a participação e deliberação, promovendo o debate dos mais diversos temas que estão envolvidos na formulação de políticas nos vários campos de atuação do Poder Executivo brasileiro (PETINELLI *et al*, 2011). Dessa forma, mesmo que não possamos aferir ou avaliar a qualidade da deliberação apenas abordando as regras que a confeccionam, elas representam, em si próprias, um avanço e uma conquista para diversos movimentos sociais que sempre estiveram à margem do processo de formulação de políticas públicas.

4.2 PENSANDO AS INSITUIÇÕES PARTICIPATIVAS SOB A ÓTICA DA INCLUSÃO POLÍTICA

A expansão observada do número de instituições participativas no Brasil, sobre o qual falamos na sessão anterior colocou novos desafios, tanto teóricos como metodológicos, aos estudos acerca das mesmas (AVRITZER, 2008). No que tange conselhos e conferências, muitos dos reptos colocados se relacionavam às tentativas de auferir a capacidade desses tipos de IP em canalizar as demandas das organizações da sociedade civil e quais os impactos dos debates e decisões produzidos por elas sobre as ações e políticas estatais.

Os conselhos, principalmente os conselhos de políticas públicas, foram recebidos com certo entusiasmo. Este estava ligado à crença na possibilidade de se promover reformas de fato no âmbito do arcabouço institucional estatal. Reestruturações que teriam o intuito de alterar os padrões de relacionamento daquele arcabouço com a sociedade civil, oferecendo assim maiores condições para que, por exemplo, grupos marginalizados tivessem mais voz e maior participação na produção e no controle das políticas. Assim, foram defendidos como arenas que potencializariam a participação e a partilhariam melhor o poder entre Estado e

⁸² Estima-se que cerca de 7 milhões de pessoas já participaram de Conferências entre 2003 e 2012 (AVRITZER & SOUZA, 2014).

sociedade civil. A prática destas instituições, todavia, foi heterogênea⁸³, variando em sua capacidade de efetivamente democratizar os governos (AVRITZER, 2008) e incluir as perspectivas⁸⁴ dos grupos marginalizados. Algo que vem se confirmando através de múltiplos estudos empíricos (TATAGIBA, 2002; FUKS, 2002; AZEVEDO & RIBEIRO, 2004; ABERS & KECK, 2008; CUNHA, 2012; FARIA & RIBEIRO, 2014), e vem levantando novas agendas de pesquisa interessadas em compreender em que medida a diversidade de aplicações, não apenas dos conselhos, mas das IPs de uma maneira geral, impactam o potencial inclusivo destas.

Num esforço de sistematização destes questionamentos, Abers & Keck (2008), apontaram que os estudos existentes acerca das atividades dos conselhos, destacam dois eixos de limitações que foram comumente identificadas: (i) a forma como se dá a representação da sociedade civil nesse tipo de IP e a (ii) a resistência do Estado em compartilhar o poder de tomada de decisão com o referido conselho. Como já discutido, no primeiro caso, discute-se em que medida é possível viabilizar, tanto em meios práticos quanto teóricos, a presença das perspectivas daqueles que desejam participar de processos de tomadas de decisão. Defendem, questionam ou avaliam, por conseguinte, as possibilidades de se promover inclusão política nesses ambientes sob o ponto de vista das relações de representação acionadas nos mesmos. Como estamos vendo, o debate sobre a representação não se restringe apenas aos conselhos já que são retomados também nos estudos acerca das conferências de políticas públicas.

O segundo eixo enfatiza os impedimentos à abertura do Estado à participação cidadã nos termos da *partilha de poder* de tomada de decisão (ABERS e KECK, 2008), preocupação igualmente comungada pelos estudos sobre conselhos e conferências. Seguindo essa linha de abordagem, alguns estudos ressaltam diversos aspectos das experiências práticas de implementação destas IPs que indicariam que os agentes estatais, mesmo que levados a incorporar mecanismos alternativos de consulta à população, nem sempre estão dispostos a submeter ao escrutínio desses mecanismos, as decisões acerca das políticas a serem adotadas (TATAGIBA, 2004; ABERS & KECK, 2008). Assim sendo, quanto menor a participação da população na efetiva tomada de decisão por meio das IPs, mais prejudicado seria o desempenho delas no seu papel na inclusão das “vozes dos excluídos”.

Outro conjunto estudos parte dos pressupostos definidos pela Teoria Deliberativa para discutir em que medida a operacionalização das instituições participativas serviria ao propósito do aprofundamento da democracia. Nesse sentido, tais estudos tentam analisar as

⁸³ AVRITZER, 2008; WAMPLER, 2005.

⁸⁴ No sentido expressado por Young (2006).

dinâmicas dos encontros entre sociedade civil e Estado nas IPs, avaliando as características do tipo de deliberação pública estão ocorrendo ali. Entre os pressupostos elencados comumente está a pluralidade do público envolvido nas deliberações; a *inclusão deliberativa* (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997) revelada pela presença de todos aqueles afetados pelas decisões a serem tomadas; a *igualdade de participação* (todos os cidadãos teriam o mesmo direito de participar) e *deliberativa* (todos os que participam da deliberação devem ter a mesma oportunidade de vocalizar seus pontos de vista no debate); *publicidade* (os termos dos debates devem ser públicos e de fácil acesso àqueles que quiserem acompanhar), entre outros⁸⁵ (ALMEIDA & CUNHA, 2014).

Estes pressupostos se transformam no pano de fundo de alguns esforços metodológicos de mensuração da capacidade das IPs em promover a inclusão. Nesse contexto, se sobressai nos dias de hoje o uso do termo *efetividade* para se discutir os alcances dessas instituições no cumprimento de seus objetivos de inclusão dos mais diversos grupos da sociedade civil no escopo dos diferentes processos de tomada de decisão; algo que, por sua vez, teria surgido da aproximação da literatura sobre IPs do estudo acerca das políticas públicas. Usos como o da *efetividade participativa* (AVRITZER, 2014), *efetividade das instituições participativas* (PIRES, 2014) e *efetividade deliberativa* (AVRITZER, 2008; CUNHA; 2009; ALMEIDA & CUNHA, 2014) trazem, pois uma nova agenda de debates e pesquisas no campo dos estudos das IPs e trazem ainda uma interessante contribuição para o debate acerca da inclusão política, na medida em que propõem indicadores e formas de abordagem das dinâmicas das IPs que nos permitam dizer algo novo a respeito da sua capacidade de promover inclusão, tanto de indivíduos quanto de demandas. E fazem isso ao tentar enfrentar os desafios de debater e mensurar os impactos que as deliberações nessas instituições têm nas tomadas de decisão no interior do Estado.

O conceito de efetividade das IPs, portanto, apresenta nuances semelhantes àquelas do conceito de inclusão em si. Nesse sentido, um dos elementos da concepção da efetividade das IPs pode ser apresentado como a propensão “[...] das instituições em incluir novas e diferentes vozes no processo de implementação, gestão e controle das políticas [...]” (FARIA, 2007: p.1), ou seja, o potencial de incluir/aproximar a sociedade civil do Estado, propondo um novo paradigma em suas relações ao expandir a participação dos cidadãos através destes processos. Ademais da inclusão de um maior número de indivíduos/vozes em deliberações públicas,

⁸⁵ Além dos citados no texto, Almeida & Cunha (2014) citam ainda a reciprocidade, a liberdade, a provisoriamente, a conclusividade, a não tirania, a autonomia e o *accountability* como pressupostos geralmente elencados pelos teóricos comumente identificados como deliberacionistas, resgatados na busca da compreensão das possibilidades de inclusão política das IPs.

outro resultado importante seria o de ampliar o acesso da população aos bens públicos, a partir do debate amplo e aberto acerca das opções de políticas disponíveis (FARIA, 2005). Isso depende, por outro lado, da “capacidade efetiva dessas instituições influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública” (CUNHA, 2007: p.6). Cunha (2007), ao apresentar sua versão do conceito, frisa a perspectiva ancorada na Teoria Deliberativa e elenca como expressões da efetividade das IPs, a institucionalização dos procedimentos, a pluralidade da composição, a deliberação pública e inclusiva, a proposição de novos temas, a decisão sobre as ações públicas e o controle sobre essas ações. (CUNHA, 2007: p. 6)

Um dos aspectos que caracterizam as múltiplas IPs que nos ajudam a avaliar o potencial de inclusão das mesmas é a análise dos seus desenhos institucionais (LUCHMAN, 2002; FUNG, 2004; TATAGIBA, 2004; FUNG & WRIGHT, 2003; FARIA, 2005; AVRITZER, 2008; FARIA & RIBEIRO, 2014). Como afirmam Faria & Ribeiro (2014), o desenho institucional pode influenciar o (i) o caráter da participação em termos de quantidade e qualidade da deliberação; (ii) na capacidade de informar os representantes, os cidadãos, construindo conhecimento instrumental para que exerçam sua cidadania; (iii) na relação com o Estado e possibilidade da sociedade civil exercer controle público das ações estatais e colaborar para a elaboração de políticas mais justas e eficazes e por fim (iv) a própria capacidade de mobilização popular (FARIA & RIBEIRO, 2014).

Compreender em que medida o desenho institucional colabora (ou não) para a inclusão política é interessante no sentido em que é esse arcabouço de regras que define aspectos importantes das relações que se darão nas IPs. Pois elas definem quem pode participar e como as e os representantes são selecionados (algo que reflete diretamente sobre em que bases poderá se dar essa relação de representação). Elas também ordenam quem tem direito à voz e voto nas deliberações, como e quais temas serão debatidos, quais os recursos informacionais estão disponíveis (recursos que tornariam mais balizados os posicionamentos dos participantes), entre outros aspectos relevantes.

O potencial inclusivo e democratizante das IPs, dessa forma, pode ser avaliado pela composição, pluralidade e a proporcionalidade das mesmas. Nesse sentido, quanto mais plural e igualitário em sua formação, maiores serão aqueles potenciais (FARIA & RIBEIRO, 2014). É importante perceber se há paridade entre o número de representantes da sociedade civil e o do Estado ou, por exemplo, se há ampla participação daqueles que são afetados pelas decisões tomadas. Exemplos desse tipo de formação é o do Conselho Nacional de Saúde (CNS) que

conta com a representação de usuários, atores governamentais, prestadores de serviço e trabalhadores do setor, e, de forma semelhante ao CNS, o Conselho Nacional de Assistência Social (CUNHA, 2012). Diferentemente dos dois últimos, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), apresenta dois segmentos principais (sociedade civil e Estado), sendo que a sociedade civil é subdividida em duas categorias, além da presença de conselheiras de notório conhecimento e eméritas, como veremos.

É importante também a participação de todos na elaboração das regras na medida em que elas influenciam a escolha dos representantes ou das organizações a serem representadas na IP. A construção coletiva das normas inibe a possibilidade da perpetuação de mandatos e abertura à entrada de novos atores e setores que demandem por esta participação. Ademais, aspectos relacionados às normas em si também incidem sobre o potencial de inclusão. Eleições públicas de organizações e representantes promoveria avanço democrático, como acontece nas Conferências de Políticas Públicas. Já quando há indicação ou seleção feita pelos órgãos governamentais, como acontece em alguns conselhos, há conseqüentemente menos controle e menos abertura à participação daqueles/as que reivindicam se engajar nessas relações com o Estado. Assim, também, quanto menores as restrições a quem é elegível nesses processos maiores são as possibilidades de entrada de novos atores e atoras neles. Se torna relevante identificar então como são definidas as entidades e os segmentos que participarão (usuários, trabalhadores, prestadores de serviço, categorias de organizações da sociedade civil etc.), o número de cadeiras e a existência de critérios que assegurem a pluralidade dos mesmos, as regras que organizam a representação de uma forma geral (FARIA & RIBEIRO, 2014). À análise do desenho institucional no que toca a representação podem ser adicionados elementos trazidos pelo próprio conceito da mesma, tais como as diferentes formas de autorização exercidas nas IPs, a existência ou não de mecanismos de prestação de contas, além da percepção dos atores acerca da representação política (ALMEIDA & CUNHA, 2014).

A efetividade deliberativa como forma de compreender em que medida as IPs podem ser consideradas mecanismos de inclusão de grupos excluídos dos processos políticos convencionais também é operacionalizada na forma de pesquisas empíricas. Com o foco no caráter deliberativo dessas arenas, Cunha (2009) e Almeida & Cunha (2014) reforçam três variáveis relacionadas aos pressupostos deliberativos listados acima: pluralidade, publicidade e igualdade deliberativa. Nesse sentido, além da preocupação já apontada nos estudos sobre o desenho institucional, sobre a composição das IPs, a iguais condições de vocalização das

demandas, há também a preocupação com a importância da publicidade dos debates e também a identificação de outras variáveis que afetariam a deliberação e que iriam além (ou seriam mesmo anteriores) ao arcabouço de normas que regem as IPs.

Entre elas, Almeida & Cunha (2014) citam os projetos políticos dos governos, algo que já havia sido discutido também por Wampler & Avritzer (2004) de maneira semelhante ao apontar para a importância do partido político e/ou da coalizão de governo; a vida associativa da comunidade, defendida como variável importante por Avritzer (2002) e Putnam (2002); a confluência entre projetos e aspirações de grupos sociais e políticos e a existência de públicos fortes que exercessem autoridade e pudessem ter influências diferenciadas nas decisões políticas. Outra variável identificada em estudos empíricos foi o engajamento político ou a vontade política do/a gestor/a em dar voz e absorver os debates produzidos nas IPs nas atividades governamentais (FARIA, 2005), dito de outra forma, em garantir que haja inclusão política através das relações de representação.

Ainda sobre as possibilidades de inclusão nas IPs, há também estudos como o de Pogrebinschi & Santos (2011) sobre as conferências de políticas que buscam compreender os impactos inclusivos dessas instituições para além dos órgãos governamentais a que estão ligados, gerando transformações em outros poderes e esferas estatais. No estudo citado, os autores afirmam que as conferências têm gerado significativo impacto na formação de agenda do Poder Legislativo, algo de extremo valor para grupos historicamente excluídos como mulheres, negros e comunidade LGBT. Poucos são os parlamentares que defendem os pontos de vista e opiniões de grupos como esses no Congresso Nacional (BRITO, 2010). Esses poucos existentes, em geral, esbarram em um sem número de barreiras que os impede de alcançar sucesso na aprovação de proposições que promovam o seu reconhecimento (BRITO, 2010). Consequentemente, quando o Legislativo lança mão das conferências, seja como base informacional, seja como fonte de insumos deliberativos para a atividade representativa (POGREBINSCHI & SANTOS, 2011), nos revela o potencial que esses eventos representam para a luta de grupos excluídos e que estão em busca de reconhecimento e inclusão política. Este efeito em cadeia, além disso, se mostra muito eficiente ao constatarmos que várias proposições e emendas constitucionais foram aprovadas e promulgadas a partir dos temas elencados nas conferências (POGREBINSCHI & SANTOS, 2011).

As formas de aproximação do tema da efetividade e da capacidade das instituições participativas de serem um canal eficaz de vocalização das demandas da sociedade civil e de grupos historicamente excluídos e de promover inclusão através da construção de novos

canais de representação nessas arenas tem como resultado a consolidação de modelos de análise dessas IPs. Modelos que se mostram como ferramentas úteis na compreensão das dinâmicas que se dão entre movimentos feministas e o Estado nelas e mais do que isso ajudam a compreender em que medida essas interações favorecem ou não a incorporação das demandas e perspectivas feministas no Estado.

4.3 MOVIMENTOS FEMINISTAS E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

As duas principais instituições participativas no nível federal relacionadas aos direitos das mulheres e que são compostas por mulheres organizadas na sociedade civil são o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres e as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres. Apesar de terem surgido em dois contextos distintos, formam a base vertebradora daquilo que ALCÂNTARA e SADENBERG (2012) chamaram de *feminismo estatal participativo*. Apesar de creditados como duas conquistas fundamentais dos movimentos feministas brasileiros, apresentam importantes desafios à inclusão política de mulheres, conforme veremos a seguir.

Para a análise das relações de representação entre os movimentos feministas e o Estado, nos focaremos nessas duas IPs. No entanto, é importante lembrar que essas articulações dos feminismos não se restringem apenas às instituições específicas para mulheres. Vale lembrar a luta da Rede Nacional Feminista de Saúde Direitos Sexuais e Reprodutivos que garantiu, em 1995, uma vaga no Conselho Nacional de Saúde às organizações feministas⁸⁶. Também participam ativamente do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, do Conselho Nacional de Combate à Discriminação de LGBT, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, entre outros⁸⁷. Assim, buscam promover a interseccionalidade das políticas, buscando representação nas IPs dos mais diversos setores.

⁸⁶ http://conselho.saude.gov.br/comissao/saudmulher_2.htm Acesso: 25 Jun 2015.

⁸⁷ <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cncd-lgbt/composicao> Acesso: 25 Jun 2015; <http://www.seppir.gov.br/apoioproj> Acesso: 25 Jun 2015; <http://www.mda.gov.br/sitemda/tags/condraf> Acesso: 25 Jun 2015

4.3.1 O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

No que diz respeito ao Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM), é difícil falar que os movimentos e organizações feministas e de mulheres desde sempre ou desse a sua criação se relacionavam com o Estado, fazendo uso destes mecanismos de representação. Quando apresentamos alguns debates acerca da formulação e atuação dos conselhos de políticas no âmbito do Estado brasileiro pudemos ver que, desde o início, a estrutura e os mecanismos de representação estiveram presentes. Isso não pode ser dito quando analisamos a trajetória do CNDM no Estado brasileiro.

A história do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres se inicia em 1983 com a fundação dos conselhos estaduais em São Paulo e Minas Gerais. As mulheres, várias delas envolvidas nas campanhas que sucederam a eleição de 1982, conquistaram alianças importantes dentro das estruturas partidárias. Estratégicos principalmente foram os laços criados pelas ativistas feministas do PMDB, partido que alcançou resultados importantes nas eleições daquele ano. Através de acordos entre militantes e governadores eleitos em São Paulo e em Minas Gerais – respectivamente, Franco Montoro e Tancredo Neves, foram montados os primeiros Conselhos. Surgem, portanto, de reivindicações de grupos feministas e de mulheres que acreditavam que seria fundamental que existisse um lugar dentro dos governos onde fossem discutidas e realizadas ações que transversalizassem a temática dos direitos das mulheres nas mais diversas esferas do Estado. Ao serem criados, estes órgãos tiveram um caráter que ia além da consulta e deliberação acerca das políticas feitas pelos órgãos executores, exercendo também a tarefa de colocar em prática, de executar determinadas políticas. Nesse modelo, havia um grupo de conselheiras que exercia o papel de discutir a elaboração das políticas, estas, todavia, eram indicadas para o cargo não sendo selecionadas por nenhum tipo prévio de seleção e votação. Além disso, ao contrário de outros conselhos que viriam a existir em seguida, as indicações tinham caráter individual e não tinha como critério principal a condição de representação dos movimentos e organizações das quais as ativistas faziam parte⁸⁸, apesar de ser levado, em alguns casos, tal condição em conta.

Mesmo com a defesa de alguns setores do campo, Schumacher (2007) aponta que a

⁸⁸ Num paralelo aqui com modelos já clássicos de Conselhos Nacionais surgidos entre fins da década de 80 e início dos 90, como o Conselho Nacional de Saúde e o Conselho Nacional de Assistência Social. Nestes, a cadeira no conselho é do movimento ou organização, ou seja, a representação é organizada a partir dos grupos formados na sociedade civil.

criação deste tipo de órgão não era algo que contava com o apoio unânime de todas as feministas. Pelo contrário, ainda sob a sombra dos abusos do Estado autoritário, muitas feministas viam com maus olhos quaisquer atividades que envolvessem uma aproximação dos movimentos com a esfera estatal. Temiam que o Estado descaracterizasse as demandas feministas. Havia também aquelas que não corroboravam a criação dos conselhos por questões partidárias, mais do que propriamente feministas. Nesse momento, ainda é bastante presente no cotidiano dos movimentos feministas e de mulheres, como outros movimentos de forma em geral, estratégias de ação centradas em protestos, manifestações e, é claro, de negação e completo afastamento do Estado, como o próprio relato de Schumacher (2007) indica, dado também que muitas dessas militantes exerciam um trabalho autônomo em relação às estruturas estatais.

O importante é que, apesar das contradições, a luta das militantes – principalmente daquelas ligadas aos partidos políticos na época – pela existência de uma agência estatal responsável por pensar políticas para as mulheres foi o principal motor para uma transformação importante no Estado (ALVAREZ, 1990; PITANGUY, 2002; HTUN, 2003; MACAULAY, 2010; SCHUMACHER, 2007). Mesmo que inicialmente estejamos falando de uma experiência estadual, ela logo em seguida foi espelhada nas articulações que levaram à fundação do CNDM, foco de nossa análise aqui. Representa também, se não o surgimento, a recriação de relações novas e relativamente estáveis entre militantes e o Estado que em décadas anteriores não foram notadas.

Nas eleições ocorridas em 1984, sagrou-se presidente eleito o então governador de Minas Gerais, Tancredo Neves, e ainda nesse ano, lideradas pela então deputada Ruth Escobar, foi firmado um acordo, através do qual o político mineiro se comprometeu em fundar o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) quando tomasse posse como Presidente da República. A oposição de algumas feministas nesse momento também foi sentida, como de novo Schumacher (2007) vem nos lembrar. Uma das preocupações das opositoras era a de qual significado teria a criação de uma esfera de defesa dos direitos das mulheres num governo que não havia sido democraticamente eleito⁸⁹, sofrendo, o órgão, as consequências da ausência da própria legitimidade eleitoral. Também havia o medo da forma como o governo eleito lidaria com o Conselho e a forma como ele, afinal, viria a ser composto. Quem dele participaria?

A questão da legitimidade foi um dos principais motivos que levaram as feministas a

⁸⁹ Como já é sabido, as eleições de 1984 foram realizadas de maneira indireta via Colégio Eleitoral.

propor a criação do Conselho por via de legislação específica e não por decreto presidencial. Dessa forma, mesmo com a morte de Tancredo Neves, em 29 de agosto de 1985 foi aprovada a Lei Nº. 7.353, que criou o CNDM brasileiro. O Conselho recém-criado era vinculado ao Ministério da Justiça, mas contava com autonomia administrativa e financeira. Sua estrutura era composta por um Conselho Deliberativo, Assessoria Técnica e a Secretaria Executiva⁹⁰. (SCHUMAHER, 2007). As cadeiras no Conselho deliberativo e da presidência do CNDM, assim como ocorria nos conselhos estaduais, eram definidas por indicação. No caso no Conselho Nacional, pelo/a Presidente da República. Entre suas atribuições, estava a de “formular diretrizes e promover políticas em todos os níveis da administração pública direta e indireta, visando à eliminação das discriminações que atingem a mulher” (BRASIL, 1985). Para promover estas políticas, contavam com recursos próprios provenientes do Fundo Especial de Direitos da Mulher e um corpo de 104 funcionários (PIMENTA, 2010: p. 135) em dois andares do Ministério da Justiça (MACAULAY, 2010: p. 275).

“Although it was constituted as a consultative body, it enjoyed political space that gave it considerable de facto executive and deliberative powers. The CNDM possessed administrative and financial autonomy, a ring-fenced budget of 3 million U.S. dollars allocated by congress, a technical support staff, and an executive-secretariat to carry out tasks mandated by the board. It's wide-ranging mission statement to work for national policies against the discrimination of women was based on the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)”. (MACAULAY, 2010: p. 274)

A primeira gestão do Conselho (de 1985 a 1989) teve como uma de suas principais ações a campanha "*Constituinte prá valer tem que ter palavra de mulher*" que buscava influenciar a escrita da Constituição de 1988 de forma a garantir a inclusão de novos direitos da mulher (PITANGUY, s/d; PIMENTA, 2010). A articulação tanto com os movimentos sociais quanto com o Estado, seja no âmbito do Poder Executivo, seja na aliança com parlamentares, caracterizou o que Schumacher (2007) chama de dualidade de sua atuação, ressaltando que o diálogo com a sociedade civil era muito mais intenso do que com o próprio Estado. Sumariamente, entre 1985 e 1989 o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres foi responsável por campanhas nacionais, projetos de valorização da luta das mulheres no país e tentativas de realização de levantamentos e pesquisas que legitimassem suas demandas por políticas públicas para as mulheres nos diversos ministérios do país.

⁹⁰ Na mesma Lei é criado o Fundo Especial de Direitos da Mulher através do qual destinado a gerir recursos e financiar as atividades do CNDM, no valor de Cr\$ 6.000.000.000 (BRASIL, 1985; SCHUMAHER, 2007). Esse valor, corrigido para janeiro de 2015 pelo índice IPC-A do IBGE, corresponderia a cerca de R\$ 9.000.000,00.

“Analisando sua curta trajetória, pode-se dizer que a atuação do CNDM, nesse primeiro período, esteve muito mais voltada para a articulação com os movimentos de mulheres do que com o próprio Governo. Teve o mérito de não haver jamais atuado partidariamente ou de ter se transformado em cabide de empregos. Tampouco foi "maternalista", na medida em que sempre devolveu aos grupos de mulheres a responsabilidade de pensar suas alternativas e encaminhamentos.” (SCHUMAHER, 2007)

Nesse período é possível se pensar no CNDM como um grande aglutinador das demandas de diversos setores do campo discursivo de gênero (ALAVAREZ, 2014) e o ponto de encontro entre a sociedade civil e o Estado naquele período, não apenas por sua posição privilegiada por estar dentro da estrutura estatal e chamar a atenção da sociedade civil, mas também por buscar na sociedade civil o apoio necessário para garantir que as demandas e articulações que propunham dentro do Estado tivessem mais força. Isso fica explícito em um trecho de documento de divulgação do Conselho citado por Pimenta (2010): “Companheira, o CNDM é o seu veículo de participação na luta da mulher brasileira preocupada em transformar a sociedade, com a ocupação do lugar por nós conquistado” (PIMENTA, 2010: p. 120).

Mesmo com o sucesso na campanha pela inclusão de direitos das mulheres na Constituinte, em 1989 o Conselho teve sua continuidade ameaçada quando foi aprovada a medida provisória Nº 150/1990⁹¹, que entre outras coisas, revogou o parágrafo da Lei Nº 7.353/1985 que garantia ao Conselho a sua autonomia administrativa e financeira. Como consequência, o CNDM teve suas funções e estruturas reduzidas pelo Ministério da Justiça (MJ). Várias são as razões apontadas para tal enxugamento⁹² que é seguido de outra crise ainda em 1989. Foram nomeadas pelo MJ doze novas conselheiras, que não tinham nenhuma relação com o movimento feminista. A oposição das conselheiras ligadas aos movimentos e militantes às nomeações do Ministério culminou com a renúncia coletiva das conselheiras reminiscentes e do corpo técnico. Por fim, com o governo Collor, o Conselho perdeu completamente a sua autonomia administrativa e financeira. Perdendo também qualquer poder de ação dentro da estrutura do Estado. Posteriormente, ativistas da AMB viriam a afirmar que durante o governo Collor foram cortados os canais de diálogo entre Estado e sociedade civil

⁹¹ A Medida Provisória Nº 150, de 15 de março de 1990 foi convertida posteriormente na lei nº 8.028, de 12 abril de 1990.

⁹² Segundo Schumacher (2007) o CNDM teria sido vítima do seu próprio sucesso, no sentido em que como teria afirmado o então Ministro da Justiça, Oscar Dias Corrêa, que teria declarado na imprensa que o Conselho já havia cumprido sua função ao ter garantido que 80% das reivindicações das feministas fossem incorporadas no texto constitucional e que isso justificaria uma redução proporcional às conquistas dos movimentos. Já Pitanguy (s/d; 2011), afirma que haveriam ocorrido diversos embates entre o Ministério e o Conselho devido à determinadas atividades realizadas pelo Conselho, como a publicação de material que critica a atuação do governo brasileiro e realização de um evento, o Tribunal Winnie Mandela, no Dia da Consciência Negra.

(AMB, 2000), numa afirmação exemplar da relação dos movimentos e organizações de mulheres ao longo dos primeiros anos da década de 90.

O início desta década representa um período de grandes dificuldades para as organizações e os movimentos feministas e de mulheres que buscavam um diálogo com o governo federal. Na contramão da tendência de construção de novas formas de participação como a reestruturação do Conselho Nacional de Saúde em 1990 e o Conselho Nacional de Assistência Social anos depois, em 1993, o CNDM passou a contar com um corpo de conselheiras com pouco ou nenhum laço com os movimentos e organizações de mulheres e feministas. Foram realizadas algumas atividades para dar relevo à importância dos direitos das mulheres. Também foi contratada uma empresa privada para realizar um estudo sobre a estrutura do CNDM e a produção de um relatório com propostas de alteração do mesmo, de forma a se ter maior efetividade na produção das políticas. No entanto, as sugestões apresentadas ao Ministro da Justiça não foram aceitas.

Como as experiências dos Conselhos Nacionais já citados - de Saúde e Assistência Social - mostraram, as iniciativas de setores da sociedade civil foram fundamentais para a consolidação destes como instrumento de participação e importante canal de diálogo com o Estado. A ausência de uma relação mais próxima do Conselho com as organizações e movimentos da sociedade civil pode ser aventada como uma das razões pelas quais o CNDM permaneceu enfraquecido. Sem um processo de negociação que incluísse a sociedade civil que legitimasse a decisão política de reestruturação dessa instituição, garantindo maiores condições de participação da sociedade civil no processo de produção de políticas públicas, a voz das conselheiras foi logo silenciada.

Entre 1990 e 1992, o Conselho mudou sua presidência por três vezes e pouco foi feito durante este período devido à precariedade das condições de trabalho no órgão. Sem capacidade de incidir nas políticas públicas realizadas por outras agências estatais, sem recursos financeiros para realizar ações voltadas para a defesa dos direitos das mulheres, o conselho, em crise, foi reformulado quando os movimentos e organizações da sociedade civil pressionaram o novo governo de Itamar Franco. A pressão não resultou nas transformações desejadas, mas resultou na indicação de uma nova composição do Conselho, algumas delas reconhecidas militantes pelos direitos das mulheres.

As Conferências Internacionais realizadas pela ONU ao longo da década de 80 foram também formas de pressão fundamentais para a manutenção do Conselho, pois este era o principal instrumento do governo federal para reforçar seu comprometimento com a

promoção dos direitos das mulheres frente às pressões internacionais que se intensificavam nos períodos de ocorrência destes grandes eventos. Ainda durante o governo de Itamar Franco, o CNDM ganhou alguma visibilidade no interior do Estado no contexto dos preparativos para a participação do Estado brasileiro na *Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento* (Cairo/1994). Isto, todavia, não se refletiu no sucesso na implementação do Programa de Ação de Cairo aprovado naquela Conferência. No quadro XX apresentamos alguns dos principais acontecimentos relacionados à história do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, entre os quais se destacam as articulações para a participação do Estado brasileiro nestas arenas de debate internacionais.

Descontentes com os poucos resultados alcançados, reflexo do enfraquecimento institucional do CNDM, mais uma vez as organizações feministas se articularam para pressionar o Estado a criar um órgão no do governo federal, efetivamente responsável pela defesa dos direitos da mulher, aproveitando o contexto das eleições de 1994. O resultado foi a promessa - não realizada - de revitalização do CNDM no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995.

A seguir apresentamos o Quadro 2 que visa resumir, a partir da construção de uma breve linha do tempo, alguns dos momentos mais marcantes da recente história do CNDM.

Quadro 2: Linha do tempo histórica do CNDM [1982-2014]

Ano	Acontecimentos marcantes
1982	São criados os primeiros Conselhos da Condição Feminina em São Paulo e Minas Gerais, estados governados pelo PMDB.
1985	Criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - no âmbito do Ministério da Justiça - através da articulação de ativistas ligadas ao PMDB. Nesse período o Conselho é coordenado por Ruth Escobar, uma das principais lideranças envolvidas na viabilização do CNDM. O Conselho Deliberativo do órgão é formado por conselheiras indicadas pelo Presidente da República.
1985 - 1988	Durante esse período o Conselho esteve formatado de maneira que atuava como um órgão executivo, realizando políticas de pequeno porte (em termos de recursos orçamentários e público atendido) e se colocando como um articulador nacional da luta feminista que ainda carecia de redes nacionais que catalisassem a luta local dos movimentos em direção ao Estado no nível federal. Destaca-se o papel central que o Conselho exerceu numa das primeiras grandes vitórias da luta feminista: a garantia de que várias demandas dos movimentos fossem traduzidas em legislação na nova Carta Constitucional de 1988.
1989	Renúncia coletiva de um conjunto de conselheiras e a presidente Jaqueline Pitanguy. A crise que leva à renúncia da maior parte do Conselho se deve aos cortes de gastos e estrutura do CNDM e, posteriormente, à nomeação de 12 novas conselheiras para se juntarem as já existentes, sem consulta prévia ao Conselho e aos movimentos e organizações de mulheres.
1989 - 1990	Sylvia Auad assume a presidência do CNDM. Num total esvaziamento do Conselho e num contexto de difícil processo de transição para o Governo Collor, sofre grande oposição das ativistas, que alinhadas à gestão anterior, pressionavam o governo a reestruturar o CNDM.
1990	Em maio de 1990, após a renúncia de Auad, assume Ana Gasque que também sofria grande oposição dos movimentos e das outras conselheiras (devido à falta de laços com as militantes e ser casada com uma liderança militar). Com o argumento de que estaria desgastando sua imagem em meio aos conflitos políticos dentro do CNDM, Gasque pede a sua demissão e das outras conselheiras em junho de 1990. Em agosto, por indicação de Ana Gasque, assume a presidência a então secretária executiva do Conselho, Cátia Vasconcelos.
1900 - 1992	Com o corte de recursos e funcionários, o Conselho foi considerado nesse período como praticamente extinto. Realizou poucas atividades e mesmo com algumas tentativas de Cátia Vasconcelos de negociar sua revitalização, o Conselho permaneceu quase inativo. Vasconcelos deixa a presidência do CNDM em 1992.
1993 - 1994	Em maio de 1993 assume a presidência do Conselho a advogada Herilda Balduino de Souza e são empossadas as novas conselheiras, algumas delas reconhecidas militantes pelos direitos das mulheres. Apesar de ter ganhado alguma visibilidade no contexto dos preparativos para a participação do Estado brasileiro na <i>Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento</i> (Cairo/1994) não houve sucesso nas tentativas de viabilizar o Programa de Ação de Cairo aprovado naquela Conferência.

Fonte: Elaboração própria

Quadro 2: Linha do tempo histórica do CNDM [1982-2014] (continuação)

Ano	Acontecimentos marcantes
1995	Em 1995, eleito presidente da República, Fernando Henrique Cardoso reativa o CNDM, agora presidido por Rosiska Darcy de Oliveira. Com o apoio da primeira dama Ruth Cardoso, há a reativação do conselho, mas sem grandes mudanças na estrutura administrativa, que permanece bastante limitada. A preparação para a participação na <i>IV Conferência Mundial sobre a Mulher</i> (Beijing/1995) trouxe renovada visibilidade ao CNDM, que buscou em convênios com o Ministério da Justiça realizar algumas das ações previstas no documento final daquela Conferência.
1998	Há outro rebaixamento do CNDM na hierarquia ministerial, trazendo mais retrocessos. Ele agora passa a fazer parte da Secretaria de Estado de Direitos Humanos.
1999	Toma posse uma nova presidente do CNDM: Solange Bentes, e novo corpo de conselheiras algumas delas ligadas aos movimentos feministas.
2000	Por ocasião dos preparativos para a <i>23ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas com o tema Mulheres do ano 2000: igualdade de gênero, desenvolvimento e paz para o século XXI</i> (Beijing +5, como ficou conhecido), a primeira dama Ruth Cardoso pressiona o Ministério da Justiça que responde com o aumento do número de funcionários alocados no CNDM. A pressão da primeira dama, somada às pressões dos movimentos sociais e o contexto de debate internacional acerca da situação da mulher, resulta em melhorias na estrutura do Conselho, não apenas em termos do número de funcionários como com condições orçamentárias para realização de pesquisa e desenvolvimento de programas.
2002	A partir da pressão dos movimentos de mulheres, que realizaram em 2002 um grande evento em Brasília com o objetivo de criar uma Plataforma Feminista para as eleições daquele ano, e das tentativas que o Conselho vinha fazendo para aumentar o alcance das ações do mesmo, foi criada nos últimos meses do governo FHC a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, que seria o braço executor de políticas que o Conselho propõe.
2003	Com a posse de Lula na Presidência da República é o Conselho é reformulado. Passa a ser ligado não mais ao MJ, mas à Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), criada no início desse ano. A presidência do Conselho passa a ficar à cargo da Ministra da SPM/PR. Nesse ano a Ministra foi Emilia Fernandes. O conselho passa a ser apenas consultivo, com o objetivo de gerar subsídios para as ações e políticas da SPM. Uma alteração fundamental é a forma como passa a ser composto o conjunto de conselheiras. A sociedade civil passa a ser representada através de vagas concedidas às organizações (18 vagas) e o Estado é representado através de vagas cedidas à Ministérios e outros órgãos da administração federal (12 vagas), além da indicação de 3 conselheiras de "notório conhecimento nas questões de gênero". No entanto, a seleção das organizações da sociedade civil ainda é feita de acordo com a indicação da SPM/PR e avaliada pela Presidência da República.

Fonte: Elaboração própria

Quadro 2: Linha do tempo histórica do CNDM [1982-2014] (continuação)

Ano	Acontecimentos marcantes
2004	Em 2004 toma posse na SPM, a ministra Nilcéa Freire, que assume também a presidência do Conselho. Apesar de não apresentar um histórico de militância feminista, Nilcéa ao longo de seus mandatos conta com uma boa relação com os movimentos e organizações feministas. Em 2004 há uma leve ampliação do colegiado do Conselho, que passa a contar com 13 representantes estatais e 19 representações de organizações da sociedade civil, mantendo o número de 3 conselheiras de "notório conhecimento".
2006	As conselheiras empossadas em 2003 permanecem no CNDM até esse ano, quando são indicadas novas representantes.
2008	Há nova mudança na composição do Conselho, assim como passa a ser considerado não apenas como consultivo, mas também deliberativo. O conselho passa a ser composto por 16 representantes de órgãos da administração federal; 21 representantes de organizações da sociedade civil; 3 conselheiras de notório conhecimento em questões de gênero. As organizações da sociedade civil serão selecionadas através de seleção pública. As conselheiras de notório conhecimento serão indicadas pelo plenário do CNDM. Cabe aos órgãos da administração federal com assento no CNDM, indicar seus representantes. Mandato de 2 anos para todas as conselheiras.
2011	O mandato de todas as conselheiras passa a ser de 3 anos e toma posse a nova ministra da SPM que será também presidente do CNDM, a deputada Iriny Lopes.
2012	Assume a nova ministra da SPM, Eleonora Menicucci, conhecida feminista acadêmica, que passa também a ser presidente do Conselho.
2014	Em outra alteração da composição do CNDM, é criada uma nova categoria adicional de conselheira emérita, para a qual é destinada uma vaga. Essa vaga é preenchida a partir da indicação do plenário do CNDM.

Fonte: Elaboração própria

A retomada das atividades do Conselho em 1995 se dá seguindo a legislação⁹³ que cria o Conselho na década de 80. Dessa forma, permanece a composição da plenária através da indicação da Presidência da República, sem a consulta aos grupos de mulheres da sociedade civil. Adicionalmente, continua sem autonomia administrativa e financeira, contando com poucos recursos disponibilizados para a manutenção de suas atividades, sem estrutura administrativa, nem orçamento próprio. Com a reforma administrativa do Estado em 1997, o Conselho mais uma vez perde força ao ser rebaixado na estrutura do Ministério da Justiça em 1998.

No início dos anos 2000 há uma evolução na capacidade de ação do Estado crescendo a sua capacidade administrativa e orçamentária. Muitas feministas organizadas na sociedade civil continuaram investindo na luta pela construção de novos campos de promoção de políticas para as mulheres. Ao longo dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), houve investimento na articulação com importantes atoras e atores políticos (como a primeira dama Ruth Cardoso) na busca de utilizar o espaço, ainda que pequeno, que o CNDM representava no Estado, para consolidá-lo como um órgão executor de políticas públicas. Em 2002 os movimentos de mulheres realizaram um grande evento em Brasília com o objetivo de criar uma Plataforma Feminista para as eleições daquele ano. Um dos resultados desse amplo debate foi o reforço da existência de uma agenda unificada das feministas brasileiras quanto à necessidade estratégica de se criar um órgão executor de políticas para as mulheres na administração federal, formato que já vinha sendo implementado em municípios administrados pelo PT, como São Paulo. Não parece claro se as ações finais da administração do PSDB são uma resposta à movimentação das organizações da sociedade civil e às pressões do Conselho, não obstante, cria a Secretaria de Estado dos Direitos das Mulheres (SEDIM) “no apagar das luzes” daquele governo, órgão que não chegou mesmo a ter suas competências estabelecidas na lei que a criou, nem em outras legislações complementares. Esse órgão é logo substituído pela Secretaria Especial de Política para as Mulheres, criada no início de 2003, ao tomar posse o novo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. Com a criação dessa Secretaria, o Conselho passa por profundas transformações e desde então apresenta certa estabilidade em seu formato e posição na estrutura do Estado. Nesse novo momento, o CNDM deixa o Ministério da Justiça para se vincular à SPM.

O Conselho, ao longo de sua existência, passou por várias transformações em seu

⁹³ Assim como previsto pela lei de criação do Conselho (Lei 7353/85). As alterações na legislação do conselho, após 1990, se deram novamente apenas em 2003. No entanto, outras legislações complementares alteraram a posição do mesmo na estrutura do Ministério da Justiça, onde esteve localizado por mais de 15 anos.

regimento interno e estrutura, como visto. Ao ser criado, as militantes feministas sejam na sociedade civil, seja nos partidos, tiveram grande êxito ao aproveitar as brechas abertas pelo contexto de redemocratização e remodelação do Estado impulsionada por novas forças políticas emergentes no período. Tinha no início, portanto, uma estrutura singular a sua disposição, com um corpo técnico de funcionárias/os relativamente extenso se comparado a outros no mesmo período⁹⁴. Tinham orçamento próprio e um grau considerável de autonomia dentro da estrutura do Ministério da Justiça (PIMENTA, 2010). Adquiriu, também por isso, grande centralidade para os movimentos feministas e de mulheres, como principal porta de entrada das demandas da sociedade civil no Estado. Apesar de estarem no Estado, conselheiras e técnicas, nesse período, estiveram mais próximas da sociedade civil do que das agências estatais, como podemos ver pela ampla articulação encetada por elas durante a Constituinte de 88. Como mostra Pimenta (2010), o alinhamento com a sociedade civil e uma postura crítica às ações de agências estatais fez com que o CNDM tivesse, ao fim da década de 80, enfrentamentos com o Ministério da Justiça, levando ao seu enfraquecimento e quase extinção.

Os eventos que compõem a crise iniciada em 1989 – com a renúncia de um grupo que contava com bastante apoio da sociedade civil e a indicação de mulheres que tinham pouca ou nenhuma relação com as feministas, trazem para a história do Conselho na década de 90 o ranço da falta de representatividade e legitimidade⁹⁵. Muitos movimentos e organizações se opunham fortemente às gestões que se sucederam à inaugural, principalmente no período entre 1990 e 2000. Um exemplo disso são as narrativas das ex-presidentes do CNDM nessa fase, impregnadas de ressentimentos com relação às feministas na sociedade civil, que frequentemente às atacavam com vistas a dar relevo à ilegitimidade de seus mandatos,

⁹⁴ Na década de 80 o CNDM contava com uma Diretoria de Articulação Política, composta, por sua vez, de três coordenadorias (Comunicação Social, Assuntos Jurídicos e Assuntos Políticos). Contava também com uma Assessoria Técnica, dentro da qual também estava incluído o Centro de Estudos, Documentação e Informação sobre a Mulher (CEDIM) e uma Secretaria Executiva – que abarcava serviço de pessoal, administração e orçamento e finanças (Decreto Nº 91.697). Em 1990, o Conselho Nacional de Saúde, por exemplo, tinha em sua estrutura apenas o conselho deliberativo e comissões que tinham como principal função a realização de estudos e pesquisas para o aprimoramento e controle das políticas de saúde realizadas pelo governo federal (CÔRTEZ, 2009).

⁹⁵ Como afirmam SCHUMAHER & VARGAS (1993): “Em 1989 [*quando da renúncia das conselheiras e da presidente do CNDM*], como agora em 1993, isto é, no processo de esvaziamento e na recente tentativa de reestruturação do CNDM, o movimento feminista deixou claro que não tem interesse em legitimar nenhuma instância onde os critérios da participação não se pautem por parâmetros democráticos e onde a contrapartida de recursos materiais, financeiros e humanos não seja claramente definida. Porém, mais que isso, negamos nossa atuação no Estado quando o governo não se mostra aliado às causas feministas e nos recusamos a participar do ‘poder pelo poder’ ou do ‘poder sem poder’. Mesmo que as aventureiras (bem ou mal intencionadas) ou desavisadas possam, eventualmente, sucumbir aos atrativos do poder.” (SCHUMAHER & VARGAS, 1993: p. 362).

questionando os interesses daquelas mulheres que ocuparam aquele lugar durante esse período (PIMENTA, 2010). Outra evidência do distanciamento entre movimentos e CNDM é o relatório que a Articulação de Mulheres Brasileiras produz em 2000, em que afirmam que o esvaziamento ocorrido no governo Collor representou o encerramento do diálogo com os movimentos de mulheres e feministas⁹⁶. Sem recursos e com baixa aceitação até mesmo entre as próprias feministas, o Conselho que era a menina dos olhos das feministas brasileiras que buscavam a interlocução com o Estado, se tornou um instrumento de pouca ou nenhuma eficácia na luta das mulheres por inclusão.

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso, após diversas negociações e a pressão constante dos movimentos feministas pela reestruturação do CNDM, foi possível melhorar, mesmo de forma tímida, as condições para a atuação do Conselho na defesa dos direitos das mulheres dentro do Estado, culminando com a criação da SEDIM, 2002. Nas palavras de Macaulay (2010), não são claros os motivos que levaram a FHC tomar essa decisão, do ponto de vista dela, unilateral. Seria possível que buscasse reforçar uma imagem pública de governante preocupado com a questão dos direitos das mulheres, deixando as consequências administrativas e financeiras dessa decisão para o governo sucessor. De sua parte o PT, efetivando o comprometimento que manifestava desde o início da década de 90 com o fortalecimento institucional do CNDM, foi mais responsivo aos movimentos de mulheres ao buscar aliadas junto aos movimentos feministas para elaborar uma proposta de criação da SPM (MACAULAY, 2010).

A ambiguidade histórica do Conselho, no entanto, tornou difícil a possibilidade de que este pudesse ser utilizado como um efetivo canal de diálogo dos movimentos com o Estado. No início, essa ambiguidade foi fundamental para que os movimentos pudessem se fazer ouvir em determinadas setores estatais. E, nesse sentido, apresentou sucesso na inclusão das demandas das mulheres. Representou, com a campanha em torno da Constituinte de 88, um exemplo icônico do potencial que a articulação entre setores do Estado e os movimentos sociais pode ter na inclusão das demandas de grupos historicamente excluídos das instituições democráticas liberais. Não obstante, quando o potencial executor do CNDM é minimizado, a ausência de um apelo à representação dos movimentos⁹⁷ sociais no mesmo faz com que haja um imobilismo por parte daquela instituição, que não consegue se articular nem com atoras e

⁹⁶ AMB, 2000.

⁹⁷ Levando-se em conta que apesar de se alinharem aos movimentos sociais, a grande maioria das primeiras conselheiras eram mulheres com grande reconhecimento em suas áreas de atuação, mas que não participavam ativamente de movimentos de mulheres e feministas. Perfil esse que se manteve o mesmo durante quase toda a década de 90.

atores estatais, nem com a sociedade civil. Na Entrevista 1, fala-se da diferenciação entre os dois períodos.

Eu acho que o conselho hoje [...] pelo menos da década de 2000 para frente ficou mais claro que o papel do conselho é diferente do papel do executivo. Porque até esse momento, o formato como foi criado o CNDM na sua origem ele tinha uma ambiguidade estrutural. Ele não sabia se era estado ou era movimento, ele se colocava só como um lobby dentro do Estado e ao mesmo tempo para executar política de estado. Então tinha uma ambiguidade muito grande nisso. A partir dos anos 2000 quando foi se ampliando mais a criação de secretarias, coordenadorias, de órgãos efetivamente de ação executiva. Os conselhos vão definindo mais esse papel de representação, de diálogo com o estado. [Entrevista 1]

A questão da representatividade, tão denunciada pelos movimentos, no entanto, contou com a solução intermediária, mediada pela então primeira dama Ruth Cardoso, ex-conselheira do CNDM, que colaborou para que fossem designados pela Presidência da República, nomes que contavam com maior aceitação na sociedade civil. Ainda assim, movimentos e organizações feministas pouco contavam com a atuação do CNDM e dessa forma, pouco interagiam com ele, mesmo sendo uma das únicas arenas de articulação da luta feminista dentro do Estado. Os padrões de interação entre Estado, Conselho e sociedade civil, não obstante, só se alterará significativamente em 2003, quando finalmente se tornou um órgão que se conectava com a sociedade civil através do estabelecimento da representação das organizações feministas, como já ocorria desde o início da década de 90 em outros conselhos. O CNDM deixa, enfim, de ser um conselho de mulheres e feministas ilustres e passou a ser composto por um leque mais amplo de organizações da sociedade civil. Levando-se em conta o enorme distanciamento existente entre várias conselheiras e os movimentos e organizações da sociedade civil, a reorganização do Conselho na SPM/PR trouxe uma solução de fôlego para as demandas das feministas por um órgão que realmente espelhasse suas discussões no diálogo constante com os movimentos sociais. Sanado os problemas mais graves, surgem agora os questionamentos que já estavam na ordem do dia daqueles que acompanhavam as dinâmicas de outros conselhos, como os que vimos no capítulo anterior. A forma como se dá a seleção das entidades, a representatividade das mesmas ou a distância que as conselheiras acabam tendo de suas organizações de origem se tornam temas constantes nos debates entre as feministas.

Finalmente, a análise da trajetória do CNDM nos revela a baixa institucionalidade das políticas para as mulheres no interior do Estado brasileiro, que mesmo apresentando avanços recentes está longe de ser comparável com políticas centrais como saúde e educação. Esta

constatação se dá, por um lado, ao percebermos os caminhos e descaminhos do Conselho enquanto instituição⁹⁸.

4.3.1.1 CNDM e as possibilidades de inclusão das relações de representação

A reestruturação do CNDM a partir de 2003 trás consigo a noção de representação da sociedade civil, ao contrário do período anterior no qual a participação era restrita às “mulheres ilustres” e também a algumas poucas ativistas feministas. O novo desenho institucional, a representação das organizações e alguns aspectos da dinâmica da deliberação nessa instituição participativa serão debatidos nas próximas subseções deste Capítulo com o objetivo de se avaliar as possibilidades de inclusão política dos movimentos feministas através desse tipo de relacionamento com o Estado. Essa avaliação se baseará, por um lado, na análise dos documentos que apresentam as regras que definem a dinâmica interna do CNDM entre 2003 e 2014, tais como o seu Regimento Interno, publicizados e formalizados através de Decretos, Leis e Editais de Seleção das organizações a serem representadas na IP, e de outros documentos internos disponibilizados pelo Conselho, bem como as atas das reuniões realizadas naquele período.

Como foi apresentado na sessão anterior, o CNDM em 2003 passou a integrar a estrutura da própria SPM/PR, como disposto na legislação que criou essa Secretaria⁹⁹. Naquele ano, o Decreto 4.773/03 instituiu as novas regras de composição dessa IP e também as suas prerrogativas na nova arena de atuação institucional. O processo de remodelação que resultou nesse Decreto buscou na colaboração de algumas militantes feministas e na realização de audiência pública¹⁰⁰, formas de incluir os movimentos nas tomadas de decisão com relação às regras que regeriam os debates naquela arena. A abertura à participação na definição das regras foi uma das características importantes da organização dos debates inclusivos, de forma a tentar se evitar que determinadas/os participantes utilizassem as regras para se sobressaírem na dinâmica discursiva (maiores condições de vocalização de demandas,

⁹⁸ Percurso sistematizado no anexo 1

⁹⁹ BRASIL, 2003.

¹⁰⁰ “A reestruturação do CNDM teve início com a formação de um grupo técnico de trabalho, composto por feministas e integrantes da SPM. No mês de abril [de 2003], redes e articulações dos movimentos feministas e de mulheres participaram da audiência pública convocada pela Secretaria. A partir do tema ‘Mulheres, o novo momento político e nossos espaços de luta’, as participantes discutiram a reformulação do CNDM” (CFEMEA, 2003).

maior poder de agenda, entre outros).

A partir dessa participação inicial, apesar deste tipo de poder ser considerado um indicativo de maior inclusão dos movimentos feministas, ao serem convidadas/os a participar dessa construção, não foram incluídas algumas demandas-chaves das/os mesmas/os. A primeira delas refere-se ao caráter apenas consultivo do CNDM, definido no Decreto 4.773/03, ao contrário do caráter deliberativo que este possuía anteriormente. Essa alteração, como afirmou uma das ativistas que participou do grupo de trabalho encarregado de reorganizar o Conselho, “[...] enfraquece o mecanismo porque diminui o poder do significado da participação da sociedade civil” (CFEMEA, 2003). Tal mudança, diminuiu as possibilidades de que a relação encetada naquele local fosse realmente capaz de fazer com que a voz dos movimentos interviesse nas ações do Estado e daquela Secretaria. Outra demanda não incluída dos movimentos, diz respeito à autonomia estrutural e de recursos do CNDM, que, ao integrar a estrutura da SPM passou a ser “gerido” pela mesma. Outra ativista presente no processo dessa reformulação resume a posição dos movimentos a respeito desses pontos:

"O CNDM deveria ter alguma instância de deliberação. Não seria necessário ser deliberativo, no seu conjunto, mas poderia deliberar sobre metas de igualdade e a construção de mecanismos de avaliação. Também acho que deveria ter sido constituída uma estrutura funcional para a execução das atividades, uma espécie de infraestrutura" (CFEMEA, 2003).

Com relação à definição das regras e ao desenho institucional do Conselho, é possível afirmar que estas sofreram, até 2014, 3 outras alterações: em todos os casos em que tais mudanças foram realizadas houve participação dos membros do Conselho na nova redação do Regimento Interno (documento que define as normas que regem a dinâmica interna da IP). Algumas destas mudanças estão sumarizadas nos quadros 3 abaixo e 9 em anexo. A principal delas ocorreu em 2008, quando o caráter e a forma como era organizada a representação foram alteradas. Inicialmente, no que diz respeito ao caráter do Conselho, esse se tornou tanto consultivo quanto deliberativo, atendendo não apenas às demandas apresentadas na transformação dessa instituição que foi operada em 2003, como também atendendo às várias conselheiras que participaram ao longo dos quatro primeiros anos de funcionamento daquele, como é apontado por Shumaker (2007), conselheira entre 2003 e 2007. Essas alterações não apenas aumentaram a capacidade de inclusão do Conselho como representaram também um indicador da absorção das demandas feministas através do mesmo.

Quadro 3: Principais alterações ocorridas no Regimento Interno do CNDM (2003-2014)

ANO	2003	2004	2008	2014
Caráter	Consultivo	Consultivo	Consultivo e Deliberativo	Consultivo e Deliberativo
Composição do Conselho	<p>Sociedade Civil: 18 representantes Notório Conhecimento: 3 representantes Governamentais: 12 representantes TOTAL: 33</p>	<p>Sociedade Civil: 19 representantes Notório Conhecimento: 3 representantes Governamentais: 13 representantes TOTAL: 35.</p>	<p>Sociedade Civil (Categoria A): 14 representantes Sociedade Civil (Categoria B): 7 representantes Notório Conhecimento: 3 representantes Governamentais: 16 representantes TOTAL: 40</p>	<p>Sociedade Civil (Categoria A): 14 representantes Sociedade Civil (Categoria B): 7 representantes Notório Conhecimento: 3 representantes Emérita: 1 Governamentais: 16 representantes TOTAL: 41</p>
Regras da representação	2 anos (sendo permitida 1 recondução)	2 anos (sendo permitida 1 recondução)	3 anos*	3 anos
	<p>Sociedade Civil: As organizações indicam representantes que serão selecionados pela Presidência da República (PR). Notório Conhecimento: Indicadas pela PR. Governamentais: Indicação pelos órgãos com assento no Conselho.</p>	<p>Sociedade Civil: As organizações indicam representantes que serão selecionados pela PR Notório Conhecimento: Indicadas pela PR. Governamentais: Indicação pelos órgãos com assento no Conselho.</p>	<p>Sociedade Civil (Categorias A e B): selecionadas através de <i>seleção pública</i>. A seleção é feita por uma Comissão composta por conselheiras governamentais e de notório saber Notório Conhecimento: Indicadas pela Plenária do CNDM Governamentais: Indicação pelos órgãos com assento no Conselho.</p>	<p>Sociedade Civil (Categorias A e B): selecionadas através de <i>seleção pública</i>. A seleção é feita por uma Comissão composta por conselheiras governamentais e de notório saber Notório Conhecimento: Indicadas pela Plenária do CNDM Emérita: Indicadas pela Plenária do CNDM Governamentais: Indicação pelos órgãos com assento no Conselho.</p>

* O mandato corrente no período em que foi realizada a alteração permaneceria com dois anos e a alteração seria válida para o mandato seguinte.

Um importante apontamento a se fazer ainda sobre o caráter do CNDM é o de que desde a sua reestruturação, sanados aqueles problemas relacionadas à ambiguidade do órgão com relação às suas funções dentro do aparato estatal, parece ter ficado marcado nos debates internos do mesmo que essa IP teria a função principal de fiscalização e de controle das atividades, não apenas da Secretaria, mas também de outras instituições estatais, principalmente os Ministérios parceiros da SPM. Essa perspectiva é compartilhada tanto pela SPM, onde está sediado o Conselho, quanto por ambas as conselheiras e conselheiros governamentais e da sociedade civil. Tal apontamento está presente na fala da militante reproduzido acima, mas também é possível ser notado nas falas extraídas das atas das reuniões:

“[...] eu acho que precisamos definir o papel do Conselho. Minha expectativa é que possamos fazer o *controle social* da política do Estado, da política de Governo para as mulheres. O Conselho nacional dos Direitos da Mulher não tem papel de executar, portanto, nós da sociedade civil em parceria e diálogo com o Governo compoendo esse Conselho fazendo o *controle das políticas* implantadas nesse Governo e principalmente pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, enquanto representante sindical e feminista estamos aqui para contribuir e fortalecer as políticas e fazer o *controle social*.” [Grifos nossos. ATAS DO CNDM, ATA 03.11.2003].

“A Ministra destacou ainda a importância das Câmaras Técnicas e da Coordenação Política, que darão vida ao Conselho entre as reuniões do Pleno, acrescentando que o Regimento Interno dará a necessária formalização para que as deliberações do CNDM sejam validadas, especialmente por tratar-se de um conselho de controle social.” [ATAS DO CNDM, ATA 16.09.2008]

Falas como “O conselho é o órgão de controle social da SPM” (ATA 20 e 21/02/2013) foram recorrentes tanto entre as representantes da sociedade civil, como esta última, como por representantes governamentais, ilustrada na descrição da fala da Ministra transcrita acima. Essa característica da IP, definida e reforçada pelas atoras e atores que nela participam tem consequências para as possibilidades de se mensurar os impactos que o relacionamento com o Estado, mediada pela representação, tem em termos da inclusão das demandas dos movimentos feministas. O que reforça o fato de que uma das formas de entendimento desse impacto passa pela compreensão a respeito de em qual medida tais representantes teriam condições para expor seus pontos de vista e estes, por sua vez, vir, a ser escutados e debatidos publicamente.

Outra característica do desenho institucional comumente analisada quando se tenta compreender os graus de democratização de uma IP é se há paridade na participação dos respectivos segmentos (ALMEIDA & CUNHA, 2012; FARIA, 2014), principalmente entre

sociedade civil e Estado. Como elencado no quadro 3, as alterações realizadas nos RIs no período analisado implicaram no aumento do número de representantes mas, em todos os casos, a proporção de representantes da sociedade civil (60% das representantes aproximadamente) se manteve maior que a de representantes estatais. A representação inicialmente era realizada seguindo três segmentos principais: organizações da sociedade civil, conselheiras de notório conhecimento e representantes de diversos ministérios chave para a elaboração e a execução de políticas para as mulheres. Com as mudanças de 2008, o segmento da sociedade civil foi dividido em duas categorias: “A” e “B”. A categoria “A” diz respeito às “redes e articulações feministas e de defesa dos direitos das mulheres” (14 vagas) e a categoria “B”: “Organizações de Caráter Sindical, Associativo, Profissional ou de Classe”. Essa alteração parece visar à demanda crescente de organizações de caráter sindical e/ou profissional em participar do CNDM, sem, contudo prejudicar a participação das organizações feministas, como é discutido em reuniões sobre a demanda da OAB em participar do Conselho (ATA 03/12/2003; ATA 02/09/2004).

Em sua atual configuração¹⁰¹, o CNDM é composto por 41 representantes, sendo 21 representantes da sociedade civil, 03 mulheres com “notório conhecimento nas questões de gênero”, uma conselheira emérita¹⁰² e 16 representantes de diversos órgãos do governo. Há a

¹⁰¹ Segundo o Decreto 8202 de 2014, a composição do CNDM passa a ser a seguinte:

“Art. 3º O CNDM é constituído por quarenta e um integrantes titulares, designados pela Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres, observada a seguinte composição:

I - dezesseis representantes do Poder Público Federal, sendo um de cada órgão a seguir descrito, indicados, com os respectivos suplentes, pelos seus dirigentes máximos:

- a) Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, que o presidirá;
- b) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- c) Ministério da Saúde;
- d) Ministério da Educação;
- e) Ministério do Trabalho e Emprego;
- f) Ministério da Justiça;
- g) Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- h) Ministério da Cultura;
- i) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- j) Ministério da Ciência e Tecnologia;
- k) Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação;
- l) Ministério das Relações Exteriores;
- m) Ministério do Meio Ambiente;
- n) Secretaria-Geral da Presidência da República;
- o) Casa Civil da Presidência da República;
- p) Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; e
- q) Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;

II - vinte e uma representantes de entidades da sociedade civil, indicadas pelas entidades escolhidas em processo seletivo;

III - três mulheres com notório conhecimento das questões de gênero e atuação na luta pela promoção e defesa dos direitos das mulheres; e

IV - uma conselheira emérita.” (BRASIL, 2014)

¹⁰² Com relação ao cargo de conselheira emérita, não há norma legal que definam quais seriam as diretrizes que

busca pela ampliação do diálogo e controle do CNDM em outras áreas do Estado, através do aumento do número de órgãos governamentais, bem como da participação da sociedade civil¹⁰³. No que diz respeito, portanto, à paridade da participação na IP nas mudanças recentemente implantadas parece haver uma tendência à democratização e abertura à participação da sociedade civil.

Já no que diz respeito às regras que definem a escolha das/os representantes, as alterações foram fundamentais rumo, desta vez, à afirmação de uma maior inclusividade. O desenho inicial do CNDM não contava com processo de seleção pública ou de eleições daquelas organizações que poderiam deter assento no Conselho. Como apresentamos no quadro 3, a seleção era feita pela Presidência da República, em conjunto com a Secretaria, mas não eram tornados públicos os critérios dessa indicação, nem a forma como era afinal realizada tal escolha. Dessa maneira, mantinha-se de certa maneira o padrão anterior de recrutamento, mesmo que trabalhando dentro do enquadramento da representação de organizações da sociedade civil. O tema da reformulação do Conselho foi objeto de vários debates entre as conselheiras. A reformulação do RI realizada em 2008, contou com o importante papel das organizações da sociedade civil na construção de um processo seletivo mais democrático, que acompanhasse o padrão de seleção de outras IPs, tais como no Conselho Nacional de Saúde (CNS)¹⁰⁴. Em debate no ano seguinte às mudanças, as conselheiras justificavam a decisão:

“Houve manifestação de diversas conselheiras, ponderando a importância de o conselho ser minimamente renovado, para que ele avance na sua proposição, nos seus objetivos, com a possibilidade de inclusão de novas organizações, sendo necessária uma combinação entre a renovação e a continuidade.” (ATAS DO CNDM, ATA 24.09.2009)

Nesse sentido, com as normas inseridas naquele ano, em que foram definidos processos públicos de eleição de candidaturas, houve uma ampliação da participação dos

regem essa categoria. Em ata da 9ª reunião ordinária do CNDM em 2012, há a menção ao fato de o cargo ser vitalício (ATAS DO CNDM, ATA 29-30.05.2012). A decisão pela criação da cadeira de conselheira emérita foi, no entanto, aprovada pela plenária do CNDM em 2010, como consta no registro da 2ª reunião ordinária daquele ano, na qual também se afirma que cabe a essa conselheira “trabalhar com o conselho, facultar a presença às reuniões, ser consultada sobre temas específicos” (ATAS DO CNDM, ATA 17-18.11.2010). Também se propõe pelo plenário, a concessão da cadeira a duas mulheres com reconhecido histórico de luta pelos direitos das mulheres: Clara Charf e Rose Marie Muraro, que já haviam sido conselheiras de notório conhecimento nas questões de gênero. Apenas em 2012, todavia, foi indicada Clara Charf como titular da vaga e somente em 2014 esta foi regulamentada no Decreto 8202/14.

¹⁰³ Quando criado, o CNDM contava com 17 conselheiras titulares e três suplentes. Hoje conta com 41 conselheiras e 37 suplentes (Levando-se em conta que as vagas para conselheiras de “notório conhecimento” e emérita são titulares exclusivas).

¹⁰⁴ Como é possível perceber na comparação entre a Resolução do CNS nº 457/2012.

movimentos feministas em processos públicos de eleição, não apenas possibilitando que novas atoras se envolvessem nesse processo de seleção, como também aumentassem as chances de que estas viessem a ser incluídas na IP. A seleção das conselheiras de notório conhecimento passou a ser realizada através de debates nas reuniões plenárias do Conselho, nas quais todas as representantes poderiam indicar uma candidata, e a escolha final passou a se dar por votação de Conselheiras entre as indicações sugeridas. Dessa forma, no que diz respeito às regras de seleção de representantes, houve evolução no sentido de maior democratização do CNDM.

Já no que tange às normas que regem a definição da Presidência do Conselho, que é exercida pela Ministra da SPM, não foram identificadas mudanças. A literatura relacionada ao tema que discute o desenho institucional aponta-nos que desenhos mais democráticos e inclusivos tendem a realizar processos públicos de eleição da presidência, que poderia afinal vir a ser exercida por todos os segmentos presentes na IP. Levando-se em conta o papel estratégico que este cargo tem na definição da agenda e nos processos de tomada de decisão seria interessante que todas as conselheiras e conselheiros fossem potencialmente elegíveis para esta posição (FARIA & RIBEIRO, 2014). Isso, no entanto, não ocorre no CNDM. As opiniões do movimento feminista acerca do tema são diversas, o que não nos permite afirmar que a regra seguiria ou não as perspectivas representadas pelos movimentos. Quando da criação do novo Conselho, as participantes do grupo de trabalho responsável pela definição do arcabouço normativo que a regeria se posicionaram publicamente com relação a esse aspecto no sentido de que acreditavam que por um lado “Faz sentido que a Ministra também presida o Conselho. Dessa maneira, se criará um compromisso maior com as decisões.” (CFEMEA, 2003). Ademais, outra feminista na mesma oportunidade completa:

“É uma maneira de não se criar instâncias incompatíveis. Os papéis não ficam misturados, pois o Conselho tem uma maioria de representantes da sociedade civil. A Secretaria tem um papel executivo e o CNDM deve ter a característica da democratização do Estado, participação da sociedade civil e exercício do controle social” (CFEMEA, 2003).

Nesse sentido, algumas feministas, ao concordarem sobre a importância da presidência ser mantida com a Ministra da Secretaria, o fazem por acreditar que o Conselho terá maior efetividade se houver algum mecanismo que possa garantir o compromisso da mesma com as dinâmicas no interior da IP. A fala de uma das ativistas reproduzida por CFEMEA (2003), que cita a incompatibilidade entre Secretaria e Conselho, remete à trajetória institucional da organização apresentada na sessão anterior, no sentido em que havia a preocupação de

transformar o CNDM numa IP com a função desta ser uma instância de participação popular na produção e na execução das políticas públicas, mantendo-se a autonomia necessária à livre participação, mas não se transformar em outro órgão de produção de políticas¹⁰⁵. A possibilidade de que outras conselheiras viessem a assumir a presidência do conselho chegou a ser tema de votação em plenário, mas foi decidido que a presidência continuaria com a SPM (ATAS DO CNDM, ATA 16.09.2008). Nilcea Freire, Ministra da SPM no período relata:

“ [...] quando nós fizemos a reforma, a reformulação do Conselho, de 2006 para 2007, eu particularmente propus que a Presidência do Conselho não fosse mais ocupada pela Ministra da Secretaria de Política para as Mulheres, que a Presidência pudesse ser eleita para que o Conselho pudesse ter mais autonomia e o Conselho majoritariamente entendeu que não. Foi, inclusive, com o apoio e com voto da sociedade civil que essa proposta que eu fiz foi derrubada. O que se colocou na balança? Que era mais importante pro Conselho ter o peso da Secretaria, o apoio político da Secretaria nesse momento do que uma suposta autonomia. (PIMENTA, 2010)

Isto posto, apesar de o Conselho não contar com mecanismo democráticos de seleção de sua presidência, a regra que institui a Ministra como única conselheira habilitada a exercer aquele cargo foi objeto de deliberação em plenário, não sendo alterada.

Já alguns dos relatos colhidos da pesquisa revelam que a posição não é consenso entre os movimentos, no que diz respeito ao CNDM duas ativistas citaram a questão da presidência ser exclusiva da SPM, se posicionando contrária a essa norma: “[...] Do que não gosto é que a Ministra seja a presidenta do Conselho, acho que o governo não pode ocupar a chefia de um espaço que fiscalize suas ações.”¹⁰⁶. O Conselho tem feito importantes intervenções de melhorias, mas não vejo proximidade de diálogo com os Conselhos de Estado.

“E o que é pior é que me parece que a presidenta do Conselho é a secretária de políticas. Quando na verdade a presidente deveria ser eleita pelo colegiado do conselho e, no entanto, quem preside é a própria Secretária de política para as mulheres e isso eu acho que foi uma perda. Não é uma perda... é uma interferência abusiva da secretaria dentro conselho, porque como é que ela vai avaliar políticas

¹⁰⁵ Sobre o impacto da trajetória institucional do CNDM sobre a sua conformação a partir de 2003 é interessante citar também o relato de Nilcea Freire, ministra da SPM entre 2004 e 2009, feito à PIMENTA (2010): “[...] nós herdamos o Conselho ainda com essa ambiguidade. Foi preciso um tempo de convívio entre essa nova institucionalidade chamada Secretaria e o Conselho, que trazia dentro dele toda a sua história, mas que era um outro Conselho. Como é que se fazia, então, essa relação entre esses dois entes? Como é que se estabeleceria esse vínculo que, ao mesmo tempo, era um vínculo que se quisesse fazer sem fazer uma subordinação. Então, a primeira conformação do Conselho, que foi a primeira de 2003 até 2006, ela foi, eu diria, uma etapa de transição, onde ainda nós tínhamos um Conselho que, cujos integrantes, eram as integrantes apontadas integralmente pelo governo federal. A mudança do regimento e a mudança do estatuto legal do Conselho, que é o Conselho atual, redefiniu isso, porque a gente passa a ter as entidades que compõem o Conselho. Elas deixam de ser, de ter assento cativo, e elas passam a ser eleitas para compor o Conselho.” (PIMENTA, 2010: p. 306).

¹⁰⁶ Entrevista 8

propostas e medidas que ela mesma presidiu para ser elaboradas. Isso no conselho de saúde, nós tivemos uma longa luta até tiramos o ministro da saúde que era o presidente do conselho. Hoje é o conselheiro eleito, e a gente reveza os segmentos. Hora é o segmento de usuários, que elege o presidente ou a presidenta, hora é o segmento de prestadores, hora é o de gestores.” [Entrevista 7].

O que as atas e a fala da Ministra indicam é que parece predominar nos movimentos representados o posicionamento de que para se garantir que as deliberações reverberem no âmbito da SPM, seria importante que a Ministra estivesse à frente da presidência do mesmo. No entanto, há discordâncias dentro do movimento acerca da exclusividade do cargo ser da SPM/PR.

Outra questão relativa ao arcabouço institucional dos conselhos, de forma em geral, e do CNDM, em particular é a existência ou não de uma Mesa Diretora, algo que pudesse trazer maior equilíbrio entre a participação da sociedade civil e presidência da SPM na produção da agenda das reuniões dessa IP. Até 2008 não havia normas que definissem a existência dessa Mesa Diretora, ou de estrutura similar no Conselho. A partir daquele ano, no debate acerca da constituição do novo regimento interno, surgiu a ideia de constituição de uma Coordenação política, que exerceria o papel de definição das pautas e prioridades do Conselho. A sugestão inicial, feita pela presidente, era a de que fosse constituído um grupo de conselheiras para organizar a pauta das discussões para reuniões futuras, de forma que a pauta fosse construída coletivamente. Naquele momento, o grupo formado contava com 4 representantes da sociedade civil e uma governamental (ATAS DO CNDM, ATA 16.09.2005). O debate acerca da necessidade de que o Conselho não contasse apenas com pautas sugeridas pela SPM foi discutido em outras oportunidades (ATAS DO CNDM, ATA 10.07.2008), e o resultado foi a criação dessa Coordenação, em 2008, composta pelas presidentes das Câmaras Técnicas do Conselho, a presidente do CNDM e uma conselheira de notório conhecimento nas questões de gênero. Apesar de avançarem ao reformar tal institucionalidade com o objetivo de incluir mais conselheiras na formulação da agenda de deliberações, a Coordenação teve poucas reuniões desde que foi criada. Há menção ao trabalho da Coordenação na definição de pautas e prioridades em apenas em uma ata do CNDM (09/12/2009). Há evidências das dificuldades em se fazer com que tal instância cumprisse com o seu papel. Há falas no sentido de se tentar “reforçar a Coordenação Política do Conselho” (ATAS DO CNDM, ATA 03.08.2010) que teria se tornado pouco ativa com o passar do tempo, como apresentado na fala de conselheiras da sociedade civil:

A Conselheira [...] solicita que se registre a necessidade de uma agenda de

reuniões para a Coordenação Política do Conselho, que não está funcionando. Foi discutido que a Coordenação Política é de suma importância e “deve ser propositiva, não pode ser reativa” e difere da Coordenação Geral, que é administrativa. A Coordenação Política ajuda a definir pautas, agendas, tomadas de posição [...]” (ATAS DO CNDM, ATA 12-13.11.2012)

“[...] o Conselho tem que ser reativado e fortalecido – As Câmaras Técnicas já estão constituídas, porém estão paralisadas, tem a Coordenação Política do Conselho que era uma representante de cada CT que se juntava com a equipe e com a Ministra para pensar a pauta da próxima reunião, aprofundar quais os debates políticos que a se deveriam ter no Conselho [...]. Reativar as CT, rever a proposta da Coordenação Política, e ver em quais políticas poderiam avançar. Que o Conselho possa ter uma Agenda de incidência nos Ministérios e no Parlamento [...]” (ATAS DO CNDM, ATA 02-03.04.2012: p. 18)

As Câmaras Técnicas (CTs) também são consideradas outro aspecto importante para a qualidade dos debates e para um maior padrão de inclusão nesses espaços, como já apontado anteriormente. São estratégicas na função de informar as representantes e de se garantir que elas tenham os recursos informacionais necessários para que consigam elaborar opiniões qualificadas e também para se garantir que consigam participar de forma mais igualitária.

As representantes governamentais, por lidarem diariamente com as mais diversas políticas realizadas no governo, conseguem ter maior conhecimento e ciência sobre as mesmas e, podem, em determinados momentos vir a dominar o debate. As CTs são, dessa maneira, um importante instrumento de inclusão e formação cidadã das representantes, principalmente da sociedade civil, mas também governamentais, que podem aprofundar seus conhecimentos acerca das demandas e pontos de vista dos movimentos feministas, algo que apresenta o potencial de influir, inclusive, no trabalho que fazem em seus respectivos Ministérios de origem. No que diz respeito à democratização da informação, outra importante característica do desenho institucional dos Conselhos é a sua relação estreita com a existência de Conferências (FARIA & RIBEIRO, 2014), outro formato de IPs que tem papel preponderante, ao ampliar o debate na construção de uma agenda de políticas públicas para mulheres. A articulação entre as duas estruturas participativas parece-nos ser uma forma consistente de atualizar e de informar os debates produzidos no âmbito do CNDM.

A existência da CNPM é uma característica que, em nosso entender, enfatiza o potencial democratizante do Conselho. No entanto, a fragilidade das Câmaras Técnicas e da Coordenação Política têm consequências negativas no sentido de que a pauta das deliberações venha a ser predominantemente definida pela SPM. De fato, das 44 atas disponibilizadas para o período aqui em análise, há o registro de apenas 15 pedidos de colocação de algum assunto em pauta pela própria sociedade civil, sendo que apenas em 3 deles o pedido não foi acatado,

todos na gestão de 2003 a 2005. Há apenas um registro de pauta de uma reunião definida através de reunião da Coordenação Política. Com exceção desses casos, a agenda das reuniões é regularmente apresentada pela SPM.

A partir de 2012 houve a reativação das Câmaras Técnicas que passaram a realizar reuniões frequentes e a elaborar relatórios acerca das discussões produzidas. Os documentos produzidos passaram a ser apresentados e debatidos nas reuniões do CNDM e publicados no site da SPM, para que as mesmas fossem fortalecidas e tivessem visibilidade como importante espaço de debates, complementares ao próprio Conselho. Nesse sentido, com relação às instâncias de Coordenação Política e CTs, a evolução institucional da IP caminhou na direção do aumento de sua capacidade inclusiva com relação à última, mas não conseguiu solucionar a questão da democratização da produção dos roteiros em relação às deliberações, prevalecendo o poder de agenda do Poder Executivo.

A literatura, por outro lado, aponta que em alguns casos a prevalência do Poder Executivo na tomada de decisões pode não representar uma imposição de pontos de vista e de temas por parte do governo (CUNHA, 2007). Quando o governo apresenta um projeto político que preza por arranjos institucionais participativos, tal valorização parece indicada pela apresentação de suas propostas e atividades como tema de deliberação entre as conselheiras (CUNHA, 2007). Por um lado, as Ministras da SPM, no período compreendido entre 2003 e 2014, não apenas atenderam as demandas de democratização do Conselho - como as mudanças no regimento interno apontadas acima evidenciam -, como incentivaram a democratização do mesmo (a Ministra em exercício entre 2012 e 2014, apresentava trajetória de militância feminista anterior). Por outro, a forte identificação do CNDM como um Conselho com a função de controle social, faz com que grande parte da dinâmica de deliberação passe pela apresentação das ações que a SPM realiza.

É possível dizer, por conseguinte, que há ainda uma lacuna nas possibilidades de poder de agenda da sociedade civil no âmbito do CNDM, evidenciada pelas poucas ocorrências em que houveram pedido colocação de temas em pauta pelas ativistas e pela fragilidade da Coordenação Política, que nem sempre foi acionada como forma de elaboração de roteiros para fomentar o debate nas reuniões. No entanto, essa lacuna não pode ser compreendida como o uso sistemático de seu grande poder de agenda, como forma de o Poder Executivo excluir ativamente as representantes da sociedade civil, já quem, em parte, a predominância da pauta proposta pelo Executivo se relaciona à perspectiva das atoras envolvidas no processo participativo de que o CNDM tem o propósito de garantir o controle

social das políticas públicas e, nesse sentido, a SPM deve trazer para o Conselho as atividades e as políticas que realiza assim como o planejamento das ações que pretende executar.

Sob o ponto de vista dos pressupostos da teoria deliberativa utilizados para informar as dimensões da efetividade/inclusividade dos Conselhos, a publicidade dos debates como vimos, é importante indicador a ser averiguado (ALMEIDA & CUNHA). No CNDM, as reuniões são públicas e abertas a convidados, que devem pedir autorização prévia para participar das mesmas. As conselheiras titulares têm direito a voz e a voto¹⁰⁷ e pessoas e instituições convidadas terão direito a voz apenas quando autorizadas. A publicização das decisões se dão através da publicação das atas no site da própria SPM desde 2003. No entanto, algumas Atas demoravam muito a ser disponibilizadas ou só foram disponibilizadas em anos recentes. O padrão de publicidade das atividades do CNDM, sofreu alteração em 2012, quando se passou a transmitir as reuniões ordinárias pela internet, tonando potencialmente possível que todas as cidadãs e cidadãos possam acompanhar os debates que ali ocorrem. Além disso, se iniciou um trabalho de ampla documentação das deliberações e das atividades do CNDM, com a produção de atas mais detalhadas e extensas, e a publicação dos diversos documentos de referência utilizados para informar as representantes acerca das discussões e temas que constaram na pauta dos debates. Essa preocupação com a documentação foi expressa em uma das atas das reuniões, em que a Secretária Executiva da SPM respondeu ao pedido de uma conselheira da sociedade civil sobre a possibilidade de serem redigidas atas mais resumidas dizendo “[...] ser prática usual o CNDM elaborar uma ata completa por conta da sua importância histórica, a de preservar a memória das reuniões” (ATAS DO CNDM, ATA 03-04.06.2013: p. 20). Nesse sentido, no que diz respeito à publicidade dos debates, é um critério que vem sendo respeitado de forma mais sistemática em períodos recentes.

Quanto à capacidade de vocalização das demandas, há preponderância do Poder Executivo como visto na tabela 4 abaixo.

¹⁰⁷ As suplentes podem participar, mas com voz e voto apenas no exercício da titularidade.

Tabela 4: Distribuição do número de representantes por segmento e gestão

Segmento		Ocorrência de falas	
		N	%
Sociedade Civil	Sociedade Civil – A	409	29,26
	Sociedade Civil – B	163	11,66
	Notório Conhecimento/ Emérita	73	5,22
Estado	SPM	599	42,85
	Outros Ministérios	154	11,02
Total		1398	100

Fonte: ATAS DO CNDM (2003-2014)

No esforço de análise categorizamos separadamente as falas das conselheiras da SPM e funcionárias num conjunto discursivo que apontamos como sendo das SPM. O grande número dessas falas remete-nos, mais uma vez, à perspectiva de que há o interesse do Órgão Executivo em dar ciência ao Conselho das atividades realizadas pela Secretaria. Dessa maneira, em todas as reuniões há uma sessão de informes em que a Ministra e as mais diversas gestoras das políticas da SPM apresentam as atividades ocorridas ao longo do período entre as reuniões. São debatidos o orçamento da Secretaria, os programas que já foram ou serão implementados, as atividades internacionais da Secretaria, as ações da assessoria legislativa da SPM, entre outros assuntos. Nessa dinâmica em que mais de uma gestora da SPM realiza apresentações e responde às questões apresentadas pelas conselheiras, a soma final das falas acaba revelando uma vocalização maior por parte das representantes e das funcionárias da SPM.

No quadro 4 abaixo, apresentamos um sumário das variáveis utilizadas para avaliar a inclusividade do CNDM, as quais analisamos nessa sessão. Algumas delas são apresentadas da forma como Cunha (2007) as denominou em seu trabalho de avaliação da efetividade deliberativa de Conselhos Municipais. Outras foram elencadas a partir dos debates já reproduzidos nesse capítulo. Buscamos qualificar o potencial inclusivo do mesmo nos utilizando das seguintes categorias: baixo, médio e alto¹⁰⁸. Dessa maneira seria *baixo* o potencial inclusivo quando a variável demonstrou favorecer pouco a democratização e inclusão política das diversas perspectivas das atoras e atores envolvidos na elaboração, execução e controle das políticas para as mulheres. Na mesma linha, *alto* seria o potencial

¹⁰⁸ Cunha (2007) em sua análise utiliza um sistema de pontuação (0-1 e 0-2) para cada variável, sendo que em que a somatória final indicaria o potencial democrático deliberativo com relação às regras que regem a dinâmica dos debates nas IPs analisadas. Quanto maior a pontuação, maior seria o potencial democrático de um conselho.

inclusivo da IP quando a variável aplicada ao caso do CNDM apresentou características que, de acordo com a literatura (CUNHA, 2007; FARIA & RIBEIRO, 2014; ALMEIDA & CUNHA, 2012), aprofundavam os processos democráticos no interior da mesma. Os casos intermediários visam avaliar as situações em que as variáveis indicativas de inclusão apresentavam um comportamento que, de forma geral, tem revelado a baixa inclusividade dos Conselhos, mas que no caso do CNDM, apresenta nuances que não nos permitem afirmar que implicam na exclusão sistemática das ativistas nessas arenas de debate; são esses os casos da forma de escolha da presidência, de quem pode ocupar a presidência e a capacidade de vocalização das demandas.

Quadro 4: Sumário das variáveis e seu potencial inclusivo

Variável	Potencial Inclusivo	
	2003	2014
Definição das regras de participação	Baixo	Alto
Status do conselho (consultivo/deliberativo)	Baixo	Alto
Paridade entre membros	Alto	Alto
Forma de escolha da sociedade civil	Baixo	Alto
Forma de escolha da presidência	Médio	Médio
Quem ocupa a presidência	Médio	Médio
Proposição da pauta	Baixo	Baixo
Existência de Câmaras Técnicas	Baixo	Alto
Existência de Conferências	Alto	Alto
Publicidade	Médio	Alto
Capacidade de vocalização das demandas	Médio	Médio

Fonte: Cunha (2007); Faria & Ribeiro (2014); Almeida & Cunha (2012)

A comparação entre o primeiro e o último ano do período analisado é interessante no sentido em que revela com clareza a evolução positiva no que tange às práticas inclusivas do Conselho, que nos remetem, por sua vez, à importância da institucionalização da IP para a sua capacidade inclusiva. O que nossa análise nos revela, como apontado no quadro 4, é que as variáveis que dizem respeito à definição das regras de participação, o status do conselho, a forma de escolha da sociedade civil, a existência de Câmaras Técnicas e a publicidade das deliberações que inicialmente tinham pouco potencial inclusivo, foram todas aprimoradas ao longo dos anos seguintes, aprofundando-se o seu conteúdo inclusivo.

O CNDM, remontado em 2003, guardava alguns ranços do antigo Conselho em atividade até 2002. A abertura para a participação da sociedade civil na proposta de

reformulação do mesmo, aliado a um projeto político no âmbito do governo federal favorável às formas de gestão participativa colaboraram para a produção de um desenho de instituição participativa mais inclusiva que o anterior, mas ainda referenciado pelo mesmo, como notado. A pluralização da participação e a abertura para a participação de novas atoras nessa relação de representação com o Estado proporcionaram a possibilidade dessa evolução institucional, em termos do aprofundamento da democracia dessas relações, modificando-se positivamente a própria estrutura estatal.

Variáveis que identificaram a institucionalização dos Conselhos, no caso aqui estudado, se mostraram, portanto, relevantes. O tempo de existência do CNDM revelou a construção, com o passar do tempo, de um aprendizado sobre a participação política para as próprias feministas, levando-se em conta que poucas delas tiveram oportunidade de encetar esse tipo de relação com o Estado, visto que a experiência anterior do CNDM era pouco porosa à presença de organizações da sociedade civil. Há também a institucionalização de procedimentos, a preocupação crescente com a necessidade de dar publicidade ao trabalho do Conselho, à criação de uma estrutura organizacional (mesmo que seja notória a necessidade de consolidação da mesma) e preocupação com a realização de reuniões frequentes, apresentado na tabela 5.

Tabela 5: Número de reuniões por ano (2003-2014)

Ano	Número de reuniões
2003	2
2004	5*
2005	6
2006	4**
2007	3
2008	4
2009	4
2010	3
2011	4
2012	5
2013	3
2014	4

Fonte: <https://www.spm.gov.br/assuntos/conselho/atas-das-reunioes/atas-das-reunioes>

O Conselho, sendo uma instância de intermediação entre sociedade e Estado, tem duas interfaces, uma com a Secretaria e outra com a sociedade civil que representa. No que diz respeito à relação com a SPM e o papel que ocupa naquele órgão, como vimos acima,

podemos afirmar que o CNDM tem conseguindo consolidar seu papel de instância representativa e de controle social, aprofundando na medida em que se institucionaliza, os processos democráticos em seu interior. Além disso, nessa relação com a Secretaria, se tornou um instrumento importante de pressão a partir de dentro do Estado, como várias atas apontam (ATAS DO CNDM, ATA 16.09.2005; ATA 18.10.2005; ATA 14.03.2006; ATA 05-06.05.2009; ATA 16.09.2008;). Exemplos disso são os pedidos frequentes da SPM que o Conselho se manifeste com relação às reduções no orçamento aprovadas pela Presidência da República ou aos Ministérios parceiros da SPM, que nem sempre cumprem com ações acordadas. Em uma de suas falas em reunião do CNDM, a Ministra reforça o papel do CNDM na conquista de maior montante de recursos para a SPM, como relatado em ata:

“[...] a Ministra] lembrou o fato da mobilização do CNDM havida no primeiro semestre o ano em relação à questão do contingenciamento do orçamento, afirmando que a vitória de a SPM ter conseguido liberar todo o seu orçamento deve ser creditada também ao CNDM.” [ATAS DO CNDM, ATA 09.12.2009: p. 3]

Dessa maneira, levando-se em conta as dificuldades de execução das políticas para as mulheres e os obstáculos encontrados na conscientização dos mais variados agentes estatais da relevância da produção de políticas para as mulheres, o Conselho tem tido o papel de não apenas legitimar as demandas da SPM dentro das disputas travadas no interior do Estado, mas, também de se utilizar dessa proximidade para se colocar na posição de representante da sociedade civil e de pressionar para que as demandas do movimento sejam atendidas e para que sejam modificadas as estruturas e práticas que impedem uma execução eficaz das políticas propostas pela SPM.

Do outro lado da margem, na relação entre o Conselho e a sociedade civil, se localizam a maior parte dos questionamentos das ativistas aqui entrevistadas. E estes questionamentos remetem ao já conhecido debate acerca da relação entre representantes e representados nas IPs (TATAGIBA, 2004; ALMEIDA, 2014). Duas falas ressaltaram esse tema:

“No meu caso, a entidade que presido em Goiás [...] é filiada a [uma] entidade Nacional [...] e essa entidade] tem assento no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, portanto, há uma interlocução da nossa militância naquele espaço. Mas em geral, pela experiência que tenho, acho que deve haver sim, mais interatividade entre o coletivo do Conselho e as bases das representações.” [Entrevista 8].

“O CNDM, ele acompanha a pauta, mas ele tem uma dificuldade de representação, que eu acho que em parte representa dificuldades do movimento de mulheres no

Brasil, mas também nós não conseguimos na ideia dos conselhos, nós não conseguimos chegar em uma proposta real de representação. Então a representação é meio “bloqueada”. Pelo menos hoje ela já não é mais uma representação que tem no seu DNA a ideia de representação de notáveis, então acho que nesse sentido já melhorou muito. O novo formato busca a representação de organizações de mulheres, entidades, organizações do movimento de mulheres, mas mesmo assim ele não dá conta de ser uma representação, uma voz do movimento, sabe. Tem suas próprias fragilidades, tem a forma como as instituições lidam com a representação no conselho...” [Entrevista 1]

Na primeira fala (Entrevista 8), a militante relata a necessidade de maior interatividade com as representantes do CNDM de uma forma em geral. Mas na segunda fala, de uma gestora da SPM (Entrevista 1), aprofunda-se na identificação de um problema relacionado às próprias regras da representação, que para ela não foram capazes ainda de organizar a relação de representação dos movimentos com o Estado de forma a se tornar um intermediário ativo na transmissão das demandas dos movimentos e para o retorno às organizações que representam. Nísia complementa a sua fala dizendo que:

“[...] tem a ambiguidade de uma representação que acaba sendo muito, na sua maioria – não é muitas – mas em sua maioria, individualizada do ponto de vista das instituições. O que eu tô querendo dizer com isso: uma parte das instituições, dos grupos que compõem o conselho não tem representação de base social real. Então a repercussão da sua representação, acho que é menor, sabe. Isso um pouco pra te dizer que a influencia nesse sentido... Isso fragiliza a influência dele nas políticas do governo. Existem formatos diferentes de conselhos, aqui nós estamos falando dos da mulher. Os conselhos de saúde que tem um caráter diferente, mais de eleição, saem das conferências. Eles tem outra dinâmica de representatividade... eu acho que tem muito mais capilaridade... e na medida em que também existe uma rede de saúde com mais capilaridade... essa história do... essa questão de ter um setor dos servidores também que no conselho de saúde tem... acaba que tem mais capilaridade, mais representatividade de base sabe?” [Entrevista 1]

O que pareceu se colocar como um obstáculo à inclusividade do Conselho é a eleição de organizações que contam com baixa base social, ou seja, que atingem comunidades reduzidas de pessoas. Isso, por um lado, restringe o número de cidadãos que pode realmente se utilizar do CNDM como um espaço de interface com o Poder Executivo federal, já que são poucas aquelas envolvidas na dinâmica dessa estratégia de representação. Por outro lado, pode fazer da/o conselheira/o um/a representante de si mesmo/a, caso não tenha o interesse em deixar a comunidade que representa ciente dos debates que acontecem na IP, pois baixa será também a cobrança de seus representados por algum tipo de retorno. Seguindo essa linha de argumento ainda, a fragilidade da representação, traz outra dimensão de obstáculos a inclusividade do CNDM: a ausência de capilaridade nessa representação reduz o próprio poder de agenda dos representantes, já que reduz a sua legitimidade enquanto representante da sociedade civil perante o Estado. Em outra entrevista (Entrevista 7), uma ex-conselheira do

CNDM e do Conselho Nacional de Saúde, sumariza a questão:

“[...] os conselhos serão tanto mais fortes à medida que os segmentos que participam desses conselhos sejam mais orgânicos, tá... então se tu tens um movimento social puramente “cartorial”, tipo assim eu sou do movimento ecológico, sou do movimento sanitário, sou do movimento feminista, e a minha entidade tem eu e mais dois ou três, e eu fico o resto da vida conselheira, ele não vai ter impacto nenhum. Ele vai ter impacto se eu tiver um grande numero de pessoas e de entidades sensibilizadas por trás da minha representação, que dão sustentação à representação que eventualmente o conselheiro vai ter no conselho. Então é dupla mão, o conselheiro leva a reivindicação da entidade do segmento para o conselho para demandar que aconteça a política ou para reclamar de uma coisa mal encaminhada ou para fiscalizar tal e qual atividade e depois leva de volta para a sua entidade o que foi visto, o que foi feito e tal. Com esse fluxo de dupla mão, ao mesmo tempo em que você pressiona o estado tu sensibiliza e forma mais quadros para participar dessas atividades e isso é que vai capilarizando no conjunto da população o sentimento e o senso de participação da comunidade de participação popular dentro das instâncias de certa forma de regulação do trabalho do Estado.” [Entrevista 7].

Uma evidencia da baixa interatividade do Conselho com os movimentos que ele representa é encontrada nas entrevistas. Duas se reportaram diretamente ao problema das representantes com suas organizações (Entrevistas 7 e 8). Em três entrevistas (Entrevistas 5, 9, 10) as respondentes afirmaram não ter muitas informações sobre o CNDM. A entrevista 3 foi a única que mencionou efetivamente haver um diálogo na organização acerca da representação e a atuação da representante.

“A [organização da entrevistada] faz parte da AMB e a AMB tem um assento no Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres. O que a gente tem dialogado é que é um espaço que ainda se dá pra construir. Muitas coisas, num processo de diálogo... “Agora é um espaço de disputa. Porque assim... [...] A gente entende que a Shuma¹⁰⁹, mesmo dentro dessa conjuntura ela é uma pessoa que pela própria característica de ser uma feminista comprometida, que trabalha... muito comprometida com essa questão do CNDM, se avança... e respeitada também... então a gente entende que existe um respeito grande por quem compoendo aquele espaço que vem do movimento feminista. Mas assim, [...] nós somos minorias nesses espaços. [...] em alguns momentos a gente consegue algumas vitórias, mas são vitórias suadas, que dependem de muita articulação, de muito convencimento, de anos de experiência, de quem está nesses lugares, não é um espaço fácil pra se estar não.” [Entrevista 3]

Por fim, o predomínio do Executivo no debate, a perenidade dos laços da representação, somada às próprias dificuldades encontradas pela SPM na produção das políticas faz com que predomine, em quase todas as falas, certa desconfiança na capacidade de inclusão do Conselho, apontando-se para as questões mencionadas como “obstáculos” à porosidade do mesmo e à sua capacidade de influenciar as políticas.

¹⁰⁹ Maria Aparecida Schumacher é a atual representante da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) no CNDM.

“O espaço do conselho é valorizado, a representatividade que a gente tem dos movimentos lá... os processos de discussões... o conselho nacional é um espaço importante de *advocacy* para pressionar o próprio governo, a gente tem tido há muitos anos o Conselho Nacional como uma porta que se abre com um canal de relação mais próxima com o governo que esta naquele momento. Mas como eu falei... há uma... os conselhos em geral tem a presidência, a coordenação, o apoio das secretarias do governo estadual, do governo federal, é difícil encaminhar questões que sejam genuinamente importantes para o feminismo. Algumas coisas sim, o conselho tem consigo ativar ou reativar processos de gestão que fazem parte dos planos que foram elaborados, planos de ação de direitos da mulher, planos de políticas para as mulheres. Mas também têm suas barreiras de política, de política partidária, de disputa, então os conselhos. [Entrevista 4]

As análises acerca do desenho institucional do CNDM indicam uma evolução rumo à construção de uma relação no tempo mais aberta e mais democrática. No entanto revelou que ainda há a prevalência da SPM, presidência, definição da pauta e a desigual vocalização das demandas. As entrevistas revelam também que as ativistas não enxergam, de fato, que o CNDM consiga cumprir integralmente a sua função de estabelecer uma ponte na relação entre Estado e sociedade, elencando fatores como a fragilidade da representação, a existência de organizações com poucos “representados” e as consequências desse distanciamento para o poder de agenda dos representantes dentro das IPs. Nesse sentido, há aspectos que revelam um potencial inclusivo que coexistem com os mais diversos obstáculos à inclusão política dos movimentos feministas através dessa IP. Na sessão seguinte, voltaremos a abordar alguns desses aspectos para analisar em que medida as Conferências repetem ou não padrões identificados com o CNDM, no que tange seus potenciais inclusivos.

4.3.2 AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher é o órgão é o responsável pela formulação da estrutura interna das Conferências Nacionais de Políticas Públicas para as Mulheres (CNPMS). As Conferências surgiram a partir da demanda dos movimentos pela ampliação dos espaços de participação na formulação e implantação e avaliação de políticas públicas nessa área. Têm sido organizadas com uma frequência trienal e ocorreram três vezes entre 2003 e 2014 (2004, 2007 e 2011). No que tange aos seus participantes, as delegadas e delegados estão divididos em três grupos diferentes. O primeiro e mais importante grupo é

aquele formado por representantes das mais diversas unidades federativas, tanto dos órgãos governamentais quanto da sociedade civil. São pessoas eleitas em duas rodadas anteriores de conferências, as municipais e as estaduais, seguindo a mesma estrutura das conferências existentes ligadas a outros temas. Nesse processo, representantes eleitas/os em conferências regionais e municipal são levadas/os às conferências estaduais e nesta são submetidas/os à outra eleição que decidirá quem serão os/as representantes daquele Estado na Conferência Nacional.

Este grupo de delegadas/os eleitas/os¹¹⁰, por sua vez, se subdivide em três tipos diferentes: (i) delegadas/os nacionais originados da sociedade civil, que em geral somam 60% das/os representantes eleitos; (ii) delegadas/os provenientes do governo municipal (30%) e (iii) do governo estadual (10%). Seguindo esta distribuição, a intenção é a de se dar maior valor à participação da sociedade civil, trazendo-a em maior número, como ocorre na maior parte das Conferências ocorridas desde 2003 (TEIXEIRA *et al*, 2011). Além das/os delegadas/os eleitas/os, há também o grupo das delegadas natas, composto pelas integrantes do CNDM, sejam titulares ou suplentes¹¹¹. Compondo esse quadro ainda há as/os delegadas/os representantes do governo federal que, via de regra, são indicadas/os pelos respectivos órgãos ou Ministérios em que trabalham para participarem da CNPM. Vale destacar que o conjunto de delegadas/os é composto em sua imensa maioria de mulheres¹¹² (BRASIL, 2004b).

¹¹⁰ O número total de delegadas eleitas é distribuído proporcionalmente à população de cada estado de acordo com dados do Censo Demográfico (BRASIL, 2011b).

¹¹¹ Com exceção da III Conferência, onde apenas as titulares foram consideradas natas.

¹¹² Segundo dados coletados na III Conferência, constatamos que a maior parte dos homens que se tornam delegados, são delegados indicados pelos órgãos do governo federal. Também pudemos constatar na observação das conferências estaduais e municipais realizadas no estado de Minas Gerais, que há uma grande rejeição das demais participantes à eleição de homens.

Quadro 5: Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (2003-2014)

Edição	1ª Edição	2ª Edição	3ª Edição
Ano	2004	2007	2011
Propostas aprovadas	239	100	91
Objetivos	Regimento: Propor diretrizes para fundamentação do PNPM a ser apresentado ao Presidente da República	Regimento: analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e avaliar a implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres	Regimento: discutir e elaborar políticas públicas voltadas à construção da igualdade, tendo como perspectiva o fortalecimento da autonomia econômica, social, cultural e política das mulheres, contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para o exercício pleno da cidadania das mulheres no Brasil
Tema Central	Políticas para as Mulheres: um desafio para a igualdade numa perspectiva de gênero		
Eixos temáticos	<p>I – Análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade de gênero;</p> <p>II – Avaliação das ações e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres nas três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) frente aos compromissos internacionais - acordos, tratados e convenções;</p> <p>III – Proposição de diretrizes da Política Nacional para as Mulheres numa perspectiva de gênero, apontando as prioridades dos próximos anos.</p>	<p>I – Análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade na perspectiva da implementação do PNPM, avaliação das ações e políticas propostas no PNPM, sua execução e impacto;</p> <p>II – Participação das mulheres nos espaços de poder.</p>	<p>I – Análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade de gênero, na perspectiva do fortalecimento da autonomia econômica, social, cultural e política das mulheres, e que contribuam para a erradicação da pobreza extrema e exercício pleno da cidadania pelas mulheres brasileiras;</p> <p>II – Definição de prioridades de políticas para o próximo período, tendo como base a avaliação, atualização e aprimoramento das ações e políticas propostas no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, sua execução e impactos.</p>

Fonte: Souza *et al* (2013)

As Conferências estão cada vez mais institucionalizadas e, se tomarmos como referência o número de participantes, representam o principal canal de diálogo entre a SPM e os movimentos e organizações de mulheres brasileiras. Sabendo da importância desse processo, as reivindicações pela ampliação da mesma, resultaram no aumento do número de delegadas/os ao longo dos anos, colaborando para tornar o processo mais inclusivo. Como podemos ver na tabela 2, na I CNPM o total de delegadas/os participantes somavam 1.993 indivíduos. Na II Conferência, esse número foi acrescido em pouco mais de 40% em relação à edição anterior, tendo apenas um pequeno decréscimo na III CNPM. É importante notar também que os Estados e municípios não são obrigados a realizar conferências municipais, mas com a crescente visibilidade desses espaços entre os movimentos e organizações de mulheres, cada vez mais se tem cobrado pela realização das Conferências nos níveis locais da administração pública. Esse fato favorece a diversificação da composição do conjunto de delegadas, promovendo um processo que tem se tornado cada vez mais inclusivo.

Tabela 6: Número de delegadas/os das três CNPMs já realizadas*

Tipo de Delegado	I CNPM	II CNPM	III CNPM
Representantes da sociedade civil	970	1.383	1383
Representantes dos governos municipais	487	690	691
Representantes dos governos estaduais	173	233	232
Delegadas Natas	63	69	40**
Representantes de órgãos do Governo Federal	300	425	435
Total	1993	2800	2781

Fonte: PETINELLI *et al*, 2011; BRASIL, 2004a; BRASIL, 2011b;

*Número de delegadas/os previsto pelo regimento interno da CNPM em suas três edições.

**Na III Conferência apenas as integrantes titulares do CNDM puderam se tornaram delegadas natas.

Cada Conferência foi realizada tendo objetivos e focos diferentes. A primeira delas tinha como alvo principal formular as diretrizes da Política Nacional para as Mulheres e a elaboração de um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM)¹¹³, que surgiu como o principal resultado dessa Conferência. O tema da I CNPM foi “Políticas para as Mulheres: um desafio para a igualdade numa perspectiva de gênero”, e o debate foi subdividido em três eixos, a saber: (i) análise da realidade brasileira - social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade; (ii) avaliação das ações e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres, nas três instâncias de governo, tendo em

¹¹³ A Política Nacional para as Mulheres é um conjunto de prerrogativas estabelecidas para a atuação da SPM na elaboração e gestão de políticas para as mulheres. É “dotada de caráter mais permanente, fornecendo as linhas gerais sobre a qual os Planos, de caráter mais perene e sujeitos a modificações mais frequentes, se constroem. Orienta-se pelos princípios da igualdade e respeito à diversidade, da equidade, da autonomia das mulheres, da laicidade do Estado, da universalidade das políticas, da justiça social, da transparência dos atos públicos e da participação e controle social.” (BRASIL, 2011, p. 27)

mente os compromissos internacionais – acordos, tratados e convenções; e por fim a (iii) proposição de diretrizes do I PNPM, apontando as prioridades dos próximos anos.

Já a II CNPM objetivou a avaliação e o aprimoramento do I PNPM, com o foco na perspectiva da participação das mulheres em espaços de poder, buscando-se chamar a atenção dos debates para o tema da participação política.

Já a III CNPM teve como foco discutir e elaborar políticas “tendo como perspectiva o fortalecimento da autonomia econômica, social, cultural e política das mulheres, contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para o exercício pleno da cidadania das mulheres no Brasil” (BRASIL, 2011).

Como apontam Brito & Ogando (2012), os PNPMS em muito refletem a agenda do movimento feminista em suas três grandes ondas passadas e também remetem, a partir dos ciclos de Conferências, às novas configurações representadas pelo contexto atual dos movimentos. Nesse seu novo momento, o feminismo brasileiro passou a engendrar novos relacionamentos e associações com o Estado e cada vez mais se faz presente em espaços nunca antes ocupados. As Conferências se tornaram um dos espaços mais importantes para o aprendizado político para as mulheres nas organizações e movimentos, reinventando as suas práticas e discursos e aprendendo-se a lidar com a própria multiplicidade desse campo político.

Produto maior das Conferências, os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, representam, por sua vez, um grande avanço para a luta dos movimentos feministas no Brasil. Pela primeira vez na história do país foram constituídas diretrizes básicas para a realização de uma Política Nacional para as Mulheres, que se tornaria instrumento de demanda e dos movimentos e organismos de mulheres e um esquema de atuação que poderia nortear tanto os diversos órgãos do governo federal, quanto dos estados e municípios, além de garantir que as diferentes políticas de interesse das mulheres fossem colocadas, afinal, em prática.

Em 2005 foi criado um Comitê de Monitoramento dos PNPMS. Este Comitê tem como objetivo principal acompanhar o desenvolvimento das ações dos Planos pelos mais diversos órgãos do governo federal. Ele é constituído por representantes de vários órgãos do governo federal e do CNDM¹¹⁴. Na análise dos dois primeiros PNPMS, Brito & Ogando (2012) afirmam que,

¹¹⁴ O comitê é composto por representantes dos seguintes órgãos: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres; Ministério da Educação; Ministério da Justiça; Ministério da Saúde; Ministério das Cidades; Ministério das Minas e Energia; Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria Especial de Direitos Humanos; Secretaria Especial de Políticas da Promoção da Igualdade Racial; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

“Sem dúvida houve maior inserção da temática de gênero no processo de formulação de políticas públicas. [...] É possível assumir, também que as conferências e os consequentes planos analisados aqui representam lutas por reconhecimento, em um sentido mais amplo. Ou seja, esses espaços e a constituição de políticas para as mulheres buscam, então, remediar formas de não reconhecimento no âmbito das políticas públicas e restituí-las com padrões e ações de valoração que não impedem a participação igualitária na vida social. Sobretudo, a elaboração dos planos traz visibilidade para desigualdades enraizadas na sociedade brasileira ao convocar o Estado a participar mais efetivamente na sua desconstrução.” (Brito & Ogando, 2012: p. 20)

Apesar da ampliação da participação através do processo de consulta popular das Conferências, ainda há etapas na elaboração deste que limitam a atuação dos movimentos na definição dos eixos e ações prioritárias que, por sua vez, podem representar um obstáculo à inclusão democrática das perspectivas das feministas organizadas na sociedade civil. Um desses obstáculos se encontra na forma como o texto final do plano é afinal redigido, um processo que, mesmo que conte com a participação do CNDM, sofre grande influência dos representantes dos Ministérios que colaboram na escrita do documento final. Outra crítica está na maneira como a Secretaria enfatiza diretrizes e temáticas nas Conferências sem que estas tenham sido definidas previamente de uma maneira aberta e participativa, ou seja, em conjunto com a sociedade civil (BRITO & OGANDO, 2012). Essas questões serão retomadas na próxima seção, quando tentaremos analisar em que medida estas e outras características das CNPMs podem ou não proporcionar maior inclusão política dos movimentos feministas.

4.3.2.1 Alcances inclusivos das Conferências

As Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, no que diz respeito ao seu desenho institucional, assim como outras Conferências Nacionais, apresentam um grande potencial inclusivo na medida em que, diferentemente do Conselho, preveem a participação de um número mais abrangente de cidadãs nos processos de discussão e deliberação acerca das políticas públicas para mulheres. A definição das regras que regem a dinâmica interna dessa instituição participativa se dá através de debate e deliberação pública no início da própria CNPM, com a participação de todas as/os delegadas/os. Outro fator inclusivo de destaque é a forma como se dá representação. Nas Conferências, como vimos, não há critérios restritivos com relação à elegibilidade dos/as participantes, assim como ocorre nos Conselhos. Na etapa

de construção da CNPM, o momento inicial é aberto a todos/as aqueles/as que desejem participar dela e as restrições à participação surgem a partir da eleição dos representantes para as etapas subsequentes, estaduais e nacional¹¹⁵. Quanto à proporcionalidade por segmento já mencionamos que há predominância da sociedade civil, outro indicador positivo de inclusividade.

No entanto, assim como no CNDM, a presidência da CNPM cabe, mais uma vez, à Ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres. Mas para, além disso, no que diz respeito ao desenho institucional da CNPM, a variável que apresenta menor potencial democratizante é a forma como se define a própria pauta, esta se dando invariavelmente pela Secretaria de Política para as Mulheres. O Conselho Nacional de Políticas para as Mulheres participa através da Comissão Organizadora responsável por:

- “I - Organizar, acompanhar e avaliar a realização da II CNPM;
- II - Coordenar as Comissões previstas no Art.9º;
- III - Definir a metodologia de elaboração dos documentos de discussão bem como do relatório final da II CNPM;
- IV - Definir o formato das atividades da II CNPM bem como o critério para participação das convidadas/expositoras, nacionais/internacionais dos temas a serem discutidos;
- V - Deliberar sobre o orçamento necessário a todas as etapas da II CNPM;
- VI - Acompanhar a organização da infra-estrutura necessária à II CNPM;
- VII - Designar as/os integrantes das Comissões podendo ampliar a composição destas, sempre que houver necessidade;
- VIII - Providenciar a publicação do relatório final da II CNPM;
- IX - Deliberar sobre todas as questões referentes à II CNPM que não estejam previstas neste regimento e no regulamento da II CNPM.” (BRASIL, 2007: p. 3)

Dessa forma, à Comissão cabe organizar o material que irá orientar os debates, a estrutura e metodologia utilizada para a realização desses debates, propor um Regimento Interno que é posteriormente discutido no CNDM, entre outros. Como podemos ver na tabela 7 que se segue a composição das Comissões Organizadoras nas três Conferências realizadas entre 2000 e 2014, há o crescimento da participação estatal nessa instância, assim como também no número de delegados como a tabela 6 indica.

¹¹⁵ No processo da CNPM, quando há conferências regionais ou distritais, estas etapas são as iniciais, onde são eleitas representantes para as etapas municipais.

Tabela 7: Composição da Comissão Organizadora das CNPMs (2003-2011)

Segmento		2004	2007	2011
Sociedade Civil	Conselho Nacional de Políticas para as Mulheres	4	4	6
Estado	Secretaria de Políticas para as Mulheres	5	5	5
	Fórum de Organismos Governamentais de Políticas para Mulheres	***	1	2

Fonte: BRASIL, 2004; BRASIL, 2007; BRASIL, 2011.

“Nós temos um processo de mudanças das conferências desde a primeira, com um crescimento muito grande da participação do Estado. Não é que tenha mudado tanto a proporcionalidade da representação, mas como havia muito menos organismos de políticas para as mulheres institucionalizados e essa pauta tava menos presente no Estado, esse setor participava menos, tinha menos presença. Então assim, é uma mudança que por um lado reflete uma questão positiva, que é ampliação dessa política no Estado, mas tem uma consequência negativa na radicalidade da pauta.”
[Entrevista 1]

Quanto ao desenho, portanto, há um grande potencial inclusivo no número de participantes e na forma como é organizada a representação, que apresenta poucas restrições formais, se comparada à representação no CNDM. A definição do Regimento Interno de forma democrática e coletiva, envolvendo as duas IPs, também revela uma característica democratizante desse arcabouço institucional do qual estamos falando. No entanto, a definição dos temas principais das Conferências está sob a tutela exclusiva da SPM. Alguns aspectos importantes da dinâmica interna na IP são definidos por uma Comissão Organizadora que conta com a participação da sociedade civil, o que dá maior abertura às ativistas de participarem um pouco mais ativamente do processo de construção da CNPM. Mas esse procedimento não conta com paridade de participação, e em 2007 houve maior desvantagem da sociedade civil que contou com 4 representantes enquanto o Estado contou com 6. No entanto, essa preponderância foi reduzida em 2011 com o aumento do número de representantes do CNDM naquela Comissão.

Outra forma de mensurar as possibilidades de inclusão desta IP é analisar os produtos resultantes dela, ou seja, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres em si, e também a implantação das ações envolvidas no mesmo. O PNPM é elaborado por um Comitê de Articulação e Monitoramento com o apoio de funcionárias da SPM. Esse Comitê é formado majoritariamente por representantes dos mais diversos Ministérios. Na elaboração do I PNPM houve participação da sociedade civil, como foi evidenciado pelas atas de reuniões do CNDM (ATAS DO CNDM, ATA 14.10.2004 e ATA 08.12.2004). No entanto, o Comitê formado a

partir do Grupo de Trabalho criado contava apenas com representantes de órgãos governamentais. Já no segundo e no terceiro Planos, houve a participação de 3 representantes da sociedade civil (BRASIL, 2007; BRASIL, 2013) nos respectivos Comitês, como é evidenciado na tabela 8. A participação da sociedade civil é feita por conselheiras do CNDM.

Tabela 8: Composição do Comitê de Articulação e Monitoramento dos PNPMs (2003-2011)

Segmento	2004		2007		2011	
	N	%	N	%	N	%
Sociedade Civil	0	0	3	10,3	3	8,3
Estado	13	100	29	90	36	91,6

Fonte: BRASIL, 2004; BRASIL; 2007; BRASIL, 2011.

No contexto da publicação do I PNPM, as demandas do CNDM era a de que o Conselho pudesse apreciar o plano a tempo de poder se posicionar e também propor alterações, caso achasse necessário. No entanto, o Plano foi apresentado ao Conselho já finalizado, poucos dias antes de sua publicação. A conselheira da sociedade civil que participou do Grupo que formulou o Plano demonstra seu descontentamento com a posição da SPM, como relatado em ata:

“[A conselheira] Acrescentou entender que as versões preliminares do Plano não poderiam ser divulgadas, mas que esperava que o Conselho tivesse pelo menos uma semana para apreciá-lo, por considerar que a sua presença [...] não poderiam superar o colegiado como um todo.” [ATA 08/12/2004]

Com relação ao II PNPM, não há registros disponibilizados de que este tenha sido apreciado pelo CNDM antes de sua efetiva publicação, fato que só veio a ocorrer na elaboração do III PNPM, como evidenciado em ata de reunião do CNDM (ATAS DO CNDM, ATA 04 E 05/09/2012). Nesse sentido, apesar de o Plano se espelhar nas demandas coletadas nas CNPMs, há pouca participação da sociedade civil na efetiva consolidação e elaboração do mesmo. Em parte, uma justificativa para essa baixa participação é o fato de que os representantes governamentais no Comitê têm o papel estratégico de colaborar e de negociar com os respectivos Ministérios para que estes realizem ou incluam as ações apresentadas no respectivo PNPM.

Tabela 9: Percentual de ações sob responsabilidade/corresponsabilidade da SPM

Eixos dos Planos	% de ações		
	I PNPM	II PNPM	III PNPM
Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social	53,95	15,58	76,09
Educação inclusiva, não-sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica Objetivos, metas e prioridades	45,16	25,00	58,62
Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos	10,26	4,76	18,07
Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres	93,55	47,83	84,81
Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão	**	96,55	97,06
Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar	**	0,00	22,22
Direito à terra, moradia digna e infra-estrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais	**	0,00	26,09
Cultura, Comunicação e Mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias	**	55,17	86,05
Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia	**	***	91,67
Enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas	**	***	75,00
Gestão e monitoramento do Plano	71,43	54,55	81,25
Total	52,02	32,21	63,37

** Eixos incorporados a partir do II PNPM.

*** As ações relativas a estes eixos foram distribuídas entre os outros eixos na elaboração do Plano (BRASIL, 2004; BRASIL, 2006; BRASIL, 2013)

Fonte: BRASIL, 2004; BRASIL, 2006; BRASIL, 2013

Como podemos ver na tabela 9 acima, a SPM é responsável ou corresponsável apenas, em média, por cerca de metade das ações nos Planos. Como é um organismo governamental que tem como o principal objetivo promover a transversalidade das políticas para as mulheres no âmbito do governo federal, a execução de políticas é realizada em grande medida, através do diálogo e da parceria com outros Ministérios. Por esse motivo, há incorporação de todos os Ministérios com que a SPM realiza parcerias ou incentiva a realizar ações a serem previstas no Plano. Há justificativas também no sentido de afirmar a importância da *expertise* das representantes governamentais acerca das políticas e dos caminhos para a execução da mesma (ATA 08/12/2004). O que se pode ver, portanto é que, com vistas à garantir a execução das ações e reportando-se aos conhecimentos das atoras governamentais na elaboração do Plano, a presença da sociedade civil na elaboração final da mesma é de proporcionalmente inferior, o que implica na redução da efetiva capacidade de incidência dos movimentos no desenho final

dos Planos.

No que diz respeito à aplicação do Plano, a análise de Brito & Ogando (2012) sobre a implementação dos eixos analisados do mesmo¹¹⁶, apenas cerca de 20% das ações em cada um, foram efetivamente executadas. Apenas o eixo da violência contra a mulher apresentava porcentagens maiores de execução, o que para Brito & Ogando (2012) avaliam não apenas como um indicador de prioridade da SPM, mas também e principalmente, o fato de ser uma política realizada em quase sua totalidade pela SPM. Ou seja, programas e ações do Plano de responsabilidade da SPM têm mais chances de serem realizadas do que ações de executadas por outros órgãos.

Isto posto, é possível dizer que a Conferência têm impactos na atuação da Secretaria, visto que tem conseguido implantar as ações que são de sua incumbência. As Conferências não têm tido tanto impacto, todavia, na atuação de outros Ministérios, ou seja, parece haver dificuldades de transversalizar as ações no âmbito dos outros Ministérios. E essa constatação se torna problemática, na medida em que haveria um grande contingente de políticas voltadas para a superação da opressão feminina que não são realizadas diretamente pela SPM, mas sim em parcerias e ou acordos para que outros Ministérios incluam em sua agenda as perspectivas dos movimentos sociais vocalizadas através das CNPMs. Dentro desse enquadramento, ao pensarmos a inclusão pela dimensão da transformação das agendas e atividades do Estado, podemos notar que ainda há muito o que se avançar para, de fato, se aumentar o padrão de inclusividade dessas IPs.

Outros tipos e formas de impedimentos e/ou obstáculos à maior inclusão nas Conferências, em alguns casos, podem surgir no âmago dos próprios movimentos feministas. Desigualdades existentes entre os movimentos feministas, já percebidas em outros espaços de debate e deliberação (ALVAREZ, 1998; 2003), levam a exclusões, hierarquizações que podem prejudicar a deliberação nas Conferências. Alguns representantes de movimentos ou organismos feministas, por terem maiores recursos - sejam financeiros, sejam informacionais ou de influência -, muitas vezes, conseguem fazer valer seus interesses e opiniões em detrimento de grupos menos organizados, mais novos ou com menos recursos. Na entrevista 11, a ativista e funcionário da fala da questão específica das mulheres indígenas, pobres, camponesas, lésbicas e negras na construção desse processo participativo, e afirma:

“[...] é pouco [contemplada] porque eu acho que ainda há dentro do próprio

¹¹⁶ Foram analisados os eixos relacionados à educação, saúde sexual e reprodutiva e enfrentamento a violência do primeiro e segundo Planos. (BRITO & OGANDO, 2012)

movimento uma discriminação, então nos processos das Conferências – que é um processo democrático – a disputa interna ela é muito ruim ainda, desleal até. E desagregadora. Então você acaba excluindo.” (Entrevista 11)

A mesma constatação é feita por uma conselheira do CNDM, cuja fala relatada “[...] destacou que as disputas permearam os movimentos (negras, lésbicas, etc) [...]”¹¹⁷. As disputas às CNPMs também surgem das e nas tensões entre os movimentos feministas e mulheres representantes de uma pauta conservadora, num conflito que cresce à medida que se aumenta a representatividade dessa instituição participativa e que teria “uma consequência negativa na radicalidade da pauta”¹¹⁸, segundo Nísia. Tal nuance da relação de representação com o Estado através das Conferências, traz aos movimentos feministas o desafio de como promover a inclusão de todas as mulheres nesses espaços, mesmo as que não compartilham dos mesmos projetos emancipatórios feministas, sem deixar de fazer prevalecer agendas ligadas a esse projeto. Outro desafio é o de conservar e nutrir os laços de solidariedade entre os movimentos na sociedade civil em espaços que são abertamente hierarquizados, permeados pelos mais variados conflitos e em algumas dimensões, como vimos agora, potencialmente excludentes.

Outro aspecto que diminui as possibilidades de inclusão do movimento através dessa IP são os frágeis canais de monitoramento da execução dos respectivos Planos. Como vimos, o Comitê de Avaliação e Monitoramento conta com uma proporção de membros da sociedade civil menor do que aquela dos representantes do Estado. Esse Comitê, além de redigir o Plano é responsável também por reunir informações de todos os demais Ministérios, efetuando um mapeamento da efetivação dos PNPMs em vigor. Os resultados desse mapeamento seriam divulgados através de sistemas de acompanhamento disponíveis para a população através de acesso via internet. Cabe ao Comitê:

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

¹¹⁷ ATAS DO CNDM, ATA 25 E 26/09/2007: p. 3

¹¹⁸ Entrevista 1.

Até 2013, o Comitê tinha a função de redefinir prioridades dos Planos (BRASIL, 2005; BRASIL, 2007; BRASIL, 2013), o que reduzia ainda mais a influência das CNPMs nos resultados finais, ou seja, na implementação efetiva das políticas. Ao ser alterada a legislação, preservou-se a integridade das prioridades, mas assegurando ao Estado a flexibilidade na alteração de objetivos, ações e metas. Incluiu-se, no entanto um tópico reafirmando que as revisões, ao serem realizadas deveriam tomar como diretriz as resoluções afirmadas no âmbito das CNPMs, devolvendo à participação popular maior peso nas tomadas de decisão acerca das ações estatais. Já a plataforma de acompanhamento proposta não é alimentada sistematicamente¹¹⁹. E isso tem se dado, em boa parte, pelas dificuldades encontradas pela SPM em garantir o compromisso dos outros órgãos na disponibilização das informações (ATAS DO CNDM, ATA 05/09/2012). Estes dados ao serem compilados nem sempre se encontram disponíveis, de fato, para a população. Os dados referentes a 2009-2011 foram disponibilizados unicamente online, mas no momento não se encontram disponíveis¹²⁰. Em 2012 foi lançado pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão um novo sistema que colaboraria para a divulgação dos dados acerca das políticas realizadas pelo governo, a partir dos dados do orçamento do governo federal. O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) teria surgido das demandas dos movimentos sociais (ATAS DO CNDM, ATA 04 e 05/09/2012), num esforço de apresentar os gastos governamentais desagregados por sexo. No entanto com o afirmam algumas ativistas que acompanham os gastos com orçamento público desde o final dos anos 90, há ainda muitas barreiras de democratização da informação dada a complexidade do sistema, no qual encontram grandes dificuldades no mapeamento do que elas chamam de “Orçamento Mulher”:

Faltam elementos para avaliar o que foi planejado, se o planejado corresponde aos recursos efetivamente alocados, e se a execução do planejado e do orçado permitiu alcançar os objetivos traçados. Isto porque sem as relações, vinculações precisas e diretas e claras (por exemplo, entre indicador-objetivo; meta-iniciativa; metaação orçamentária) que foram perdidas, as informações para o monitoramento ficam muito imprecisas.

¹¹⁹ Até o ano de 2012, como afirmam Brito & Ogando (2012) estavam disponíveis apenas os relatórios de 2008 e 2009 referentes ao II Plano. E posteriormente a 2012 foram disponibilizados os dados referentes a 2010 e 2011. Atualmente há apenas um relatório que sumariza as ações realizadas pela SPM em 2012 (sem o detalhamento dos dados dos relatórios anteriores).

¹²⁰ Os relatórios seriam disponibilizados nos sítios: <http://www.sigspm.spmulheres.gov.br/relatorios.php> e <http://www.sigspm3.spmulheres.gov.br/relatorios.php>. Acesso: 20 jun 2015. Estes sites foram desativados após a criação do novo domínio da SPM na internet (mulheres.gov.br), no entanto o sistema não foi transferido para esse novo endereço.

Não resta dúvida: está muito mais difícil avaliar a ação governamental relacionada aos direitos das mulheres e ao enfrentamento das múltiplas formas de desigualdades que vivemos. O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que era um instrumento pelo qual o movimento podia, em alguma medida, identificar o rebatimento de suas propostas e reivindicações no Ciclo Orçamentário, agora, dada a nova metodologia, já não dispõe desta informação. (CFEMEA, 2014: p. 3)

As dificuldades de monitoramento da implementação do Plano e das porcentagens baixas de ação executadas de alguns deles (BRITO & OGANDO, 2012), se reflete nas falas das entrevistadas, Nas quais várias delas remetem a um desgaste, ou mesmo um descrédito, em relação à esse tipo de relacionamento com o Estado, não apenas no que tange as CNPMs como também ao CNDM e os conselhos estaduais e municipais de políticas para as mulheres.

“As Conferências (e os Conselhos), [...] uma coisa geral que a gente tem de entendimento é que, as conferencias, elas surgem como uma possibilidade de ampliação da participação popular na construção de políticas, na avaliação, na formulação de recomendações, mas ao mesmo tempo ao longo dos anos elas vão perdendo um pouco essa característica e vão se desgastando. [...] Eu acho que o sentido político das Conferências, realmente, tem se esvaziado. Então qual é a nossa prioridade? Investir no processo de conferencia de política pública, por que muitas vezes você vai e participa de todas as etapas. Chega lá no final, se constrói uma lista de recomendações, chega-se no plano, mas ao mesmo tempo esse plano não é implementado. Aí, na próxima conferencia ele não é avaliado, né. Então assim, eu acho que o desgaste também... Que processo participativo que é muito interessante... Mas que ele vem enfrentando no Brasil é isso. As pessoas participam, mas não veem aquele resultado nas suas vidas. No cotidiano. [...]. Isso vai causando certo descrédito...” (Entrevista 3)

A mesma entrevista complementa em seguida que a CNPM

“[...] inclui na pauta, mas ao mesmo tempo não se pode criar um plano de política, sem que esse plano seja acompanhado. Sem que haja orçamento para essas políticas. Senão vira uma carta de intenções. Porque para além das conferencias a gente tem que ter mecanismos de acompanhamento de pressão junto a esses organismos governamentais para que se implemente. Então, as vezes, eu acho que o desgaste vem por isso, porque eu acho que é essa continuidade, a Conferência ela não é um evento, ela é um processo. Então ela tem todo um processo de construção, tem o Plano e a partir do Plano tem uma consequência. Como a gente acompanha? Como a gente monitora? Qual é o retorno que o Estado dá pra sociedade civil, para os movimentos, a partir desses processos. Acho que essa segunda parte [do monitoramento] que falha as vezes e aí eu acho que o desgaste na terceira parte [da CNPM enquanto forma de interação com o Estado] é uma consequência. A primeira Conferência de Políticas para Mulheres contou com uma participação imensa das mulheres, apostamos... daí você vai para a Conferência que aconteceu dois anos depois (dois ou três anos, não tenho certeza) aí você já vê que... não foi avaliado o que foi assumido como meta... Aí vai sendo uma cadeia, uma repetição...” [Entrevista 3]

Outra entrevistada também reafirma uma postura de desconforto cada vez maior entre os movimentos, remetida a essa IP:

“[...] a gente chegou a acreditar que seria um espaço político bacana de incidência e de construção coletiva. Só que da segunda para a terceira conferência a nossa avaliação já meio que muda. Porque a gente passou a criar planos irrealizáveis, planos com diretrizes e metas que nunca eram alcançadas, meio que criava um documento legitimando a ação do Estado em relação às políticas para as mulheres, sem ter um resultado efetivo. [...] é um mega plano e que nada sai do papel, o governo federal acaba criando uma agenda própria... há pouco tempo a gente viu aqueles programas da Rede Cegonha... Aquele programa acabou com o que vinha sendo implementado de [...] saúde sexual e reprodutiva. [...] Então é meio que um documento que só fica pra dizer que o governo está fazendo discussão participativa sobre política. [...] A gente tá bem desgastado do processo, achando meio inócuo, sem muita eficácia. [...] A gente consegue pautar o debate na Conferência sim, até então... Mas a luta termina lá, na aprovação do Plano, meio que se esgota...” [Entrevista 2]

Haveria, na percepção destas ativistas, uma postura cada vez mais crítica ao processo das Conferências dado os poucos resultados alcançados em termos de políticas públicas efetivadas pelo governo federal. No âmbito do CNDM, essa avaliação mais crítica em relação às CNPMs também é notada. Ao fim da II CNPM o Conselho realizou um debate sobre o evento, havendo o predomínio de falas que ressaltavam aspectos positivos das CNPMs. Já no mesmo debate realizado sobre a III CNPM, das 13 falas efetuadas, 4 se centraram na necessidade de se discutir o formato de participação existente no Brasil e outras 4 discutem a importância de se repensar o papel do CNDM dentro desse arcabouço de participação. Na entrevista 4, entre os obstáculos citados, é ressaltado o papel dos conflitos políticos nos retrocessos:

“[...] Esse processo participativo] tem muitos obstáculos. A gente teve sérios problemas, por exemplo, na conferência de políticas para as mulheres, porque, por exemplo, não saía no relatório, no plano de ação, não saía explicitamente o que a gente tinha decidido na conferência nacional. E isso foi um exemplo na questão do aborto. Na primeira conferência saiu exatamente como 120 mil mulheres conseguiram “consensuar” que o Brasil deveria rever a sua lei punitiva do aborto. E saiu no relatório e saiu no plano e daí saiu uma comissão que discutiu a revisão... só que parou aí. O primeiro governo Lula até que absorvia as pautas as discussões, mas não se transformava muito em ação direta em algumas questões que eram fundamentais para o movimento feminista. Eu acho que tem muito sim... uma coisa é uma Conferência... a Conferência ela não é deliberativa, ela não implica que o governo vá implementar isso, né. Tem todo um processo, inserção no PPA, as questões políticas, a influência das igrejas [...] no próprio governo, dentro do governo. Antes a gente tinha uma certa blindagem ainda em certas áreas do governo, hoje em dia é bem difícil... então são inúmeras barreiras que se encontram nesse processo. O processo das conferências, de mobilização das mulheres, de criar espaços de discussão... isso tem sido um ganho enorme, mas o final disso, o produto disso se transformar em política pública ainda é um passo que a gente precisa dar com muita consistência no Brasil” [Entrevista 4]

As críticas das ativistas às CNPMs, destacaram algumas variáveis que revelam os impedimentos à inclusão políticas através da representação nessa instituição participativa. Dessa forma, parece razoável afirmar que, em termos dos resultados finais das Conferências, a inclusão das demandas dos movimentos enquanto um resultado da alteração das pautas estatais, ainda é bem parcial. Avança na incorporação da agenda feminista pela SPM, mas não apresenta impacto significativo em outros órgãos federais, ressaltando-se a heterogeneidade dos processos de transformação que envolve o Estado e as perspectivas conflitantes que reduzem sobremaneira a influência dos movimentos no âmbito das CNPMs.

Não obstante, no que diz respeito à inclusão dos movimentos nos debates acerca das políticas públicas e na consolidação da cidadania das mulheres, esse sim parece ser o verdadeiro potencial inclusivo das Conferências no Brasil. Essa dimensão também é resgatada nas entrevistas e debates no âmbito do CNDM. Numa perspectiva alternativa àquelas que apontavam tendências desagregadoras da sociedade civil, algumas ativistas identificam que, em determinados contextos, as Conferências podem ao mesmo tempo oferecer oportunidades de construção de laços e afirmação de identidades dentro das múltiplas faces do da luta contra a opressão das mulheres. Uma conselheira do CNDM afirma que em sua avaliação do processo da II CNPM um dos resultados importantes foi o fortalecimento de diversos segmentos, dando como exemplos as negras e as jovens¹²¹. Outra conselheira e ativista do movimento de mulheres negras reforça essa fala e afirma que “para as mulheres negras a II CNPM foi um dos melhores momentos do movimento da última década.”¹²² Nas etapas iniciais a construção de alianças tem sido relevante na dinâmica das conferências estaduais e municipais. Como revelam as entrevistas:

“A Conferência de Mulheres é um passo importantíssimo para saber o que tá acontecendo no seu município, o que está acontecendo com as mulheres na sua região, o que está acontecendo com as mulheres no estado para reverter nesses casos.” (Representante de movimento de mulheres negras, conselheira do CNDM)

De um lado, os debates locais se tornam um evento para o intercâmbio de informações e mesmo de disseminação das perspectivas feministas não apenas no sentido de baixo para cima (da sociedade para o Estado), como também horizontalmente (entre os mais diversos tipos de associativismo e movimentos feministas e de mulheres). Esse espaço de trocas e intercâmbios colabora para fortalecer laços de solidariedade e articulações na busca de

¹²¹ ATAS DO CNDM, ATA 26 E 26/09/2007: p. 3

¹²² ATAS DO CNDM, ATA 26 E 26/09/2007: p. 3

construção de agendas locais de políticas para as mulheres podendo elevar o poder de agenda dos movimentos nesse contexto e, conseqüentemente, aumentando suas chances de inclusão.

“[...]O momento das Conferências] serve para a gente enquanto momento de construção local. Eu acho que isso é positivo [...] A gente nunca deixou que o processo de construção das conferências municipais e estaduais das mulheres fosse ‘.gov’. A gente sempre tomou a frente, [...fez] muita mobilização... a gente fazia com as mulheres porque era a chance de a gente falar do feminismo. Entendeu? Aproveitamos o recursos públicos das conferências para fazer roda de conversa, ir para o interior, fazer conferência livre, para falar de feminismo e para falar da pauta das mulheres e da importância de a gente fazer política e de estar nesses espaços de decisão, né, ou no topo de decisão, colocada no papel que eram os espaços de conferência.[...] (entrevista 2)

“Os grandes ganhos que a gente tem enquanto movimento feminista nos processos de Conferências, sejam Conferências de saúde da mulher ou da juventude, é o processo de preparação das Conferências, é o acesso que a gente tem ampliado de mulheres que possam ter informação que possam ter espaço de reflexão sobre direitos, sobre cidadania, sobre o exercício da cidadania” (entrevista 4)

Por outro lado, como as falas revelam, a participação nesses eventos tem efeitos inclusivos que dizem respeito a muitos tipos de aprendizados. O conteúdo desse aprendizado passa pelo conhecimento acerca das discussões colocadas pelo feminismo, enquanto movimento que luta por direitos, que questiona as opressões que estruturam as relações sociais e que imprime uma dimensão de cidadania que vai além das dimensões do espaço público. Mas passa também pelo conhecimento sobre o arcabouço institucional e as rotinas que envolvem a elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, promovendo inclusão ao permitir que mulheres se formem e informem sobre as maneiras de exercer e/ou reivindicar direitos. Como salientou uma ativista, conselheira do CNDM sobre a II CNPM, mas que se revela nas falas aqui reproduzidas, trata-se de uma IP que se revela “espaço de formação política para as mulheres brasileiras” (ATAS DO CNDM, ATA 26 E 26/09/2007: p. 3), nesse sentido, uma experiência “altamente pedagógica”, como afirma uma militante:

“Mas elas [as Conferências] são muito importantes, pois por menores que sejam o nível de participação, o nível de reivindicações encaminhadas, elas sempre trazem uma participação do povo. E há uma certa formação política de quem participa das Conferências, porque as pessoas aprendem a fazer proposta, a negociar politicamente a proposta com outros grupos, apresentar em público, acompanhar votação, aprovar relatório... isso tudo é uma coisa altamente pedagógica de participação popular para a população. [...] mas eu acho o principal das Conferências é isso aí. Até para as mulheres isso é bárbaro porque as mulheres em geral não falam em publico ou não falavam. Então tu tem uma Conferência de mulher, tem 50 mulheres e 2 homens, quem é que vai falar? São os 2 homens que vão falar, fazer proposta. Tu tem uma entidade, movimento seja ela o que for. São 50 mulheres e 3 homens, quem é que se elege o presidente da entidade? Então isso faz com que a gente vá pra rua, fale em publico, se exponha. Coloque as posições, isso mudou

bastante [...] é um processo evolutivo para as mulheres da sua participação nas instancias populares de decisão e de deliberação principalmente, e as Conferências se prestam a esse papel. [entrevista 7]

Além do papel de educação política e de formação para a cidadania, outra consequência da existência e da atuação destas instituições participativas, é a influencia que têm na ampliação e legitimação das políticas realizadas pelo Estado em resposta às demandas dos movimentos. Há ainda dentro de todas as esferas administrativas do Estado inúmeros obstáculos à incorporação das demandas das mulheres que se relacionam entre outras coisas a uma cultura organizacional patriarcal, que desvaloriza ou dá pouca centralidade a determinadas políticas ou se propõe a produzir alterações em sua estrutura fundamentais para que as mulheres possam exercer os seus direitos. Contudo, a partir do momento em que se criam essas IPs e essas passam a se institucionalizar no tempo e no espaço, elas incitam processos de organização da sociedade civil em torno do tema e fomentam a ativação de mais demandas por políticas públicas em grupos de mulheres que não conheciam ou participavam pouco das discussões acerca das políticas publicas para as mulheres.

Eu acho esse o principal ganho. E se não tivesse feito isso a secretaria não estaria existindo até agora, então foi essa articulação com movimento social, com movimento de mulheres e feminista que também fez com que a secretaria de políticas para mulheres se sustentasse. Nesses oito anos nós tivemos vários movimentos no sentido de acabar com a secretaria e foi essa articulação com o movimento social que deu força para a secretaria continuar. Se fosse nós isoladas na disputa dentro do governo para a manutenção da secretaria ela não teria se sustentado. O que fez a secretaria se sustentar foi essa articulação com o movimento. [Entrevista 11]

A ampliação dos debates acerca das ações do Estado e das demandas dos movimentos feministas faz com que se consolide uma comunidade nova em torno de políticas públicas (no sentido das *policy communitis*¹²³) que dá visibilidade e legitimidade às demandas ao mostrar que há um contingente enorme de cidadãos que desejam do Estado que este execute políticas não apenas voltadas para o bem estar das mulheres, mas também focalizadas na supressão das desigualdades que afetam o seu cotidiano. Assim, com o passar do tempo, crescem as reivindicações tanto de mulheres organizadas em movimentos e associações como das cidadãos em geral pela participação nas etapas das conferências. O resultado disso é a abertura de novos espaços de articulação com o Estado nos níveis locais, como destacado no relato da fala de uma conselheira do CNDM que explanou acerca “dos ganhos no próprio processo das

¹²³ Conceito de Kingdon (1995) que remete em linhas gerais à existência de uma comunidade de atores com interesses e preocupações comuns acerca de determinada área das políticas.

Conferências Municipais, que contribuiu para a criação de novos conselhos municipais de direitos das mulheres e de novas lideranças” (ATAS DO CNDM, ATA 26-27/09/2007: p. 3). De maneira parecida, houve o crescimento de órgãos dos Executivos municipais e estaduais de implementação de políticas para as mulheres. Na avaliação da III CNPM, a Ministra em exercício da SPM afirmava “que o processo de conferência resultou em novos organismos de políticas para as mulheres.” (ATAS DO CNDM, ATA 02/02/2012: p. 3). Algo repetido uma gestora de políticas públicas da SPM:

O que vemos, portanto é que os principais efeitos inclusivos do engajamento dos movimentos em relações de representação com o Estado através das CNPM são difusos, no sentido em que essa instituição participativa atende parcialmente ao seu objetivo principal de fazer com que a sociedade civil consiga ser inserida efetivamente na formulação das políticas públicas. Os efeitos que apresenta na consolidação de uma cidadania ativa, na visibilidade de uma agenda de política públicas para as mulheres e na consolidação de novos espaços de articulação entre sociedade e Estado e de produção de políticas são indicativos do potencial de inclusividade das CNPMs no Brasil.

Nos anos 2000, com a criação da Secretaria de Política para as Mulheres, estabelecem-se novas formas de interação das mulheres organizadas na sociedade civil com o Estado. Pela primeira vez temos um órgão nacional com recursos suficientes para formular e implantar políticas públicas com o foco no enfrentamento às desigualdades entre mulheres e homens. No sentido de proporcionar canais de diálogo entre os movimentos e a Secretaria, foi reformulado o CNDM e foram criadas as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres.

As primeiras experiências do CNDM tiveram papel relevante na promoção de debates acerca dos direitos das mulheres no âmbito do Estado, sendo a inclusão das perspectivas dos movimentos e a organização das mulheres na elaboração da Carta Magna conquistas indiscutíveis em termos da absorção de demandas pelo Estado. Durante os primeiros anos de sua existência, o Conselho se caracterizava por ser não apenas um órgão consultivo/deliberativo, mas também executor de políticas para mulheres. Apesar dos avanços conquistados por ele ao longo da década de 1980, na década seguinte este sofreu várias alterações que reduziram sua capacidade executora, e ele passou a cumprir mais o papel de

um órgão de caráter consultivo, mas com pouca incidência nas políticas produzidas pelo Estado. Formado por figuras femininas ilustres e ilustradas, com boas relações sociais e políticas com os grupos dominantes no período, o grupo de conselheiras presentes no CNDM no período tampouco contava com vasta aprovação dos movimentos de mulheres. Nesse período, as relações do Conselho com a sociedade civil estiveram bastante desgastadas e pouco ou nada foi conquistado em termos de inclusão política ou de transformação do Estado. Devido ao isolamento no âmbito do governo federal e na sua relação com a sociedade civil, não podiam contar nem com as vantagens de estarem dentro do Estado, nem com o apoio dos movimentos para pressionar aos outros órgãos de governo. A partir de 2003, com a reformulação do CNDM e a sua incorporação pela SPM, ele passou ter o papel de ser um dos instrumentos de participação popular na elaboração, fiscalização e planejamento das políticas daquela Secretaria.

Esse nova arquitetura de participação dos movimentos consolidou para si mesmo o papel de principal de controle das atividades do órgão executor ao qual passou a se vincular. O seu processo de institucionalização nos revelou um aprofundamento democrático de suas normas e práticas, absorvendo-se as demandas dos movimentos nessa direção e trazendo novos atores para o debate. No entanto, ainda há grandes dificuldades para se garantir que os pontos de vista e demandas dos movimentos tenham impacto significativo nesses processos. Um mérito importante dos movimentos no âmbito do CNDM foi visibilizar e reforçar a posição central que o Conselho deve ter na administração das políticas, conquistando espaços de atuação na Secretaria os quais no início eram negados. Também se ressalta a posição estratégica que esta instituição tem no fortalecimento das ações da SPM frente às disputas existentes no interior do Estado, combatendo, por dentro dele, práticas e percepções que reforçam as desigualdades das mulheres na sociedade. Todavia, a relutância da SPM na partilha do poder de decisão acerca das políticas públicas, assim como descrito por Tatagiba (2004) ao falar de experiências de outros conselhos, é um impedimento crucial às possibilidades de maior inclusão através destas relações de representação.

O mesmo aspecto relacionado à relutância do Estado na partilha de poder na tomada de decisões acerca de políticas com a sociedade é notado na análise aqui feita sobre as Conferências. Mesmo que possa ser observado o compromisso da SPM com a execução das políticas, há grandes obstáculos à absorção das demandas das ativistas por outros Ministérios. Há também ainda pouca participação da sociedade civil na elaboração e monitoramento dos Planos e nesse sentido demandas e prioridades elencadas pelos movimentos nesses espaços

informam, mas ainda não definem a agenda final das políticas públicas. O ganho dessa relação se encontra nos efeitos colaterais ou difusos dos eventos que conjugam essa IP. Nesse sentido, destacam-se: o aprendizado político das participantes e a consolidação de uma agenda de políticas públicas para as mulheres.

Dessa forma, portanto, no que diz respeito às relações de representação, é possível identificar alguns aspectos das potencialidades de inclusão experimentados nessa interação. Todavia há muito a ser aprimorado em termos do desenho institucional, da relação entre representantes e representados, mas, principalmente, em termos das possibilidades de partilha de poder entre Estado e sociedade civil representadas nas instituições participativas aqui analisadas.

5. RELAÇÕES HÍBRIDAS: AS FEMINISTAS NA BUROCRACIA ESTATAL

5.1 ATIVISTAS NA BUROCRACIA ESTATAL

Outro aspecto que tem sido recorrentemente tratado acerca da relação entre sociedade civil e Estado é a transição de ativistas dos movimentos sociais para o interior da burocracia estatal, que aqui chamamos de relações híbridas. O fenômeno remonta ao período militar, mas apenas recentemente tomou maiores proporções com a entrada maciça de funcionários/as e membros de todos os escalões do governo federal que guardavam a característica de apresentar trajetória prévia nos mais diversos movimentos sociais (D'ARAÚJO, 2009; ABERS *et al*, 2013). No âmbito da burocracia estatal esses/as novos/as atores e atoras passaram a estabelecer relações mais próximas com alguns movimentos e organizações da sociedade civil e passaram a atrair o interesse cada vez maior dos estudiosos dos movimentos sociais sobre os impactos que a presença de militantes no interior do Estado teria para as relações Estado-sociedade.

Pesquisadores/as recentemente têm resgatado, por exemplo, a participação de ambientalistas ligados a movimentos da sociedade civil na burocracia estatal durante o regime militar, tendo sido esta uma das primeiras experiências de busca de militantes pela ocupação desses cargos junto ao estado (ALONSO *et al*, 2007; HOCHSTETLER & KECK, 2007) ou estratégias de inserção dos movimentos sociais ligados à saúde (DOWBOR, 2012). No final da década de 80, esse fluxo teria se intensificado a partir da consolidação de políticas públicas previstas na nova Constituição brasileira, fruto das demandas de grupos que conseguem trazer destaque para suas demandas no período de intensa mobilização popular (DOWBOR, 2012). Estudos que tratam do tema no período, no entanto, são bem poucos (BOSCHI, 1987; JACOBI, 1988). Todavia, há a percepção para alguns deles de que estes fluxos se relacionavam mais à estratégias de cooptação e clientelismo do que, de fato, às tentativas de maior abertura e democratização do Estado com relação à presença de novas atoras e atores

no processo de elaboração de políticas públicas (CARDOSO, 1984).

Na década seguinte, esse processo se intensificou especialmente com a conquista das primeiras prefeituras pelos governos petistas. Nesse momento, já era possível perceber a maneira como os laços construídos entre esse partido especificamente e os diversos movimentos populares, surgidos no período anterior, se refletiam na transição de ativistas dos movimentos para dentro das agências estatais. A militância nos movimentos, associada à militância partidária dos anos 80, reverberou, por sua vez, na constituição do próprio PT como um partido que abarca uma miríade de ativismos e de agendas que, por sua vez, acompanham seus filiados quando estes assumem cargos nas administrações de municípios e estados.

Tatagiba (2002), em estudo sobre os conselhos gestores e Teixeira (2002; 2003), em sua análise sobre a atuação das ONGs no Brasil, chamam a atenção para a existência de funcionários/as de prefeituras e estados (ou mesmo de agências estatais federais), que se destacavam por defenderem a agenda dos movimentos sociais no interior do próprio Estado, colaborando para a democratização do mesmo e promovendo assim uma maior participação ativa dos/as cidadãos/os nos debates em torno de políticas públicas.

Singular no estudo destes trânsitos é o trabalho de Dagnino *et al* (2006) que acreditam que essas trajetórias de ativistas são efetivamente baluartes do fluxo de ideias e projetos políticos de diversos grupos da sociedade para o Estado. Isto posto, o estudo dessas trajetórias poderia ser considerado como uma ferramenta metodológica e analítica de grande utilidade na compreensão de como têm se dado essa relação tensa e disputada entre movimentos e Estado, e isso em diversos momentos, desde as lutas contra o autoritarismo até os dias atuais. O mérito de tal ferramenta ou estratégia de abordagem seria o seu potencial de superar a dicotomia que separa “as duas esferas de atividade em muitas análises da política latino-americana” (DAGNINO *et al*, 2006: p. 69). A investigação dessas trajetórias exporia não apenas aspectos da relação entre sociedade civil e agências estatais, mas também em que medida discursos e projetos políticos estão sendo afetados pelas experiências de trânsito entre um espaço de atuação e outro. Logo, seria possível inquirir em que medida os projetos democratizantes, carregados por vários grupos da sociedade civil, ao longo das últimas décadas, tiveram (ou não) algum impacto – positivo ou negativo - nas estruturas estatais (DAGNINO *et al*, 2006).

Feltran (2006), trabalhando com o mesmo enquadramento analítico de Dagnino *et al* (2006) analisa trajetórias de ativistas, ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, e mostra que a transferência de dirigentes e ativistas da sociedade civil para as esferas estatais

não resultou, automaticamente ou em todos os casos, na democratização das mesmas. Além disso, os imperativos do Estado¹²⁴ levam muitas vezes a redefinições nos projetos e crenças daqueles/as, na medida em que passaram a lidar com múltiplas restrições de oportunidades e de ações políticas no Estado que são fundamentais para se efetivar tais mudanças.

Nos anos 2000, todavia, experimentamos um enorme crescimento desses tipos de deslocamentos gerados, em boa medida, pela conquista da Presidência da República pelo Partido dos Trabalhadores. O fenômeno que já ocorria em Estados e municípios e de forma esporádica em órgãos do governo federal, se multiplicou a partir daí. D'Araujo (2009), no estudo do perfil social e político de indivíduos em cargos do alto escalão do governo federal aponta para a constatação de que, pela primeira vez na história do país, militantes de sindicatos e movimentos sociais¹²⁵ estiveram presentes de forma maciça no aparato do Estado, enquanto funcionários/as dos mesmos (ABERS *et al*, 2014). Esse crescimento incentivou a produção acadêmica acerca do tema, reforçando as tentativas de se compreender a presença de ativistas na arena estatal, para além das críticas sobre relações pautadas exclusivamente por cooptação ou clientelismo (ALONSO *et al*, 2007; HOCHSTETLER e KECK, 2007; ABERS e VON BÜLOW, 2011; DOWBOR, 2012; ABERS *et al*, 2014).

Para Abers & Von Bülow (2011), ecoando a perspectiva de Dagnino (2006), a existência de fenômenos como o da transferência de ativistas para a burocracia estatal, colabora para borrar as fronteiras entre a sociedade civil e o Estado, ao atuar de forma militante nesse outro espaço. E em certa medida essa nova condição e sua especificidade geram efeitos, não apenas de levar consigo para dentro das instituições estatais os pontos de vista dos grupos externos ao Estado, mas também na atuação futura das/os ativistas ao, porventura, saírem do Estado. As mudanças de projetos e pontos de vista forjadas no Estado levaria à constituição de novas formas de organização e ao surgimento de outros temas de debates no escopo da sociedade civil. Adicionalmente, Abers *et al*, acreditam que a presença de um leque diverso de interesses na arena estatal – isso, por sua vez causada pelo novo perfil dos funcionários do governo – tornou o Estado brasileiro ainda mais heterogêneo. Assim, diversos projetos que antes tinham como palco de disputas a sociedade civil foram transpostos para dentro do Estado, por vezes facilitando e em outras situações oferecendo obstáculos ao aprofundamento da democracia. De maneira geral, no entanto, Abers *et al* (2014) afirmam que os vínculos dos/as funcionários/as com os movimentos sociais tem colaborado para uma

¹²⁴ Uso “imperativos do Estado” aqui numa referência ao trabalho de Dryzek (1996)

¹²⁵ Na primeira gestão do governo Lula 43% dos ministros participou de alguma forma de movimentos sociais. Na segunda gestão esse número chega a 45%, “em comparação com cerca de um quarto dos ministros nas gestões presidenciais anteriores” (D’ARAÚJO, 2009: p. 120 *apud* ABERS *et al*, 2014).

aproximação dos grupos da sociedade civil para com o Estado, dando origem, criativamente, a novos repertórios de interação entre eles., como aqueles listados no capítulo inicial Ao desenvolver a temática em outro trabalho Abers e Tatagiba (2014) passam a se referir à militância na burocracia, como *ativismo institucional*, na tentativa de descrever em que medida indivíduos usam de suas posições com o propósito de fazer com que o Estado avance na incorporação das reivindicações de um movimento social em suas atividades (ABERS & TATAGIBA, 2014).

Boa parte da literatura latino-americana e internacional acerca dos ativistas que passam a levar suas lutas no seu trabalho no Estado, de uma forma em geral, se concentra nas experiências das feministas em vários países e contextos, os quais serão abordados também seguir. É possível perceber, contudo, que os estudos sobre o impacto da existência de ativistas dos movimentos sociais no âmbito da burocracia estatal ainda carece de maior reflexão e de novos estudos. Principalmente no que tange ao processo recente de incorporação dos mesmos especificamente no escopo dos governos Lula e Dilma. De maneira geral, no entanto, há indícios de que estes se tornaram elementos chaves para o diálogo entre Estado e sociedade civil e, apesar dos obstáculos oferecidos pela estrutura estatal, conseguem, em alguma medida, democratizá-la e incluir, mesmo que parcialmente, a perspectiva de alguns desses grupos oprimidos dentro da agenda do Estado. Nas sessões que se seguem, discutiremos a partir dos relatos das entrevistas e dados relativos à atuação de feministas no Estado para tentar compreender em que medida essas relações híbridas colaboram ou não para a maior inclusão política das mulheres.

5.2 “FEMOCRATAS”, FEMINISMO ESTATAL OU MULHERES NO ESTADO: AS FEMINISTAS NA BUROCRACIA ESTATAL

Como vimos anteriormente, o fluxo de militantes dos movimentos e organizações da sociedade civil para a estrutura estatal pode ser considerado outro fenômeno que se revela na interação dos movimentos sociais com o Estado. A ida de feministas ou apenas de mulheres com trajetória em movimentos sociais que se identificavam com as demandas dos movimentos para a burocracia e sua atuação informada pela agenda dos movimentos dos quais faziam parte não é algo novo no campo de disputas do feminismo, nem é uma característica específica do Brasil.

Entre as análises acerca das relações Estado-sociedade feitas pela literatura interessada nos movimentos feministas ao redor do mundo sempre se destacaram aquelas que tratam das feministas alocadas em diversas áreas do Estado. Foram pioneiros nessa interpretação, trabalhos realizados por um conjunto de autoras australianas (MCBRIDE & MAZUR, 2008; EISENSTEIN, 1995; YEATMAN, 1990) ao longo dos anos 90, e tinham como referência a atividade de mulheres isoladamente em diversas agências estatais. Estas mulheres seriam denominadas por tais inaugurais como estudos de “femocratas” (do inglês “*femocrats*”), termo que logo ganhou espaço em investigações sobre as interações entre feminismo e Estado no mundo, passando a denominar não apenas ativistas presentes no corpo da burocracia, como também em cargos de liderança estatal (VALIENTE FERNÁNDEZ, 1996; RAKOWSKI & ESPINA 2006; HOOKER & LEÓN, 2004; CHAPPELL, 2002). O ativismo de mulheres inseridas na burocracia estatal seria, enfim, uma das formas se compreender aquilo que a literatura tem designado por “feminismo estatal” (HERNES, 1987; STETSON & MAZUR, 1995; OUTSHOORN & KANTOLA, 2007; MCBRIDE & MAZUR, 2010).

Na América Latina, com a volta do regime democrático em determinados países, o feminismo estatal foi abraçado pela militância como um mecanismo importante para se tentar garantir as mudanças almejadas (WAYLEN, 1997). Nesse contexto, em resposta às reivindicações das feministas, começaram a surgir novas agências e novas propostas de políticas para mulheres. Levando-se em conta que eram as poucas pessoas com conhecimento e experiência na elaboração e execução dessas políticas, as mulheres dos movimentos foram, com frequência, chamadas a ocupar posições nessas agências e em outros espaços da burocracia estatal (ALVAREZ, 1998). Esse é o exemplo do *Servicio Nacional de la Mujer* (SERNAM), organismo criado no Chile em 1991, sobre o qual Franceschet (2003) afirma que um dos principais motivos para a estabilidade institucional do mesmo observada nos anos 1990 se relaciona à atuação das feministas no interior do mesmo e os seus esforços na institucionalização de uma agenda de igualdade de gênero no âmbito do Estado chileno (FRANCESCHET, 2003).

No Brasil, o uso do termo *femocrata* não alcançou tamanha notoriedade, apesar de ter sido utilizado por algumas autoras brasileiras e estrangeiras para se discutir a presença de ativistas dos movimentos feministas e de mulheres na burocracia estatal (VAN HALSEMA, 1997; BOHN, 2010). O que se poderia chamar de uma estratégia de ação (CHAPPELL, 2002), é verificado desde a década de 80, mas não cresceu de maneira uniforme ao longo dos anos seguintes. Van Halsema (1997) chama a atenção para o fato do crescimento do número

de femocratas ter aumentado com e a partir da demanda crescente dos movimentos feministas e de mulheres por políticas públicas especializadas e pela instituição de agências estatais com foco na criação de políticas relacionadas a gênero. Uma das primeiras intervenções estatais no Brasil nesse sentido foi a criação dos Conselhos dos Direitos da Mulher, já discutido neste Tese. Como vimos em sessões anteriores, foram criados os primeiros conselhos estaduais em 1983 e em seguida o Conselho Nacional, em 1985. A estrutura destes conselhos em muito ultrapassava a que era dos conselhos então existentes, contando com corpo técnico de assessoria que realizava atividades diversas relacionadas às lutas feministas pela incorporação de políticas específicas para as mulheres (VAN HASELMA, 1997). Nesse período, começou a ganhar corpo um tipo de burocracia notadamente feminista, formado por mulheres que participavam ativamente no cenário de disputas na sociedade civil da década de 80 no Brasil.

Ao contrário do que vinha ocorrendo em outros países, como os Suécia e Holanda (RAI, 1996), na Europa, ou o Chile (FRACESCHET, 2003), na América do Sul, no entanto, as femocratas brasileiras dispunham de recursos e poder bastante limitados no que tange à influência na produção das políticas realizadas pelo Estado nesse período. Suas ações raramente passavam de campanhas, eventos, pesquisas e publicação de material acerca da condição feminina no país com vias a sensibilizar tanto membros do Estado quanto da sociedade civil acerca da importância de se realizarem políticas públicas para a redução das desigualdades entre homens e mulheres.

Com o esvaziamento do CNDM e dos Conselhos Estaduais na década de 90 várias destas femocratas presentes nos quadros técnicos dos conselhos da década anterior foram levadas a buscar novas alternativas de atuação no campo da sociedade civil que dessem continuidade ao trabalho que vinham realizando no âmbito do CNDM. Dessa iniciativa nasceram algumas das principais ONGs feministas no nosso país. Alçadas a “especialistas em gênero” após o próprio trabalho como técnicas dos Conselhos, estas feministas tiveram papel central no processo de “onguização” sobre o qual falamos.

A década de 1990, como os fatos relatados até aqui mostram, foi um período de distanciamento das feministas da atuação no interior do Estado. Se relacionando principalmente sob o intermédio dos contratos com as ONGs, houveram poucas feministas inseridas no aparato do Estado. Nesse aparato, tinham condições ainda piores de pleitear políticas direcionadas às mulheres. A circulação das feministas se dava principalmente entre ONGs e organismos internacionais, levando-se em conta que o principal espaço de articulação e entrada das ativistas no Estado – os Conselhos – havia perdido força naquela década. Abers

& Tatagiba (2014) relatam a existência de feministas atuando no Ministério da Saúde no fim da década de 1990 e início dos anos 2000. Nesse Ministério existia, desde a década de 1980, uma área destinada à implementação do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), criado em 1983. Desde então, houveram tentativas de articulação do movimento com este setor e, entre 1998 e 2002, houve participação de funcionárias deste Ministério com ativismo prévio em movimentos feministas. Nesse período, a área passou a ser chamada de Área Técnica de Saúde da Mulher, vinculada ao Departamento de Ações Programáticas Estratégicas do Ministério da Saúde¹²⁶.

A partir da pressão cada vez mais crescente dos movimentos feministas devido à insatisfação com o papel a elas atribuído pelos governos ao longo dos anos 90, bem como também ao papel nebuloso do CNDM, criou-se, no fim do ano de 2002, a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM). Com certeza esta iniciativa foi parte da tentativa de incorporar as reivindicações pela criação de uma agência promotora de políticas para as mulheres nos moldes como estas foram criadas em outros países latino-americanos. A Secretaria, criada ao fim do governo FHC, foi um importante passo na luta das mulheres por inclusão de suas demandas e afirmação de direitos, já que finalmente havia um órgão executor de políticas para as mulheres com maiores condições de garantir que a agenda dos movimentos feministas e de mulheres chegasse ao interior do Estado de uma forma mais efetiva. Apesar de representar um avanço, essa primeira estrutura ou organismo teve pouco tempo de atuação, já que foi criada no fim do último mandato do PSDB à frente da Presidência da República e pouco interferiu no cenário da ausência das feministas na burocracia.

A chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República inaugurou um momento singular na trajetória dos movimentos sociais brasileiros. Não apenas por se caracterizar como um governo progressista de uma forma geral, mas também por trazer em sua base, no momento da primeira eleição de Lula para a Presidência, um considerável apoio de diversos movimentos sociais. O PT foi, ao longo dos anos 80, um grande articulador das lutas na sociedade civil, que se unia em prol das reivindicações pela redemocratização do país. Apesar de perder parte desta centralidade na década seguinte, a relação dos movimentos sociais, inclusive feministas e de mulheres, com o PT marca a história do Partido.

¹²⁶ “O Departamento de Ações Programáticas Estratégicas (DAPES) integra a Secretaria de Atenção à Saúde (SAS). Entre as competências da SAS está a promoção do desenvolvimento de ações estratégicas do modelo de atenção à saúde, tendo como eixo estruturador as ações de atenção básica em saúde. A secretaria é formada por cerca de 50 áreas técnicas divididas entre diversos departamentos.” (<http://bvsm.s.saude.gov.br/>)

É possível dizer que a criação da Secretaria de Política para as Mulheres, vinculada diretamente à Presidência da República (SPM/PR) surgiu dessa imbricada relação dos movimentos sociais com o PT, assim como a criação de outras Secretarias especiais de governo o foram¹²⁷. Ainda durante o curso da transição entre os governos FHC e Lula, foram chamadas funcionárias do então SEDIM e militantes feministas ligadas ao PT para realizar o processo que culminou com a elaboração de uma nova Secretaria, desta vez com mais recursos e mais poder de interferir nas políticas realizadas não apenas pela própria SPM, mas também nas políticas gerenciadas por outros Ministérios. Por Fernando Henrique Cardoso foi nomeada Ceres Prates, então secretaria-adjunta da SEDIM e por Lula foi indicada Vera Soares, militante feminista do PT, pesquisadora do Núcleo de Estudos da Mulher e relações Sociais de Gênero (NEMGE/USP), para capitanearem o decurso da transição (PIMENTA, 2010).

O processo da criação da SPM/PR, em si já revela a centralidade dos movimentos feministas na transformação do Estado, coroando uma trajetória de construção de uma agenda de reivindicações de que o Estado deve reconhecer a existência de desigualdades surgidas de uma cultura patriarcal que, de várias maneiras, impede as mulheres de exercerem sua cidadania e, dentro dessa compreensão alterar suas estruturas e ações com o objetivo de eliminar as desigualdades e estruturas de opressão que surgem em decorrência daquela perspectiva patriarcal. O passo dado na criação de uma agência estatal responsável pela execução e articulação com outros Ministérios de políticas que atendam o objetivo de romper com as relações de opressão na sociedade, acaba tendo consequências importantes no processo de transformação estatal. Uma delas é a de que esse modelo de agência ou estrutura, nomeada entre os agentes estatais como organismo de política para as mulheres (OPM), ao ser implantado no governo federal acabou sendo reproduzido em outros níveis da administração pública. E, na medida em que atuava e atua no incentivo à execução de políticas nos estados e municípios termina também por operar iniciativas de transformação do Estado também nas esferas estaduais e municipais. Com a necessidade de executar algumas políticas que necessitam do apoio do aparato estatal nas outras esferas da administração, acaba tendo como uma de suas linhas de ação o aumento do número de OPMs estaduais e municipais. De 2003 a 2014 o número desses OPMs passou de 13 em 2004 para 580, em 2014¹²⁸. Uma expansão considerável, que atinge 92% dos estados brasileiros, mas pequena dada a pequena

¹²⁷ Como, por exemplo, a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial e Secretaria de Direitos Humanos, que por sua vez abarca políticas que não eram contempladas durante os governos anteriores, nomeadamente as relacionadas às reivindicações dos movimentos LGBT.

¹²⁸ www.mulheres.gov.br

porcentagem de municípios brasileiros atingidos: cerca de 10,5% deles. Ademais, como colocado no capítulo anterior, na implementação do arcabouço de participação popular das Conferências, não apenas há o incentivo à essa participação que é promovido “de cima para baixo” pela SPM, como cresce também a mobilização popular em torno da demanda por esses organismos, pressionando-se agora no sentido “de baixo para cima” tanto os estados quanto os municípios.

No início do governo nos tínhamos cerca de 12 secretarias municipais e estaduais e hoje nos temos 5.050 municípios. Hoje a gente não tem nem 10% dos municípios do Brasil. Mas temos mais de 300, de 12 para 300 então eu acho que isso é outro ganho importante. Porque a gente tem clareza porque não adiante existir a secretaria em nível federal, existir o plano... [Entrevista 11]

Ao chegar ao comando do Executivo nacional, Lula assumiu a postura de incorporar as perspectivas feministas na execução de políticas para as mulheres ao trazer feministas para a formulação do novo órgão estatal criado em 2003 (ABERS & TATAGIBA, 2014). Isso incentivou a constituição de uma nova “agenda de políticas para as mulheres” que não apenas transformou em políticas as demandas pelo enfrentamento à violência contra a mulher, a promoção de autonomia econômica, de saúde sexual e reprodutiva, entre outras, mas também a estabilização de um discurso acerca da transversalidade e da interseccionalidade nas mais diversas políticas do Estado. Exemplo disso são as tão propagandeadas mudanças no âmbito do Programa Bolsa Família e Minha Casa Minha Vida, dois dos maiores programas sociais dos governos de Lula e Dilma, que no primeiro caso atribui o benefício apenas às mulheres da família e, no segundo caso, privilegia a titularidade da mulher na cessão dos imóveis populares construídos.

A criação da SPM/PR e dos novos OPMs municipais e estaduais e a constituição dessa nova agenda de políticas públicas para as mulheres trouxe como consequência a demanda estatal por mais profissionais com conhecimento e experiência na execução de políticas que trouxessem em seu conteúdo o atendimento às demandas e às perspectivas das mulheres e feministas. Nessas circunstâncias, várias ativistas foram chamadas à trabalhar nestes espaços, por dentro do Estado, já que eram as principais especialistas acerca das políticas que elas tanto desejaram ver executadas. Repetiu-se, assim, o fenômeno identificado por Alvarez (1998) também em outros países da América Latina.

A SPM, ao longo desses anos, tem sido palco de incontáveis disputas políticas relacionadas a partidos da coalizão governista, às distintas correntes internas ao Partido dos Trabalhadores, às próprias feministas (Entrevista 2), entre outras. Ela é também,

frequentemente, um alvo de críticas de diversos movimentos de feministas e de mulheres, que acreditam que a SPM nem sempre conseguiu colaborar de forma eficiente para promover os direitos das mulheres¹²⁹ no país, principalmente no que diz respeito aos direitos sexuais e reprodutivos, alvo constante da oposição de vários grupos conservadores e religiosos¹³⁰.

De qualquer maneira, a criação da SPM, bem como a proliferação dos organismos de políticas para as mulheres nos estados e municípios, acelerou o processo de transição das ativistas para o Estado. Não há ainda um balanço que revele o número exato daquelas mulheres cujas trajetórias passaram pela presença no Estado, seja como funcionárias, consultoras, assessoras entre outros. No entanto, é evidente que esse número cresceu não apenas no âmbito do governo federal, como também em estados e municípios brasileiros. Várias feministas acadêmicas e militantes¹³¹ ocuparam ou ocupam cargos comissionados¹³² na SPM. Algumas delas vieram a ocupar posições nesse staff por seu reconhecido papel na atuação em organizações da sociedade civil, outras por via dos partidos políticos ou redes formadas entre as feministas que, ao serem chamadas para a Secretaria, acabaram levando consigo colegas que conheceram durante seus trabalhos realizados na esfera da sociedade civil. A presença de mulheres com este perfil, atuando não apenas na SPM, mas também em outros Ministérios e agências estatais criaram alguns importantes canais de diálogo entre os movimentos e o Estado. Algumas das ativistas que assumiram cargos durante os anos 2000, continuaram a militar em movimentos feministas e de mulheres, mesmo que de forma muito menos intensa e recorrente quanto antes.

Algumas trajetórias são marcadas pelo ativismo nos partidos políticos

“[...] essa transição se deu [...] através de negociação. Os partidos coligados depois da vitória do presidente Lula, no comitê de transição cada partido tinha uma cota, a cota do [Partido X] era uma cota muito pequena e nessas cotas eu fui indicada para ajudar a construir a secretaria da mulher. Logo no começo.” (Entrevista 12)

¹²⁹Exemplos de exame crítico da atuação da SPM por organizações feministas são materiais e textos produzidos e veiculados pelo CFEMEA (CFEMEA, 2011), no qual criticam o baixo orçamento endereçado à Secretaria, fazendo com que o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres fosse negligenciado pela SPM. Ou a organização radical Pão e Rosas que critica a Secretaria e o governo federal por não enfrentarem a questão do aborto “submetendo-se aos setores mais reacionários do país” (PÃO E ROSAS, 2014).

¹³⁰SOS Corpo (2012); FARIA (2013).

¹³¹Entre elas podemos citar: Lourdes Bandeira (feminista acadêmica, docente da UnB); Vera Soares (pesquisadora do NEMGE/USP e militante do PT); Sonia Malheiros Miguel (que antes de ir para a SPM, atuava em uma ONG feminista) e Tatau Godinho (acadêmica e militante feminista do PT);

¹³²Cargos comissionados são cargos de livre nomeação de autoridades competentes. No governo federal são chamados DAS (Direção e Assessoramento Superior). Sendo de livre nomeação são geralmente compostos de acordo com indicações e através das redes de que fazem parte as autoridades com poder de promover nomeações.

A trajetória dessa entrevistada é marcada pela militância no movimento sindical e no partido político (PCB), mas participava de associações de amigos de bairro e grupos comunitários de mulheres. Uma trajetória que se tornou recorrente após a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores é justamente a de feministas que optaram por manter a (re)conhecida dupla militância (nos movimentos feministas e nos partidos). E o PT, como já discutimos, foi um partido articulador de vários movimentos na década de 80, inclusive do movimento feminista. Desse modo, várias ativistas feministas estiveram ou permaneceram nos quadros do partido e, justamente, por terem a característica de compor os quadros do partido e serem conhecidas por suas lutas pelos direitos das mulheres, acabaram sendo afinal incorporadas em cargos de confiança criados juntamente com a Secretaria de Política para as Mulheres. Essa trajetória também é reconhecível em militantes de outros diversos movimentos sociais, que foram sendo incorporados às várias agências estatais, justamente devido ao seu pertencimento duplo.

Por fim, existem feministas que adentram o Estado através dos concursos públicos ou das chamadas públicas para trabalho por tempo determinado em diversas agências estatais que não contam necessariamente com políticas para as mulheres. E, apesar de estarem em outra esfera de trabalho que não pertenceram diretamente à SPM, conseguem trazer à tona questões feministas tanto com relação ao próprio ambiente de trabalho no Estado, quanto com relação às políticas públicas geridas pelos Ministérios, departamentos ou institutos onde trabalham. Exemplo disso é o sucesso na Área Técnica de Saúde da Mulher ao se implantar a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, com escopo e abrangência muito maiores do que o Programa (PAISM) existente até então, num esforço liderado por Maria José de Araújo, uma das fundadoras da Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, reconhecida rede feminista brasileira.

Alguns condicionantes desse fenômeno recente podem ser aventados. Em primeiro lugar, o crescimento da “maquinaria” estatal durante os governos petistas levou também ao aumento da abertura de vagas para concursos públicos, cargos comissionados (DAS), consultorias, entre outras categorias de contratos de funcionários/as pelas mais diversas agências do Estado. Se alia a esse quadro a crescente evolução da gestão pública rumo a processos de governança estatal pautados na racionalização, na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, o que implica a necessidade de contratação de funcionários especializados para produção de insumos que balizem as decisões tomadas com relação às

ações realizadas pelo governo¹³³.

Barbosa *et al* (2012) descrevem a tendência ao longo dos governos Lula de recomposição do quadro do funcionalismo público, refreando a trajetória anterior de redução característica do compromisso das administrações anteriores com as concepções neoliberais de gestão pública. Mesmo que este crescimento não tenha alcançado patamares anteriores à década de 90, nota-se a priorização do aumento de servidores em setores chave e vinculados ao projeto político preponderante no governo federal, entre esses, os relativos aos programas sociais, nos quais são notados com frequência políticas voltadas para as mulheres ou com fortes interfaces com a questão de gênero, como o Programa Bolsa Família. Nota-se também um processo de “substituição de funcionários com baixa qualificação por quadros técnicos com escolarização mais elevada e a substituição dos trabalhadores terceirizados” (BARBOSA *et al*, 2012: p. 173).

De outro lado, o fenômeno que já havia se tornado central na mudança no padrão da militância feminista entre os anos 60 e 70¹³⁴, volta aqui a ocupar um papel importante no cenário atual: o aumento da escolarização das mulheres das classes médias. Com as mudanças nas políticas de educação, no entanto, é importante notar que as classes médias brasileiras de hoje, apresentam características sócio-demográficas diversas daquelas que existiam em décadas passadas, significando que no momento atual, o número de mulheres de origem pobre, negras, entre outras historicamente excluídas, tem condições não apenas de ter acesso a educação básica e universitária, mas também de compor os cursos de pós-graduação, se tornando especialistas, mestres e doutoras em um conjunto abrangente de áreas de conhecimento.

Presentes em massa nas universidades em fins da década de 90 e anos 2000, estas mulheres vivenciaram a expansão do debate acerca das questões feministas e de gênero no âmbito da academia, capitaneada pela consolidação de núcleos de estudos e pesquisas surgidos ainda na década de 80 e a proliferação de novos núcleos. Fundamentais nesse processo, as feministas acadêmicas contribuíram de maneira salutar para a formação de centenas, senão milhares de jovens profissionais que, ou se investiram na militância - seja na academia, seja na sociedade civil -, ou que ao enveredar pela carreira profissional acabaram se vendo imbuídas a lutar pelas questões de gênero e feministas.

¹³³ É recorrente a contratação de funcionários com conhecimentos específicos sobre determinada área de atuação nas políticas públicas ou com conhecimentos aprofundados em Demografia, Estatística e diversos métodos de pesquisa para a elaboração de relatórios ou dados que permitam os gestores tomarem decisões relacionadas às políticas.

¹³⁴ E relatado por Alvarez (1990).

Completando esse quadro, aquela agenda de políticas públicas para as mulheres que apresenta como uma de suas ênfases o tema da transversalização das políticas públicas torna cada vez mais comum a tentativa de se realizar esforços para incluir as questões de gênero e raça nas políticas públicas das mais variadas áreas de ação estatal. Mesmo que a transversalização das políticas seja um projeto ainda longe de ser cumprido, os esforços que já existem nesse sentido acabaram demandando a participação de profissionais com formação ou conhecimento das demandas feministas em áreas diversas de produção de políticas.

Estes aspectos, ao se imiscuírem, geraram um quadro *sui generis* na história do Estado brasileiro: o crescimento inegável do número de mulheres com relações estreitas com o feminismo na burocracia estatal. Em outras palavras, cresceu a demanda por feministas profissionalizadas em termos das discussões de gênero e feministas, mas agora, para atuar dentro do Estado¹³⁵. As femocratas, como as designaram as pesquisadoras australianas, trazem para o Estado uma nova perspectiva acerca não apenas das políticas, mas do próprio comportamento do Estado frente às desigualdades e a reprodução do patriarcado. Como veremos à frente, colaboraram, em parte, para promover alguma transformação das estruturas estatais ao trazer para dentro delas as lutas e reivindicações feministas e das mulheres organizadas.

5.3 RELAÇÕES HÍBRIDAS E INCLUSIVIDADE

As relações híbridas, encetadas por ativistas atuando no interior do Estado, podem ser uma maneira estratégica de promover a inclusão políticas das perspectivas dos movimentos feministas nas tomadas de decisão no interior do Estado pelo claro motivo de que, dentro dele, podem ocupar posições onde teriam condições de influir mais fortemente nas respectivas pautas, debates e decisões que ocorrem nele. Para além disso, enquanto agentes estatais que passam a ser, podem colaborar para reverter rotinas, práticas e estruturas que

¹³⁵ Nesse ponto fazemos referência a um dos fatores que Alvarez cita ao falar das transformações no campo feminista o qual diz respeito à expansão da demanda local e global pelo feminismo profissionalizado nos anos 90 – “*the expansion of local and global demand for professionalized feminism*” (ALVAREZ, 1999: p. 190) – Agora, ao contrario de antes, o “feminismo profissionalizado” é demandado dentro do Estado e não atuando nas organizações da sociedade civil, num espectro mais abrangente de políticas, que não apenas as diretamente ligadas à defesa dos direitos das mulheres, como violência, saúde sexual e reprodutiva, entre outras. Estão presentes nas políticas de desenvolvimento social, agrário, trabalho, educação, saúde, ciência e tecnologia, cultura, entre outros.

naturalizadamente reforçam o caráter patriarcal daquele. Há, no entanto, também, diversos questionamentos a serem feitos acerca dos potenciais de inclusão desta relação, tendo em vista elementos como as desigualdades inerentes a um tipo de interação na qual o Estado é afinal o definidor de quem pode exercê-la e sob quais condições é possível realmente promover vir a se promover maior inclusão nesses espaços.

Ao contrário do que acontece em outros tipos de relacionamentos com o Estado, atuar por dentro dele pode garantir maiores possibilidades de se conseguir definir ou priorizar aquelas políticas que serão, de fato, realizadas e pressionar cotidianamente por novas políticas ou pela institucionalização das mesmas. Uma evidencia disso é a atuação das feministas no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Elas têm colaborado de forma efetiva para a consolidação de políticas públicas voltadas para as mulheres no meio rural, tendo passando de uma mera assessoria a uma Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais dentro deste Ministério no ano de 2010. É possível se observar que uma atuação feminista tem marcado fundamentalmente os projetos, ações e documentos produzidos pelo MDA através dessa Diretoria. Projetos selecionados em convênios como “Assistência Técnica para Mulheres: uma perspectiva *feminista* e agroecológica”¹³⁶ e a tentativa de incorporar o conceito de *economia feminista*¹³⁷ não apenas apoiando organizações que trabalham dentro dessa perspectiva como em ações e publicações realizadas pelo próprio Ministério (BUTTO, 2009).

Outro local de maior incidência do trabalho das mulheres feministas (aqui já citado) é o Ministério da Saúde. Elas estão presentes nesse setor desde fins dos anos 1998, quando conseguiram transformar a área responsável por trazer a dimensão dos direitos das mulheres no âmbito da saúde pública, reduzindo a permanência de um enfoque materno-infantil e valorizando uma perspectiva integral da saúde da mulher, que vai além da questão dos papéis da mulher enquanto mãe (ABERS & TATAGIBA, 2014). Nesse sentido, conseguiram reestruturar essa área e denominá-la de Área Técnica de Saúde da Mulher. Como Abers & Tatagiba (2014) identificaram, a posição ocupada por algumas das entrevistadas em sua pesquisa, favoreciam que as perspectivas feministas pudessem ser incluídas em momentos de tomada de decisões.

“I started to like making regulations... at the time I thought, ‘I cannot believe I am going to have the chance to transform all that we learned in practice, into a

¹³⁶ Implantado pela ONG Esplar no Ceará. Fonte: <http://www.esplar.com.br/midias/noticias/item/99-comeca-execucao-do-ater-agroecologia#.VYhLwvIViko>. Acesso em 22 jun 2015.

¹³⁷ O conceito de economia feminista visa criticar e repensar as desigualdades existentes na sociedade que excluem sistematicamente as mulheres e diminuem o valor do seu trabalho e de sua atuação na economia. (FARIA, 2009).

government regulation!’ ... and we went there, and it wasn’t easy, but we did it and that makes me want to do things that will make a difference out in the real world (Interview 1).

I think it is strategic to be in the government, working with national policies that are going to make a difference for an immense population... you know that what you are doing is making a difference. Of course I know my place; I say what I can say... I do not do anything that is not authorized. But I think it is fundamental to have people with a different kind of experience, who are not technocrats, who know about social movements, inside the government. Because you bring this perspective... of someone who is from the other side, to a space that tends to be very rigid and technocratic. (Interview 3)” [ABERS & TATAGIBA, 2014]

As falas colhidas pelas autoras e apresentadas acima revelam as oportunidades de incidir no escopo da ação estatal, promovendo uma maior inclusão das perspectivas feministas através das posições ocupadas pelas militantes no Estado. Em alguns casos, como aqueles aqui citados, podemos pensar que mesmo que o impacto que as tomadas de decisão na qual participam não sejam tão abrangentes como se gostaria de pensar, tem efeitos transformadores na estrutura do Estado, ao expor e questionar por dentro, os elementos que o tornam ainda patriarcal.

“[...] se a ativista ou militante que foi convidada para esse lugar ela tem realmente uma convicção real, uma convicção verdadeira a respeito dos objetivos do movimento quando ela for participar das reuniões decisórias ou de fazer as propostas, de política de governo, claro que ela vai levar as demandas do movimento.” (Entrevista 7)

Nesse sentido, estas mulheres inseridas no Estado podem participar a partir de um local privilegiado e vir a contribuir para a inserção das perspectivas feministas nos espaços de decisão governamentais, garantindo-se em alguns momentos, que as perspectivas feministas (e não apenas a perspectiva das mulheres) possam ser incluídas nas políticas públicas. Nas entrevistas realizadas, foram feitas avaliações positivas acerca da atuação das ativistas no Estado (Entrevistas 2, 7, 8) ressaltando a consideração de que podem “fazer políticas com a perspectiva de gênero e ser interlocutora das bandeiras levantadas pelas organizações” (Entrevista 8), levando “nossas demandas [dos movimentos feministas] para o local onde atuam” (Entrevista 13). Torna-se evidente assim, que tem havido avanços importantes com a presença de feministas no Estado:

“[...] É completamente diferente a condução do programa, a condução daquela política que poderá ser implementada. Principalmente a ampliação e a inserção de pautas que não estavam e não estão nas prioridades dos governos. Por exemplo, o aborto legal mesmo, a contracepção de emergência. Que se não fossem as gestoras feministas a gente não teria o mínimo que a gente tem hoje, que é pouco, mas que acho que nem que isso a gente teria. Também não teria isso estruturado em

documentos, não teria leis e portarias que respaldassem essas ações no pacto federativo e nos estados. Eu acho que faz uma grande diferença.” [...] (Entrevista 4)

Nesse sentido são reveladas contribuições das feministas no que diz respeito à valorização das políticas interseccionais e transversais, seja na área de saúde (Entrevista 4), na SPM e em outros espaços governamentais (Entrevista 11). Assim, também foram ressaltados outros aspectos tais como: tentar envolver mais os movimentos feministas na produção das políticas públicas, através das articulações consolidadas em sua experiência prévia de militância (Entrevista 6; Abers & Tatagiba, 2014).

[...] A participação de pessoas do movimento na estrutura do movimento, é legal é bom porque, porque ali você tá levando... você não tem uma pessoa lá desconhecida das estratégias, sobre as necessidades das mulheres [...] você tem pessoas lá que conhecem do movimento, das articulações do movimento e isso é uma coisa super legal.” (Entrevista 6)

Podemos concluir que esta estratégia das trajetória de mulheres feministas dentro do Estado pode sim vir a transformá-lo, e isso tem se dado, especialmente ao se romper com padrões de produção de políticas públicas distantes dos movimentos e promover a inclusão política através da mudança de rotinas, práticas, ações que muitas vezes, como vimos, apresentam pequeno raio de influência, mas que podem levar à consolidação das bases para transformações a médio e longo prazo. Relata-se a realização de grupos de estudo para formação de servidores do Estado acerca da temática feminista (Entrevista 1), tentativas de levar o Estado a alterar suas rotinas, suas regras, seus procedimentos tais como a forma como são discriminadas as receitas e as despesas do Governo Federal, inserindo-se afinal, por exemplo, categorias relacionadas ao sexo de beneficiários de determinadas políticas (ATAS DO CNDM, ATA 02-03.04.2012). E claramente também se podem destacar dos relatos aqui coletados o efeito de denunciar práticas que reforçam o caráter patriarcal das instituições estatais, como o fizeram feministas servidoras do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), ao divulgar uma carta pública denunciando a contratação de passistas de escola de samba para a exibição em um evento com a presença de pesquisadores estrangeiros que participavam em um projeto de cooperação internacional naquele Instituto¹³⁸. Uma funcionária da SPM, que atuava em organizações feministas antes de trabalhar na Secretaria resume esses esforços:

¹³⁸

<http://www.geledes.org.br/servidores-ipea-protestam-contras-show-de-mulatas-em-congresso-academico/#gs.07246b154e0544a690137e639fe9338e>

E eu acho que a gente vem conseguindo consolidar essa política dentro do governo apesar das enormes dificuldades. ...uma série de resistências que existe em relação à questão das mulheres também se mantém ainda hoje, mas eu acho que a gente está em outra situação. Ter existido a Secretaria, estar completando oito anos de existência, ter conseguido fazer a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, destacar que a secretaria teve uma gestão bastante participativa em diálogo com movimento feminista, com o movimento de mulheres e isso fortaleceu. Se não fosse isso ela não tinha se mantido até hoje [...] a gente conseguiu construir uma política nacional para as mulheres, coisa que não se tinha, uma política articulada pensada como um todo. Tinham-se ações específicas em relação à questão do trabalho, em relação à questão da violência, mas eu acho que a elaboração do plano nacional de políticas para mulheres e mais do que isso, a definição da política nacional para mulheres com suas diretrizes e princípios básicos que é a primeira parte do Plano. Eu acho que essa é a grande diferença, eu acho que nunca se pensou a questão das políticas para as mulheres em uma maneira mais macro-globalizada pensando as ações nas áreas de saúde, trabalho e educação com um todo, articuladas. Eu acho que a gente avançou muito na questão do enfrentamento a violência contra as mulheres, teve um salto muito grande, como um tema colocado nacionalmente, inquestionável, e toda a construção e sanção depois da lei Maria da Penha eu também acho que é um ato muito importante que trouxe um salto de qualidade também na questão da violência. (Entrevista 11)

No entanto, da mesma forma que podem ser identificados elementos claros do potencial de inclusividade desse tipo de interação, muitos limites também se fazem, claro, visíveis. O principal deles são as resistências que ainda permeiam o aparato estatal, especialmente aquela em reconhecer a existência de estruturas e relações na sociedade que oprimem as mulheres e as impedem de ter acesso pleno aos mesmos direitos que os homens.

Eu acho que a gente avalia a Secretaria obviamente dentro de uma conjuntura, ela não está apartada dentro dessa conjuntura. Dentro da conjuntura machista que a gente vive, tá, e que aí a filiação partidária ou a carteirinha como a gente costuma dizer não tem muito peso, ela ajuda, mas não é um divisor de águas ainda, infelizmente. Eu acho que ela avançou muito, teve um bom desempenho, porque a luta para se ter orçamento público para temáticas da mulher é uma luta tão árdua como qualquer outra. E há outro fator que eu acho que avançou e poderia ter avançado mais é que o processo de convencimento dos outros Ministérios para se fazer a política transversal, para fazer o recorte em todas as políticas, também é outra batalha profundamente árdua. Porque você tem que mudar culturas, mudar concepções, mudar procedimentos. E mudar uma coisa que também está muito arraigada que é uma forma de gestão pública completamente dissociada da classe mais necessitada. A forma de se fazer gestão pública nesse país é gestão para a elite. Entendeu? Então se ignora quem precisa da política pública. Então quer dizer que reverter essa cultura é... [Entrevista 12]

Os relatos de ativistas que estão atuando dentro (e mesmo fora) do Estado perfazem o diagnóstico de que um dos principais obstáculos à inserção das perspectivas feministas no Estado estaria ligado às resistências ao reconhecimento da relevância de se debater não apenas as políticas que podem promover a cidadania das mulheres, mas também de criticamente se rever aquelas que colaboram para a reprodução das desigualdades e opressões que afetam as

mulheres. Este é o caso, por exemplo, das políticas voltadas para a educação infantil, que ao oferecerem poucos investimentos em creches e escolas de período integral relegam exclusivamente às mulheres o cuidado dos filhos, sobrecarregando as mulheres e assim gerando vários empecilhos à autonomia econômica das mesmas e impedindo-as de exercer seus próprios direitos à educação, à participação política, entre vários outros. Recursos reduzidos, desinteresse ou oposição de Ministérios em executar políticas são algumas das adversidades mais citadas:

“Por outro lado a resistência da estrutura institucional do Estado é uma coisa absurda, é uma coisa absurda e mesmo quando a gente vai tentando furar, tentando furar, a incompreensão do que é uma mudança de relações sociais e, portanto, de mudanças das relações entre mulheres e homens que precisa estar plasmada na intervenção do Estado como uma agente de direito de mudança, ainda é muito grande essa incompreensão, acaba que a gente consegue fazer coisas, elas não são insignificantes, mas o tempo todo é recompor uma mudança de médio e longo prazo.” [...] Eu acho que nós conseguimos muito pouco ainda introduzir no Estado uma ideia de romper com a desigualdade numa concepção mais estrutural da desigualdade entre mulheres e homens, por exemplo, é muito difícil a gente conseguir uma compreensão de como funciona, assim de que existe a divisão sexual do trabalho e como as políticas interverem sobre isso. Acho que a gente avança em várias áreas, em relação à igualdade, em relação a direitos, em relação a serviços mais amplos, mas a pressão por construir uma política visível, acaba reforçando a pauta única do enfrentamento a violência. Então a cada momento você acaba vendo essa dinâmica de voltar praticamente como uma pauta única (Entrevista 1)

[...] so que também tem seus limites. [...] é ruim para nós porque, claro nós saímos do movimento com uma crítica a isso e agente chega lá com esperança, e quando chega o momento [de implementar políticas] não podemos cumprir tudo o que queremos por falta de verbas. Daí você tem uma questão meio idealista de que as pessoas quando saem do movimento social vão conseguir mais dai você se encontra com todos os entraves que é uma administração governamental. Tem essa dificuldade. [...] (Entrevista 6)

“[...] A estrutura, a maquina estatal ela é muito difícil de mexer, tem uma coisa de que tudo é muito complicado, tudo leva muito tempo, tem uma coisa que é assustadora. E ela também ela é construída com uma concepção muito conservadora e é muito difícil de mexer nisso. Quer dizer, tornar contemporânea as máquinas que são seculares é muito difícil. Muitas vezes você dentro dessa institucionalidade você tem limites muito colocados pela composição que o governo é construído, você tem as alianças que são feitas no governo para serem eleitos, são alianças com concepção de mundo muitas vezes totalmente antagônicas que a gente olha e não sabe como estão ali convivendo. Então isso leva a essa imobilidade, essa dificuldade internamente de se mexer, então eu acho que o movimento com autonomia é quem pode ir forçando, colocando cunhas e dando força para quem está também dentro do governo e tem também uma concepção de mundo mais avançada para conseguir espaços com apoio na sociedade você avançar em certas coisas. Sem esse apoio você estaria imobilizado. Então eu acho fundamental. (Entrevista 11)

As alianças citadas na Entrevista 11 são responsáveis, com frequência por uma difícil disputa com outros atores que estão dentro do Estado. Estas disputas podem ser fruto da

própria forma como se estrutura o sistema político brasileiro, que acaba por ter impactos em quais tipos de projetos estão em disputa dentro do Estado. Estudos mostram (Pereira & Mueller, 2002; Figueiredo & Limongi, 1998; Santos, 2002) que a forma na qual se organiza o sistema político e partidário brasileiro tornou necessária a prática de determinadas estratégias que garantissem “mecanismos extraconstitucionais para enfrentar a suscetibilidade a crises que caracteriza os presidentes minoritários” (AMORIM NETO, 2000: p. 1) e garantir que o Legislativo atuasse em sintonia com o Executivo. Em linhas gerais, o presidencialismo de coalizão formado no Brasil se torna a estratégia necessária para que os partidos não obstruam e apoiem a aprovação de legislações estratégicas, como as leis orçamentárias, entre outras. A consequência desse mecanismo para a atuação das feministas surge das dinâmicas nele envolvidas que passa pelo processo de indicações dos partidos que irão administrar os Ministérios, numa lógica onde o comprometimento dos partidos com as ações do Executivo é, em certo sentido, condicionada pelas nomeações de Ministras e Ministros daqueles que compõem essa base de coalizão (AMORIM NETO, 2000: p. 1). Ao se formar a coalizão, no entanto, se inclui uma multiplicidade de atoras, atores e projetos que nem sempre seguem as mesmas diretrizes e perspectivas sinalizadas pelo partido na Presidência.

Os resultados dessa heterogeneidade da coalizão se refletem nas características de como serão geridas as políticas nos mais diversos Ministérios e órgãos públicos. Entre estas inúmeras características estão também incluídas as posturas dos agentes públicos em relação às políticas para as mulheres. Além de ter como consequência a composição heterogênea e até mesmo conflitante dos Ministérios, a necessidade de garantir que haja compromisso dos legisladores com o Executivo passa também por diversos outros processos de barganha, que em alguns momentos podem significar o recuo de posições progressistas das lideranças do Executivo, em prol do apoio de legisladores no parlamento.

Dessa forma, mesmo que haja um posicionamento do PT que reconheça e atente para a necessidade de que o Estado deva se responsabilizar por implementar políticas que venham a tentar superar as desigualdades e as injustiças relacionadas às relações de gênero, esse posicionamento não é sempre compartilhado por todas as agências governamentais, que no cumprimento de suas ações podem não dar a mesma relevância para esse tipo de atividade. Esse contexto abre espaço para diversos tipos de tensão e de disputas, seja com relação a temas mais contenciosos na sociedade como os relacionados aos direitos sexuais e direitos reprodutivos (a exemplo da descriminalização do aborto, principalmente) sejam temas menos disputados como as políticas de formação profissional das mulheres (Entrevista 1). Sobre

essas disputas, uma das entrevistadas afirma que é algo

“[...] permanente, é uma posição totalmente em disputa o tempo todo e sob pressão, sob tensão, tanto de disputa nos temas gerais, aonde as vezes a questão das mulheres aparece com mais clareza, quanto em coisas específicas, em políticas específicas, por exemplo, o governo tem investido muito na política de creche e educação infantil, nós ainda temos um déficit muito grande, mas houve um investimento muito grande. Mas ao mesmo é impressionante a resistência que as pessoas tem de considerar que essa intervenção do Estado no cuidado cotidiano das crianças é um direito das mulheres, isso fica contraposto a questão que é um direito da criança, então o discurso de que é necessário que o Estado assuma uma parte das tarefas cotidianas, das tarefas domésticas, do cuidado com as crianças, como um direito das mulheres, tem gente que acha que é um sacrilégio falar nisso, porque é obvio que é um direito "é das crianças não é das mulheres", então assim, você tem que disputar inclusive a legitimidade de direito das mulheres e o discurso, então assim, só pra te dar um exemplo pequeno. Pra não dizer uma disputa de orçamento, de onde você vai investir ou não vai investir, uma disputa de política econômica, que áreas da política econômica terão mais ou menos apoio estatal e como isso interfere na locação de emprego e trabalho das mulheres, é uma disputa permanente. E isso eu tô falando das boas disputas, porque tem a disputa com setores super conservadores, que querem a posição tradicional de família, que tem dificuldade de lidar com a ampliação de direito sexuais reprodutivos.” (Entrevista 1)

A constatação dos impedimentos surgidos de posições que se apresentam abertamente conflitantes no interior do Estado também é vista como um obstáculo às possibilidades de inclusão maior das relações híbridas a partir do ponto de vista das ativistas que acompanham o trabalho de suas colegas nas agências estatais (Entrevistas 6, 5, 4, 7,). Os conflitos mais citados são aqueles referentes ao tema do aborto, que geram distensões mesmo quando se trata de discutir a regulamentação da legislação que é a já existente, que autoriza a interrupção da gravidez de fetos anencéfalos quando há risco de morte da mãe e quando a gravidez é fruto de crime de estupro. Estes conflitos surgem, em geral, de posturas contrárias ao aborto reforçadas por doutrinas religiosas - principalmente católicas e evangélicas - seguidas por atores que são estratégicos na coalizão governativa e que cresceram em número e capacidade de pressão, entre os anos de 2003 e 2014.

Um indicativo desse crescimento são as proporções adquiridas pela Bancada Evangélica no Congresso Nacional, grupo formado por parlamentares ligados a denominações religiosas evangélicas, que tem como objetivo de defender e reforçar valores religiosos no legislativo nacional. Foram identificados como pertencentes a esse grupo em 2002, 53 deputados (ORO, 2003). Em 2014, esse número chegou a 76 se aproximando ao número de parlamentares das duas principais bancadas de partidos na atual legislatura, a do PT com 89 legisladores e do PMDB com 82. Desde a primeira eleição de Lula, vários destes parlamentares já faziam parte da coalizão de governo comandada pelo PT (ORO, 2003), e

com o crescimento numérico alcançado passaram a exercer uma influência considerável na coalizão governativa e nas alianças eleitorais do PT, como alguns eventos indicam. Entre eles, se destaca a eleição de um pastor evangélico, deputado pelo PSC para a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, mesmo sofrendo pressões dos movimentos sociais para que o deputado não fosse eleito. O deputado em questão, Marco Feliciano, vinha se posicionando abertamente contra os direitos da comunidade LGBT e contrário a descriminalização do aborto. A eleição ocorreu com o aval importante do PT e na ocasião, o deputado Jean Willys, do PSOL, mencionou que tudo levava a crer “que houve um acordo de bastidor. Na véspera de uma eleição presidencial, em que há candidatos (da oposição) que não são favas contadas, o governo precisará dos evangélicos. A reeleição (de Dilma) não pode correr risco” (CEPAT, 2013).

No que diz respeito aos direitos das mulheres, as consequências do aumento da influência dos evangélicos na coalizão governativa, teria tido impactos expressivos no posicionamento do governo acerca de temas polêmicos relacionados aos direitos sexuais e direitos reprodutivos das mulheres, especialmente a questão da interrupção voluntária da gravidez. Durante o primeiro governo Lula houve tentativas de consolidação de uma agenda de debates acerca da revisão da lei punitiva do aborto através da criação de uma comissão tripartite, com representantes dos poderes Executivo e Legislativo e da sociedade civil. Essa comissão, no entanto, finalizou seus trabalhos sem conquistar grandes avanços na revisão desejada (ROCHA, 2006). No mandato seguinte de Lula e no primeiro mandato de Dilma, nenhuma outra ação foi realizada pela Secretaria de Política para as Mulheres, como os relatórios de gestão da SPM levam a crer (Brasil, 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013). Dessa forma, a pressão de grupos conservadores como os evangélicos, faz com que as ativistas no Estado não consigam incluir determinados tipos de demandas, devido, justamente, à oposição de grupos religiosos que constantemente pressionam lideranças do Partido dos Trabalhadores a não autorizar a incorporação de agendas feministas.

“Eu tenho que perguntar mais para as pessoas que fizeram esse caminho, mas eu acho que o sentimento que fica é o de que se você achou que ia fazer uma mudança total frente aqueles objetivos que você lutava quando estava no movimento social [isso não acontece]. [...] Você vê o exemplo das pessoas que vão para a Secretaria de Políticas para as Mulheres, são pessoas que estavam liderando por assim dizer uma postura radical com relação ao aborto. E de repente pelo processo interno de negociação do governo federal, de repente para elas como gestoras [... a própria SPM diz:] ‘sentimos, mas aqui vocês não vão poder falar sobre o aborto’ e isso causa uma aflição muito grande. Então você é chamada para trabalhar no governo e você é cerceada do direito de falar de um assunto que é um dos núcleos fundamentais do feminismo. Então é uma dificuldade muito grande [...] uma demonstração de que

com os direitos da mulher se negocia [...] e pior se negocia com os fundamentalistas religiosos e [...] então isso é muito triste, uma frustração muito grande. Dai você vê que algumas problemáticas se sobressaem, você tem a violência, mas o aborto fica de lado. (Entrevista 6)

Uma variável importante, citada nas entrevistas, acerca das possibilidades de inclusão política através das relações que envolvem a contratação das ativistas pelo Estado refere-se especificamente ao o projeto político do governo em exercício. Em outras discussões acerca das interações entre os movimentos sociais e o Estado (TEIXEIRA, 2002; FARIA, 2005) e dos feminismos com aquele (FRANCESCHET, 2003) o compartilhamento de projetos ou de perspectivas com relação a determinados temas e políticas favorecia o avanço de uma agenda estatal que incluísse as demandas dos movimentos. O mesmo pode ser dito das interações do feminismo através da ocupação de cargos de direção e na burocracia estatal. As próprias militantes presentes no aparato estatal, assim como as ativistas que acompanham o trabalho das mesmas, reafirmam o fato de que estas relações tendem a ser fecundas quando há um projeto do governo compatível com as reivindicações do feminismo.

Nesse sentido, por exemplo, em linhas gerais, um governo pautado por um modelo neoliberal, num processo de enxugamento do Estado, como o do PSDB nos anos 90 teria menos abertura ao investimento em políticas sociais que atendessem especificamente às mulheres, ao contrário dos governos do PT, nos quais há abertamente maior investimento nas políticas sociais (LOPES & BUENO, 2012) como um todo, o que torna o ambiente mais propício à ação das feministas na inclusão de políticas voltadas à redução de desigualdades entre mulheres e homens. Feministas que se relacionaram com o Estado na década de 1990 ou acompanharam as tentativas de elaboração de políticas públicas pelos órgãos existentes à época revelam que projetos progressistas, mais atentos às funções do Estado enquanto agente estratégico no combate às injustiças sociais, cede espaço para que haja a possibilidade de inovar e contemplar as perspectivas dos movimentos feministas em pontos do aparato estatal no qual podem influir na condução de políticas realizadas pelo Estado (ENTREVISTAS 1, 7, 13). E, antes de tudo, cedem espaço especial para a vocalização das suas opiniões e pontos de vista, mesmo que algumas delas, como vimos acima, não tenham condições de serem debatidas plenamente (Entrevista 13). O avanço na inclusão de alguns temas caros ao feminismo entre anos 2003 e 2014, como a violência, os direitos das mulheres do campo, a consolidação de uma Política Nacional de Saúde Integral da Mulher (mesmo com recuos), revelam que as chances de as relações com o Estado, de uma forma geral, entre elas, as relações híbridas, em particular, garantirem a inclusão política das feministas tendem a

umentar consideravelmente onde o projeto político dominante no governo se aproxima de alguma forma dos projetos defendidos pelas feministas na sociedade civil.

“Eu acho que a gente consegue na maioria das vezes melhorar, ter uma atuação mais eficiente, menos discriminatória. Mas, isso só é efetivo se estiver combinado com o projeto. Como uma atuação pontual eu acho muito frágil. Não quer dizer que a pessoa que esteja convencida de uma plataforma, convencida de uma ação, não possa influenciar, influencia, mas o nível de influência é muito mais limitada se são coisas isoladas, ilhadas dentro de um contexto. [...]Então eu digo isso, por assim, eu acho que não se justifica uma intervenção que não tenha identidade com projeto geral (e no movimento de mulheres isso aparece muito, por isso que eu to mencionando) porque não é uma ação pontual, ela tem que ser uma ação dentro de um contexto e sempre com a preocupação de que ela também possa influenciar mudanças, mesmo que sejam (como que eu digo assim) pouco aparentes, mas mudanças dentro da estrutura do Estado e na concepção de médio e longo prazo das políticas, porque, por exemplo, não adianta só você ampliar o atendimento, você tem que ampliar um atendimento que tenha uma concepção igualitária, não adianta só você criar um lugar que atende mulheres, não adianta só você fazer convênio de capacitação de mulheres para entrar no mercado, nós queremos que elas entrem, mas nós queremos que elas entrem rompendo com a divisão sexual do trabalho, nós queremos que isso também interfira né? Então, por isso ter a concepção é muito importante. Mas, é quase na linha, uma pessoa só não [faz milagre]... o resultado é muito pequeno, Claro depende do lugar onde ela tá, se essa uma pessoa for presidente da República, se é uma pessoa que tem, claro que depende, cada um no lugar que tiver.” (Entrevista 13)

Nessa perspectiva, como sublinha a entrevista acima, a importância do compartilhamento de certo projeto político com as lideranças dos governos é importante não apenas para que existam políticas que atendam a população feminina, mas que colaborem para romper e desestruturar as estruturas patriarcais dominadoras, como a divisão sexual do trabalho, a divisão generificada e hierarquizada entre público e privado, entre outras. O projeto político “simpático às reivindicações feministas” é essencial também para que essa relação não seja deturpada e tenha efeitos opostos ao da inclusão.

“[...] depende de como elas [as ativistas] entram. Se elas entram num espaço público e te dão um cargo que é só tu ali, tu serve que nem bicho de zoológico, pro governador, ou o presidente ou para o prefeito dizer pra dizer "olha aqui a nossa participação política de mulheres". Tá aqui a nossa mulher de plantão, tá. Então põe uma negra ali e fala tá aqui a nossa participação das negras no negócio. Então a gente fica tipo zoológico tá. Lá de exposição para que aquela.. aquele grupo político no poder diga que é democrático e inclusivo, inclusivo de gênero de raça e etnia, enfim. Agora se tu entra em instâncias em que você realmente tem condições de decidir e de encaminhar as políticas aí é um ganho considerável. [...] Então depende muito de como ela é conduzida a esses lugares, em cima de que compromissos ela foi conduzida e o que ela pretende como ativista e que tipo de proposta ela vai desenvolver” (Entrevista 7)

Consequentemente, o engajamento num tipo de interação como essa, pode se prestar ao único papel de dar credibilidade e legitimidade a um governo que, de fato, atua pouco ou

nada em termos de inclusão das demandas feministas em suas ações. E assim, acaba colaborando com atores estatais e contra os movimentos, pois, ao ser criticado por não promover a inclusão política dos movimentos feministas, estes atores podem se utilizar do argumento (falacioso, mas com boa reverberação na sociedade) de que presença das ativistas na esfera estatal é um indício de seus esforços de incluir as perspectivas feministas nas tomadas de decisão acerca das políticas.

Outro fator que pode colaborar ou se tornar um empecilho a uma atuação feminista no Estado é a presença ou não de um número maior de feministas no Estado. Esse argumento vai ao encontro de debates realizados acerca da participação política de mulheres em cargos eletivos no parlamento (DAHLERUP, 1993; MATOS, 2008) o qual afirma quanto maior o número de mulheres representantes no parlamento, maiores são as chances de que estas venham a obter conquistas nas tentativas de se criar uma agenda parlamentar voltada à promoção dos direitos da mulher. Nesse sentido, um número maior de feministas no Estado, pode favorecer alianças e articulações que impulsionem a incorporação das pautas feministas. Quando há poucas feministas, pode ocorrer a tendência ao isolamento e ao imobilismo das militantes, sem apoios que as ajudem a combater as barreiras que aparecem no seu cotidiano de trabalho.

A consequência dos obstáculos listados que reduzem a capacidade de se conquistar a inclusão política dos movimentos a partir de relações híbridas, entre eles (i) as resistentes estruturas patriarcais daquele, (ii) as disputas entre diversos projetos e perspectivas acerca do papel do governo na execução de políticas para as mulheres, (iii) ou projetos políticos predominantes que não compartilham da mesma perspectiva dos movimentos acerca desse papel são diversas. De maneira mais geral o principal resultado direto são atuações inócuas de ativistas, ou com pouco sucesso na inserção das pautas feministas em seus locais de trabalho (Entrevista 2). E desse ponto de vista, o aumento no número de OPMs e a consequente ocupação desses espaços pelas feministas podem, nem sempre, vir a significar uma maior inclusão de suas pautas. Nem sempre é possível se promover políticas que transformem, de fato, as relações sociais e atuar de forma a transformar as estruturas do Estado. Muitas vezes

“[...]são implementadas políticas] Que contornam problemas mais difíceis, então, por exemplo, te dizendo assim, é super positivo o aumento das mulheres no mercado de trabalho, [...] mas a gente não consegue [...] Fazer com que as pessoas percebam o quanto isso às vezes é uma apropriação do trabalho das mulheres com sobretrabalho. Da mesma forma a questão da liberdade na vida pessoal, do casamento, mas isso significou também um aumento da responsabilidade solitária com os filhos, feminização da pobreza...” (Entrevista 1)

Os obstáculos, portanto, podem fazer com que as pautas feministas sejam apenas parcialmente absorvidas, o que em casos como o citado pela entrevista acima, levam ao surgimento de outros novos problemas como a sobrecarga advinda do trabalho doméstico e do cuidado dos filhos que numa perspectiva de ação pautada em referências do Estado patriarcal há uma recusa a se corresponsabilizar, além de ser mais um incentivo à feminização da pobreza. Ademais, outra inquietação das ativistas de fora do Estado é a de que aquelas ativistas que estão, de fato, inseridas nele acabem privilegiando determinadas agendas em detrimento de outras, sendo exemplificado em todos os casos a concentração das ações da SPM na temática da violência em detrimento do debate acerca da descriminalização do aborto ou da participação política, por exemplo.

Por fim, é ressaltado entre as ativistas na sociedade civil as contradições eminentes na atuação em um espaço que o próprio movimento acusa de hierárquico, patriarcal e excludente. Em outras palavras, o Estado ainda se estrutura de forma que limita a participação e a inclusão de todas e todos nos processos de tomada de decisão. E traz consequências importantes à atuação destas feministas, que não podem atuar da forma que gostariam (Entrevista 2, 5, 7), criando novas formas de opressão da mulher ao tentar buscar soluções alternativas que não atingem em profundidade (Entrevista 1) as relações sociais ou mesmo trazendo a necessidade de calar suas reivindicações para conseguir permanecer em seus postos de trabalho (católicas). E essas contradições se expressam em todos os tipos de relações formais apresentadas.

“eu acho que é uma coisa positiva, apesar de contraditória e muitas vezes de colocar em risco essa autonomia que a gente tanto preza na militância do movimento feminista. Porque a gente faz a luta anti-imperialista, anticapitalista, então a gente questiona também a estrutura do estado. E na hora que você sai da militância e vai atuar nessa estrutura do Estado da forma como ela é, de como a gente critica, eu não sei... eu acho que é bom, mas eu não sei até que ponto isso é eficiente, porque é como você fazer luta presa à estrutura que você critica. Então, eu tenho notícias de boas gestões, de más gestões e de gestões inócuas, que não saiu do lugar. [...] A gente precisa fazer a luta feminista, transformar as estruturas de poder, as hierarquias, mas como fazer isso dentro de uma estrutura hierárquica? Então acaba que você comete erros, você comete equívocos, você acaba defendendo uma causa que acaba sendo a causa do seu grupo político, nem sempre você consegue abrir e ampliar isso, ampliar o foco pra ver o movimento feminista como um todo, na sua pluralidade, então eu acho que a gente corre esse risco de se queimar um pouquinho ou mesmo abrir mão de uma certa luta, de algumas lutas para poder funcionar dentro de um esquema que é praticamente impossível, da forma como tá estruturada. É muito desigual, a forma de acessar recursos... (Entrevista 2)

“porque também tem o outro lado, às vezes a militante ou ativista foi convidada para determinado cargo e só porque ela foi para o cargo o movimento se afasta. E aí ela deixa de ser uma de nós e passa a ser uma deles. E isso leva a um isolamento também. Eu acho que todo esse processo é bastante complicado mas ele é bastante dialético também e depende muito que a gente consiga desenvolver essas praticas”

(Entrevista 7)

Um dos principais reflexos do caráter hierárquico e excludente do Estado nas interações é o relevo que dá a desigualdades e marginalizações no conjunto dos movimentos feministas. Essa característica pode ser notada nas três relações abordadas aqui. No que diz respeito às parcerias, os contextos atuais têm privilegiado organizações feministas com maior capacidade organizativa, em detrimento de outras, de caráter mais fluido ou informal. As relações de representação no CNDM podem também levar à exclusão de determinados grupos que não se enquadrem nos critérios estabelecidos sobre quem pode (ou não) participar. Também podem revelar em sua dinâmica a preponderância da vocalização de determinados grupos e a marginalização de outros no debate. Nas Conferências, a lógica adversarial na construção da agenda coletiva é citada, frequentemente, como um obstáculo, revelando a dificuldade de o movimento criar nessa interação um lugar mais inclusivo de debates, que incluía as múltiplas formas de interseccionalidades que dão contorno ao feminismo brasileiro.

Nas relações híbridas, a baixa inclusividade no acesso a essas posições, indicado pela inexistência de procedimentos democráticos que definam afinal quem poderia ou não se engajar nessas interações, tem, portanto o efeito de (re)criar hierarquias, desigualdades e exclusão e, conseqüentemente, gerar conflitos e tensões entre os movimentos (Entrevistas 1, 2, 3). No que tange aos movimentos feministas aqui analisados, a busca pelo aprofundamento da democracia, da inclusão de maior número de vozes nos processos de tomada de decisão, tem permitido a ampliação da participação das mulheres em algumas formas de interação com o Estado, notadamente as relações de representação. Essas contradições tornam essa relação uma das mais potencialmente inclusivas e uma das mais potencialmente excludentes. Inclusivas por que tende a ter um balanço mais positivo na partilha do poder de tomada de decisões, mas excludentes, pois se baseia num processo de inclusão que ainda é seletivo persistem critérios nem sempre claros ou explícitos sobre o recrutamento daquelas que poderão ocupar esses espaços estratégicos.

É possível, portanto, identificar o potencial inclusivo dessa relação na medida em que ela fornece ao movimento instrumentos de intervenção efetiva nas políticas e na transformação das estruturas estatais, operando cotidianamente mudanças que tornem visíveis as mulheres no e para o Estado – dimensões que, frequentemente, não são perceptíveis aos olhos de quem está de fora desses processos (Entrevista 1). Ao mesmo tempo têm esse potencial afetado por um conjunto de contextos e de variáveis de múltiplas naturezas que podem vir a impedir que as ativistas vocalizem, de fato, as reivindicações de seus grupos de

origem. E, finalmente, é importante resaltar que esta forma de relacionamento não conta com formas democráticas de recrutamento, ou seja, as/os ativistas (e os grupos de que fazem parte) que se engajam nessa interação são definidas/os por outras atoras e atores estatais, o que pode gerar conflitos entre as organizações (Entrevista 1).

De uma maneira em geral, como cita RAI (1996) pensando sobre a pertinência das feministas adentrarem o Estado, de uma forma geral e não apenas pensando o caso brasileiro, o Estado não é das feministas, mas sim de “outros” (homens), um Estado opressor, dentro do qual os ganhos inclusivos não passam por ganhar poder, mas por conquistar algum grau de controle, contrapondo as formas de organização (e aqui produção de políticas) feministas aos outros correntes (eminentemente patriarcais). Dessa maneira, mesmo que não hajam grandes transformações na estrutura patriarcal do Estado, dentro dele as feministas conseguem de alguma forma incentivar novas formas de produzir políticas e pensar a ação do Estado sem tornar invisível as injustiças que oprimem e excluem as mulheres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS - TRAMA DE RELAÇÕES E OS DESAFIOS PARA A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO: O QUE FEMINISMO CONSEGUE MUDAR?

Como vimos, as interações entre o feminismo e o Estado apresentam tantos potenciais de inclusão com variáveis disruptivas (ou seja, que rompem com processos inclusivos) que podem, em determinados contextos, reduzir as chances de participação. Ao mesmo tempo percebe-se que em vários momentos as relações aqui analisadas se interceptam, podendo influenciar umas às outras à medida em que se tocam e a partir daí amenizar os efeitos negativos dessas variáveis. Nesta parte final, iremos problematizar e retirar algumas conclusões a respeito de determinados argumentos acerca destas relações, buscando-se sempre reforçar essa ideia da existência de uma trama de relações encetadas entre os movimentos e o Estado que, ao ser constituída, tem sido capaz de reduzir alguns desses impactos disruptivos e garantir que o movimento tenha condições de incluir suas demandas no Estado a ponto de, até mesmo e em algum grau, estar contribuindo para a transformação do das estruturas estatais.

No quadro 6 apresentado abaixo, podemos perceber que os elementos inclusivos que foram mais recorrentes na análise aqui empreendida desses diferentes formatos de relações são as possibilidades de fortalecimento do associativismo dos movimentos feministas. Nesse sentido, estas interações podem ser um motor de continuidade da luta das/os militantes, ao assegurar formas de financiamento de suas atividades e a ampliação e construção de novos laços de solidariedade através dos mecanismos de participação política. E mesmo no que tange às relações híbridas, esse fortalecimento pode ocorrer na medida em que as feministas podem buscar alternativas de financiamento das organizações, num esforço que é fruto do comprometimento dessas ativistas inseridas na burocracia com os próprios movimentos feministas e de mulheres. Já os elementos que desfavorecem a inclusão através destas interações dizem respeito às inúmeras dificuldades em se conseguir que o Estado, de fato, partilhe o seu poder nas tomadas de decisão, e por mais que haja o esforço das feministas em democratizar essas relações, ainda há grandes obstáculos a serem enfrentados.

Quadro 6: Elementos que favorecem ou não padrões de maior inclusão política através das relações analisadas nesta Tese

Tipo de relação	Elementos que favorecem a inclusão	Elementos que desfavorecem a inclusão
Parceria	Fortalecimento do associativismo dos movimentos feministas	Pouco poder de agenda
	Canal de efetivação de políticas (dada a incipiente estrutura estatal disponibilizada para a implementação das políticas)	Restrições ao recrutamento das organizações colocadas pela burocratização dos processos de seleção
	Seleção pública das organizações que irão se engajar nas parcerias	*****
Representação	Variáveis do desenho institucional que democratizam as relações nas IPs: definição das regras de participação; status do conselho; paridade entre membros; forma de escolha da sociedade civil; existência de comissões/câmaras técnicas; publicidade; conferências (no caso dos conselhos)	Variáveis do desenho institucional que reduzem o poder de agenda dos movimentos nas IPs: forma de escolha presidência e quem a ocupa
	Institucionalização das IPs	Desigualdades na proposição de pautas e vocalização de pontos de vista e opiniões entre os segmentos
	Institucionalização de políticas reivindicadas pelos movimentos	Baixa partilha de poder com as IPs
	Fortalecimento do associativismo dos movimentos feministas	Baixa execução das ações dos PNPMs
	Aprendizado político para as mulheres que se engajam nessas interações	Fragilidade dos vínculos de representação
Híbrida	Possibilidade de intervenção efetiva na tomada de decisões no interior do Estado	Restrições ao engajamento nas relações dado que a escolha de ativistas cabe ao Estado
	Possibilidade de se transformar o Estado através da mudança de rotinas, práticas e estruturas patriarcais no cotidiano de trabalho	Resistência das estruturas e perspectivas patriarcais do Estado em absorver as reivindicações feministas
	*****	A disputa entre projetos políticos conflitantes no interior do Estado
	*****	Predominância de projetos políticos que não compartilham com os movimentos perspectivas acerca das políticas públicas e da participação dos mesmos nos processos de tomada de decisão

Fonte: Elaboração própria

Ademais, ao comparamos os elementos apresentados no quadro 6, podemos evidenciar que são as relações de representação aquelas que apresentam maiores potencialidades de inclusão em termos da abertura a diversas atoras nos processos de tomada de decisão e na ativação da cidadania, ao fornecer maior espaço onde as cidadãs possam compreender melhor quais são os seus direitos e qual é a importância de reivindicá-los quando estes são negados. Mas ao mesmo tempo, é uma relação que ainda apresenta grandes dificuldades para se incluir, de fato, as perspectivas feministas nas pautas do Estado, o que, para alguns setores do movimento, pode gerar um desestímulo à participação nessas instâncias. No caminho oposto, apesar de as relações híbridas fornecerem a chance de as ativistas atuarem diretamente na tomada de decisões acerca das políticas públicas, esta parece se constituir no tipo de relação menos democrática, e isso tem se dado, justamente, em função de algo que é inerente a ela: a decisão acerca de quem é incluído e quem tem o direito de participar apresenta-se como uma prerrogativa do Estado, pois é ele que define, em última instância, quem vai ou não ocupar-se nas suas atividades internas.

Uma Trama de relações

Alvarez (2014), ao tentar desenhar um retrato das atuais conformações dos movimentos feministas, nos fala da necessidade de se compreendê-los para além de sua presença na sociedade civil, propondo que se passe também a compreender a atuação destas ativistas como um “campo discursivo de ação”, deixando de lado definições clássicas acerca dos movimentos sociais, de forma a abranger novos repertórios e estratégias de ação pulverizadas nas mais diversas esferas de atuação, inclusive as estatais (ALVAREZ, 2014). O delineamento desse campo discursivo, acreditamos, teria como um dos seus principais motores as diferentes possibilidades de interações entre ativistas e o Estado, fomentando a constituição daqueles “nós” que caracterizam o campo discursivo de gênero (ALVAREZ, 2014).

O desenvolvimento democrático na América Latina como um todo, e no Brasil em particular, revelou às feministas a viabilidade de se ter o Estado como um potencial aliado e também como um importante e estratégico agente de transformação social (SADENBERG &

COSTA, 2012), avançando-se em pautas acerca da implementação de políticas para as mulheres, mas ao mesmo tempo, e por isso, construindo novos discursos acerca dos limites colocados ainda pela estrutura estatal (MATOS & PARADIS, 2014). No bojo desses processos se consolidam um diverso leque de estratégias de ação, entre elas a constituição dos tipos de relações aqui protagonizadas e discutidas. Como um artifício recorrente das feministas, o relacionamento com o Estado teve importantes consequências para a criação daquele campo discursivo de gênero, ressaltado pela participação de ativistas nos partidos políticos, nas mais diversas instituições estatais, ocupando cargos de pequeno, médio e alto escalão no governo federal e nas administrações estaduais e municipais e nas instâncias participativas dessas.

O feminismo, na busca pela articulação do Estado às suas lutas sociais, se engajou nesses diversos pontos de interação, alguns deles há mais tempo - como as relações de parceira-, e outras nem tanto, que por mais que pudessem ser identificadas em décadas anteriores, se desenvolveram e se intensificaram em períodos bem recentes, como as relações híbridas analisadas no Capítulo anterior. A análise das possibilidades de inclusão política de cada uma destas formas de interação nos revela elementos que nos permitem pensar na existência de um tipo (mesmo que tênue) de integração entre elas que não apenas colabora para reduzir a influência negativa de algumas características de cada uma delas, mas também permite que o resultado combinado delas possa vir a resultar, afinal, num padrão de maior inclusão política das demandas das ativistas.

No que diz respeito às relações de parceria pudemos ver que, nos anos 90, o trabalho das ONGs feministas que se engajaram em contratos e convênios com o Estado tiveram importante papel na produção de ações que pudessem levar às mulheres dimensões de cidadania que o Estado (e o projeto político dominante nele) não tinham tanto interesse em promover (textos sobre ONGs feministas). A partir da segunda metade dos anos 2000, os padrões dessa interação francamente se alteraram, observando-se uma maior institucionalização e burocratização dos processos envolvidos na seleção daquelas que passaram a se engajar nessas relações e nas condições disponíveis para que as ativistas conseguissem participar dos inúmeros processos de tomada de decisão que estão envolvidos na escolha de agendas e temas a serem afinal debatidos (Entrevistas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7). A redução da participação das ONGs na definição das pautas envolvidas nos contratos/convênios e as restrições subsequentes às organizações, resultantes das mudanças na forma como passaram a se firmar os convênios revelaram, por sua vez, a faceta da redução do

potencial inclusivo dessa/nessa relação (Entrevistas 1, 2, 6).

A redução desse potencial inclusivo, todavia, não significou que as pautas abordadas pelos convênios tenham deixado por completo de absorver as demandas feministas. Como é possível ver na análise dos dados apresentada no primeiro capítulo desta Tese, entre os anos de 2003 e 2014, houve uma forte expansão na agenda dos convênios relacionados às demandas feministas, se comparamos com o período anterior. Principalmente no que diz respeito às pautas interseccionais, ou seja, raça, diversidade sexual, gerações, etnia, mas também naquilo que se refere ao tema dos direitos sexuais e dos direitos reprodutivos que, pela primeira vez, entraram na pauta dos convênios realizados. Nesse período, houve uma alteração no projeto político predominante na administração federal do Estado. E esse novo projeto político revelou-se mais propício a fomentar uma maior aproximação com os movimentos sociais. No âmbito desse novo projeto, as feministas conquistaram a criação da SPM/PR, um órgão federal de execução das políticas públicas para as mulheres e transversalização das mesmas nos mais diferentes Ministérios, assim como foram responsáveis por fomentar e apoiar a constituição de um novo arcabouço de participação nesse campo, como o descrito no terceiro capítulo.

As relações de representação, por sua vez, são uma novidade nas interações entre as feministas e o Estado no que tange ao período aqui analisado e, principalmente as Conferências de Políticas para as Mulheres têm tido uma importante influência na institucionalização das reivindicações feministas no interior do Estado, consolidando-as e fortalecendo-as. Além disso, essas Conferências também definem as prioridades a serem perseguidas pela SPM e aqueles Ministérios que implementam as políticas para as mulheres, e mesmo que não tenham garantido que todas as pautas os movimentos tenham sido incorporadas, com certeza, deram visibilidade a um conjunto de políticas que vieram a ser foco dos novos convênios realizados com o governo. De fato, os Editais de Chamada Pública de propostas de parceria¹³⁹ apresentam em seu conteúdo a referência aos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (do período vigente) e explicitam que as propostas devem se adequar às diretrizes e princípios do Plano, que se baseia, por sua vez, nas resoluções aprovadas nas e pelas próprias Conferências. Assim, mesmo que a flexibilidade na construção das pautas oriundas das relações de parcerias tenha sido reduzida, a crescente democratização e institucionalização das instituições participativas onde se dão as relações de representação tornaram-se uma das principais formas pelas quais outras relações puderam vir, então, a

¹³⁹ Os editais podem ser consultados no sítio: <http://www.spm.gov.br/sobre/editais>.

colaborar para se reduzir o peso de elementos que potencialmente podem tornar as relações de parceira menos inclusivas. Com relação às relações de representação no Conselho, com frequência, os movimentos se utilizam daquele espaço para pressionar e buscar alternativas às formas mais engessadas e convencionais de financiamento através das ONGs (ATAS DO CNDM, ATA 29-30.05.2012; ATA 17-18.11.2010). Entre estas alternativas destaca-se a criação de um marco legal que passou a regulamentar as formas de parceria entre as ONGs e o Estado, reduzindo-se aquelas barreiras à participação das pequenas e médias organizações nessas relações (ATAS DO CNDM, ATA 29-30.05.2012).

O mesmo efeito têm afinal as relações híbridas aqui analisadas. Como notamos no capítulo anterior, esse período também foi propício à criação de uma nova agenda de políticas para as mulheres, com foco na transversalidade e interseccionalidade das políticas e, muitas vezes, geridas ou executadas por ativistas que foram levadas a participar no Estado, condição esta, como vimos, especialmente devida a seus conhecimentos e experiências acerca das políticas públicas para as mulheres. As feministas no Estado têm tido um importante papel na inserção de reivindicações na pauta das políticas públicas, seja na SPM, seja em outros órgãos do governo federal, o que tem se refletido também na definição dos temas a serem objeto das parcerias a serem executadas com as ONGs.

Conforme observado, entre os anos de 2003 e 2004, por exemplo, período no qual as políticas da SPM não eram estruturadas em torno dos PNPMs, já se consolidava uma expansão dos temas dos convênios, como os projetos ligados à defesa dos direitos sexuais e direitos reprodutivos, que não foram realizados no período anterior e sobre o qual há disponibilidade de dados. Houve também o crescimento expressivo de convênios com a temática da mulher rural, reforçando-se o importante papel da Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais, naquele momento ainda uma assessoria, a qual, como vimos, é tributária da forte participação de ativistas feministas na gestão dos programas desse órgão do MDA.

Além de influenciarem a pauta, garantindo que essa siga aquelas diretrizes apontadas pelos movimentos, as relações híbridas podem também ter impactos na forma como são selecionados os convênios, na medida em que se buscam alternativas ao modelo de convênios atual que, como se sabe, potencialmente retira as chances de que muitas organizações menores mas importantes participem dessas relações de parceria. Como é relatada da fala da ativista que atua na gestão de políticas na SPM.

“[...] claro que não vou dizer que chega a todo mundo. Há uma demanda de estrutura legal que para os movimentos sociais mais amplos mais populares mesmo... eles

difícilmente têm acesso, eles só vão ter acesso por intermédio de outras instituições. Universidades tem feito isso... Também tem ajudado a fazer esse vínculo, esse intercambio esse diálogo, né... Nós temos conseguido fazer isso com o CNPq, aí a gente acaba fazendo isso por universidades também, você tem que procurar caminhos diferentes para chegar a um público mais amplo.” [Entrevista 1]

E é assim que começamos a perceber também que essas diferentes formas de relacionar-se com o Estado se interceptam, tal como estamos aqui apresentando no caso das relações de parceria e das ativistas da burocracia estatal, vindo a colaborar assim para minimizar alguns dos efeitos daqueles elementos que reduzem a inclusividade dessas relações. Esses cruzamentos se repetem ao enfocarmos as relações de representação. Uma das variáveis mais utilizadas para se discutir o potencial de inclusão é o grau de partilha do poder entre Executivo e instituição participativa (TATAGIBA, 2004, ABERS & KECK, 2008). Adicionalmente discute-se também como um critério importante a vontade política dos gestores, não apenas em desenvolver as IPs, mas em permitir que as decisões tomadas no seu âmbito norteiem as ações dos órgãos aos quais estão ligados. Ela é apontada como outra variável indicadora do potencial de inclusividade dessas instituições (FARIA, 2005; CUNHA, 2007) e, conseqüentemente, destas relações. As relações híbridas das feministas com o Estado favorecem a inclusão das demandas surgidas nesses espaços na medida em que se constata o compartilhamento de perspectivas com relação às políticas públicas como também da importância da participação dos movimentos na elaboração de uma agenda construída abertamente a partir do debate com esses movimentos. Uma aproximação que pode ser feita com o objetivo de ilustrar esse ponto são importantes mudanças ocorridas na própria estrutura institucional do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher no período em que a primeira Ministra com perfil de ativismo feminista prévio assumiu a SPM/PR.

Nesse período, a própria chefe de Estado da Secretaria sugeriu que se aumentasse a publicidade dos debates naquela IP transmitindo-se nacionalmente as reuniões pela internet e TV¹⁴⁰ (ATAS DO CNDM, ATA 02-03.04.2012). Também foram alterados os padrões de divulgação das atas e documentos discutidos em reunião, incorporando-se uma ex-conselheira da sociedade civil na Secretaria Executiva do Conselho. Estas mudanças proporcionaram maior envolvimento da sociedade civil nas dinâmicas do mesmo. Outra alteração que tornou a relação de representação mais inclusiva foi a ampliação dos debates acerca das ações da SPM no próprio Conselho. Como as atas indicam há uma tentativa de se criar rotinas de apresentações frequentes de todas as áreas da Secretaria acerca das ações por ela realizadas.

¹⁴⁰ Transmitida pelo canal estatal do governo federal NBR.

Algo que foi tópico de reivindicações frequentes das conselheiras da sociedade civil, que diziam ter dificuldades em fazer o CNDM cumprir seu papel de controle social devido à falta de compromisso, em alguns momentos identificada em deixar o CNDM a par das ações que estavam sendo realizadas pela SPM (ATAS DO CNDM, ATA 16-17.09.2008). Assim, a mudança no perfil da Ministra em exercício, com ligações claras com o feminismo (MENICUCCI, 2008) parece ter tido efeitos importantes em se aumentar o grau de inclusividade das relações de representação no CNDM, reforçando-se aqueles aspectos inclusivos como a publicidade e amplificação dos debates (com as transmissões das reuniões e divulgação mais detalhada de atas e documentos debatidos nas mesmas) e uma maior partilha de poder (ao criar rotinas de prestação de contas ao CNDM).

Outra nuance importante dessa trama de relações aqui discutida, sob a perspectiva das relações de representação, é o papel que as parcerias têm no financiamento e na manutenção das atividades das organizações da sociedade civil. O fortalecimento dos movimentos feministas na sociedade civil é uma aspecto fundamental para qualificar a participação das mulheres nas IPs (Entrevistas 2; 3; 5), potencializando a inclusão com a disseminação na sociedade civil de um debate mais qualificado acerca das políticas e prioridades debatidas nesses espaços participativos. Em outras palavras, movimentos e organizações ativos podem fazer circular informações e debates instrumentais e estratégicos para a atuação nas IPs, colaborando-se assim para que haja maior igualdade participativa o que, em si, é identificado como um elemento democratizador naquelas interações (CUNHA, 2007; ALMEIDA & CUNHA, 2012; FARIA, 2014); assim como também pode se constituir em uma base de pressão social para que os processos participativos sejam verdadeiramente inclusivos (AVRITZER, 2008).

Dessa maneira, as relações de parceria, quando colaboram para robustecer os movimentos feministas na sociedade civil, trazem maiores condições para que as relações de representação possam incidir de fato nos processos de tomada de decisão. Seguindo essa linha de argumentação, as parcerias podem sim vir a influenciar as relações de representação no sentido em que colaboram para incentivar a demanda por elas. De outra forma: quando há o fortalecimento da sociedade civil pode haver uma maior demanda pelas instituições participativas. Em resumo, o grau de associativismo na sociedade civil (AVRITZER, 2002; PUTNAM, 2002), é uma variável que pode sim vir a colaborar de várias maneiras para fomentar padrões de maior inclusão política nas relações de representação e nas relações de parceria encetadas entre organizações e o Estado.

Já nas relações híbridas, a influência das outras interações são instrumentos fundamentais para se tentar romper com as barreiras oriundas do trabalho de formulação e implementação de políticas para as mulheres. As características do Estado patriarcal se revelam de forma explícita nessas relações, como vimos, e podem fazer com que o trabalho e o ativismo da feminista tenham resultados até inócuos, mesmo que estejam colocadas em posições estratégicas, nas quais conseguiriam ter condições de atuar de maneira efetiva na tomada de decisões acerca das políticas.

Dessa forma, como revelado nos capítulos anteriores as relações de representação e parceria são estratégicas para uma efetiva institucionalização da agenda feminista de políticas públicas para as mulheres, dando legitimidade para a articulação das feministas no interior do Estado em suas tentativas de incluir as perspectivas feministas e, ao fazerem isso, de visar transformar as estruturas estatais que reproduzem injustiças na vida das mulheres.

As Conferências, por sua vez, podem colaborar para a institucionalização das políticas para as mulheres de algumas maneiras, e conseqüentemente, colaborar para o trabalho de militância intraestatal das feministas. Ao darem visibilidade às reivindicações feministas acerca das políticas públicas para as mulheres, por exemplo, podem influenciar a criação de novos pontos de articulação entre os órgãos do governo federal em torno dessas demandas. Esse é o caso da criação do Comitê Permanente para as questões de Gênero do Ministério de Minas e Energia (MME) que se articula com a SPM/PR na implementação de políticas de autonomia econômica para as mulheres (BRASIL, 2011)

“O histórico de surgimento do Comitê remete à I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em julho de 2004, quando a então ministra do MME, Dilma Rousseff, convidou as empresas vinculadas¹⁴¹ a participarem da Conferência. Foi este o marco de surgimento do Comitê. Sua instituição ocorreu, efetivamente, em agosto de 2004, com a realização da I Reunião/Assembleia Ordinária, sem vinculação hierárquica com outras coordenadorias ou institucionalidades.” (BRASIL, 2011: p. 32)

As parcerias, por sua vez, colaboram também para a consolidação das relações híbridas na medida em que servem ao papel de institucionalizar essas políticas e também ao se tornar um canal de ampliação do alcance das políticas da SPM (Entrevista 1), que afinal conta com uma estrutura pequena e de pouco alcance nacional. Nesse contexto é importante mencionar inclusive a inexistência de um sistema nacional de políticas para as mulheres que

¹⁴¹ Vale notar que ao MME se vinculam várias empresas públicas de capital misto como a Petrobras, Eletrobrás, Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), Empresa de Pesquisa Energética, entre outras, como apresentado no sítio do Ministério: <http://www.mme.gov.br/> (Acesso 24 Jun 2015).

crie efetivamente comprometimentos no nível estadual e municipal de governo¹⁴² com a execução dessas políticas pensadas e implementadas pelo órgão federal (mas que precisam ser descentralizadas), como acontece recorrentemente nas áreas da saúde ou da assistência social. Ao ser um canal de efetivação dessas políticas, as parcerias contribuem para superar barreiras institucionais sobrepostas às feministas no Estado. Também se prestam ao papel de consolidar um debate acerca de temas caros às feministas na sociedade, dando legitimidade às reivindicações e disputas que travam na arena estatal.

Dessa maneira, ambas as interações (parceria e representação) são tão expressivas em importância para as relações híbridas, que as próprias ativistas, não só reafirmaram isso nas suas respectivas falas, como buscaram incentivar essas relações em sua atuação no Estado, utilizando-se dos recursos disponíveis para isso. Juntas têm o potencial de cultivar debates significativos e relevantes na sociedade civil e fortalecer a pressão dos movimentos sociais no sentido de se pensar em outros padrões de atuação do Estado naquilo que tange à necessidade e mesmo a urgência de erradicação das desigualdades e injustiças sofridas pelas mulheres, criando-se assim um ambiente estatal mais propício às mudanças sugeridas pelas feministas.

É importante lembrar nesse ponto que apesar de não abordarmos de forma mais detida o papel das relações de diálogo na inclusão política dos movimentos, os dados, análises e discussões aqui apresentados reforçaram a centralidade destas relações em diversas conquistas dos movimentos. É possível pensar que esta relação representa um eixo vertebrador de todas as outras relações, e que este, obviamente, anterior a elas, no sentido em que todos estes tipos de interações formais com o Estado são, em si mesmas, indicadores do potencial que o diálogo e a pressão dos movimentos feministas têm em incluir as suas demandas. Como lembrado na Entrevista 3.

As articulações existentes entre as relações, combinadas, criam tramas que, não neutralizam, mas podem exercer a função de criar algumas ferramentas importantes que têm tido o papel de amortizar certos elementos prejudiciais à inclusão política identificada em cada uma dessas interações aqui discutidas e analisadas. Essas tramas de relações, formadas no contexto desse novo campo discursivo de ação no qual parece estar se transformando os movimentos feministas brasileiros, envolve o Estado e se utiliza dele para promover importantes transformações na sociedade e no próprio Estado.

¹⁴² Esse será um dos eixos da próxima (4ª CNPM).

Quadro 7: Associação entre Elementos disruptivos e os efeitos amortizadores do potencial de inclusão das relações

Tipo de relação	Elemento disruptivo	Parceria	Representação	Híbrida
Parceria	Baixa partilha de poder na definição de temas	*****	Possibilidade de fazer com que algumas reivindicações sejam traduzidas em uma agenda de políticas a serem realizadas através das parcerias	Possibilidade de intervenção efetiva na tomada de decisões no interior do Estado
	Restrições ao recrutamento das organizações colocadas pela burocratização dos processos de seleção	*****	Ampliação da participação dos movimentos nas tomadas de decisão acerca das políticas	Busca de alternativas institucionais que possam facilitar a participação de organizações da sociedade civil que encontram dificuldades em participar dessas interações
Representação	Baixa partilha de poder com as IPs	Fortalecimento do associativismo dos movimentos feministas	*****	Possibilidade de intervenção efetiva na tomada de decisões no interior do Estado
				Possibilidade de se transformar o Estado através da mudança de rotinas, práticas e estruturas patriarcais no cotidiano de trabalho
	Baixa execução das ações dos PNPMs	Fortalecimento do associativismo dos movimentos feministas	*****	Possibilidade de intervenção efetiva na tomada de decisões no interior do Estado
		Canal de efetivação de políticas		Possibilidade de se transformar o Estado através da mudança de rotinas, práticas e estruturas patriarcais no cotidiano de trabalho
Fragilidade dos vínculos de representação	Fortalecimento do associativismo dos movimentos feministas	*****	Não parece haver muitas possibilidades de intervenção das relações híbridas nesse elemento	

Fonte: Elaboração própria

Quadro 7: Elementos que favorecem ou não a inclusão política através das relações analisadas (cont.)

Tipo de relação	Elemento disruptivo	Parceria	Representação	Híbrida	
Híbrida	Resistência das estruturas e perspectivas patriarcais do Estado em absorver as reivindicações feministas	Fortalecimento do associativismo dos movimentos feministas	Fortalecimento do associativismo dos movimentos feministas	****	
			Institucionalização de políticas reivindicadas pelos movimentos		
	A disputa entre projetos políticos conflitantes no interior do Estado	Fortalecimento do associativismo dos movimentos feministas	Canal de efetivação de políticas	Aprendizado político para as mulheres que se engajam nessas interações	****
			Fortalecimento do associativismo dos movimentos feministas	Institucionalização de políticas reivindicadas pelos movimentos	
			Aprendizado político para as mulheres que se engajam nessas interações		

Fonte: Elaboração própria

Essa trama tem sido construída desde a redemocratização, mas se complexificou sobremaneira a partir de 2003, na medida em que o projeto político vigente cedeu espaço à ampliação, não apenas dos canais de articulação com a sociedade, como também das atoras que se engajaram nessa articulação. Nesse processo, também possibilitou às ativistas a oportunidade de elaborarem e executarem políticas públicas que incorporem as reivindicações dos movimentos, atuando dentro do próprio Estado. Assim, mesmo que outros movimentos e mesmo que algumas feministas já se engajassem nessas relações no momento anterior a esse período, entre 2003 e 2014, um número bem maior delas se aproximou do Estado, buscando nessas relações formais a inclusão e a transformação das estruturas patriarcais do Estado.

Ao destacar os avanços e conquistas dos movimentos feministas em seu ativismo, vemos que as tramas de interações entre os feminismos e o Estado tiveram papel fundamental nos progressos na ampliação dos direitos das mulheres. Entre estas conquistas podemos citar a criação da Secretaria de Política para as Mulheres, as articulações que deram condições à aprovação da Lei Maria da Penha (Matos, 2014), o crescimento no número de organismos de políticas para as mulheres e os conselhos da mulher e a consolidação de políticas transversais como vimos na execução de convênios e na articulação com os mais diversos ministérios para a implementação dos PNPMs. Os resultados disso tudo recortam transformações que estão para além da inclusão de mulheres e de suas demandas nas tomadas de decisão acerca das políticas, revelando transformações importantes também no âmbito das estruturas práticas e das rotinas do Estado brasileiro.

Os obstáculos existentes ainda à inclusão reafirmam o caráter patriarcal (MATOS & PARADIS, 2015), mas ao mesmo tempo nos chamam a atenção para uma dimensão da inclusão política que vai além do acesso democrático ao Estado de grupos excluídos e a incorporação de seus pontos de vista nas tomadas de decisão. Ela vai além *do que* o Estado irá fazer, chegando-se assim finalmente ao *como e sobre que premissas* ele irá afinal passar a pautar as suas ações. Nesse sentido, por exemplo, não é possível pensar a realização de políticas como a do Programa Bolsa Família, na qual a mulher é a beneficiária de uma política que visa à melhoria da qualidade de vida da família, nomeadamente os filhos, sem discutir criticamente em que medida essa concepção de política reforça estereótipos, desigualdades e injustiças que afetam as mulheres, mesmo que de alguma forma haja progressos em termos de sua autonomia econômica (MARIANO, 2009). Assim também, não há mais como se promover essa autonomia com políticas que combatam as discriminações no mercado de trabalho e permitir que o ambiente de trabalho no próprio interior do Estado reproduza estas

desigualdades e discriminações (como no caso denunciado no IPEA citado anteriormente). Também não é possível que seja expandida a agenda de políticas voltadas para a superação destas injustiças, como ocorreu ao longo desses 12 anos, sem que práticas aparentemente técnicas e burocráticas - como a descrição dos gastos anuais de governo - sejam feitas sem levar em consideração que estes gastos têm implicações diversas para mulheres e homens, podendo esconder o acesso diferenciado e desigual das políticas implementadas pelo governo¹⁴³. E, por isso, tal prática traz em si dimensões políticas da exclusão das mulheres.

É justamente em algumas dessas dimensões não explícitas da atuação do Estado onde se escondem as oposições mais arraigadas à inclusão política das mulheres e ao reconhecimento pleno de seus direitos políticos, sociais e mesmo civis. As tramas aqui descritas, em seu jogo de compensações e reforços, contribuem não apenas para incluir as demandas dos movimentos feministas em um nível macropolítico da concepção, produção e execução, monitoramento e avaliação de políticas que impactem positivamente as vidas das mulheres, mas para também se questionar e mesmo transformar (ainda que modestamente) o Estado na forma como ele se estrutura e organiza suas práticas.

¹⁴³ Como discutidos por CFEMEA (2014) e em reuniões do CNDM (ATAS DO CNDM, ATA 20-21.02.2013)

REFERÊNCIAS

HTUN, Mala. **Sex and the state: abortion, divorce, and the family under Latin American dictatorships and democracies**. Cambridge University Press, 2003.

SILIPRANDI, Emma. Mulheres agricultoras: sujeitos políticos na luta por soberania e segurança alimentar. s/d. Disponível em: http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/sitioindia/documentos/Paper_Emma_Siliprandi.pdf. Acesso em: 03 fev. 2014.

Orlando Silva deixa ministério do Esporte; entenda as razões da queda - João Fellet e Rafael Spuldar BBC Brasil em Brasília e São Paulo 26 de outubro, 2011 19:33 (Brasília). Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/10/111026_orlando_qa_rp.shtml Acesso em 03 mar 2015.

BRASIL, 1985. LEI Nº 7.353, DE 29 DE AGOSTO DE 1985

MACAULAY, Fiona. Trickleing up, down and sideways: Gender Policy and Political Opportunity in Brasil. In: MAIER, Elizabeth; LEBON, Nathalie (orgs.). **Women's activism in Latin America and the Caribbean: engendering social justice, democratizing citizenship**. Rutgers University Press, 2010.

ARTICULAÇÃO de mulheres brasileiras (AMB). Políticas Públicas para as mulheres no Brasil: Balanço nacional cinco anos após Beijing. Brasília: ABM

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 Jun 2015.

Avritzer, L. (2011). A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*, 13.

Pires, R. R. C. (2011). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.

CUNHA, E. S. (2007). A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 135-161.

SOUZA, Clóvis et. al. **Ampliação da Participação na Gestão Pública um estudo sobre Conferências Nacionais realizadas entre 2003 e 2011**. Relatório de Pesquisa, Ipea, 2013.

CUNHA, Eleonora S. **Conferências de Políticas Públicas e Inclusão Participativa. Texto para discussão 1733**. Ipea, Rio de Janeiro, 2012.

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

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil**. Texto par discussão 1739, Ipea, Rio de Janeiro, 2012.

CUNHA, Eleonora S. **Conferências de Políticas Públicas e Inclusão Participativa. Texto para discussão 1733**. Ipea, Rio de Janeiro, 2012.

FARIA, Cláudia F.; LINS, Isabella L.; LOBÃO, João A. P.; PETINELLI, Viviane. **Conferências Locais, Distritais e Municipais de Saúde: Mudança de Escala e Formação de um Sistema Participativo, Representativo e Deliberativo de Políticas Públicas**. Texto para discussão 1727, Ipea, Rio de Janeiro, 2012.

POGREBINSCHI, Thamy. **Conferências Nacionais e Políticas Públicas Para Grupos Minoritários**. Texto para discussão 1741, Ipea, Rio de Janeiro, 2012.

ROCHA, Enid. **Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: Reflexões sobre ss Avanços e Desafios no Período de 2003-2006**. Texto para discussão 1378, Ipea, Rio de Janeiro, 2009.

SOUZA, Clóvis H. L. **A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010**. Texto para discussão 1718, Ipea, Brasília, 2012.

TEIXEIRA, Ana C. T.; SOUZA, Clóvis H. L. LIMA, Paula P. F. **Arquitetura da Participação no Brasil: Uma Leitura Das Representações Políticas em Espaços Participativos Nacionais**. Texto para discussão 1735, Ipea, Rio de Janeiro, 2012.

Pereira, C., & Mueller, B. (2002). Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, 45(2), 265-301.

Figueiredo, A., & Limongi, F. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, 44, 81-106.

Rocha, M. I. B. D. (2006). A discussão política sobre aborto no Brasil: uma síntese. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 23(2), 369-374.

Habermas, J. (2000). The inclusion of the other: Studies in political theory.

Prager, J. (1981). Moral integration and political inclusion: A comparison of Durkheim's and Weber's theories of democracy. *Social Forces*, 59(4), 918-950.

Htun, M., & Ossa, J. P. (2013). Political inclusion of marginalized groups: indigenous reservations and gender parity in Bolivia. *Politics, Groups, and Identities*, 1(1), 4-25.

Oskal, N. (2001). Political inclusion of the Saami as indigenous people in Norway. *International Journal on Minority and Group Rights*, 8(2), 235-261.

Santos, F. (2002). *Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

Neto, O. A. (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, 43(3), 479-519.

Santos, C. M. (2008). Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: lutas feministas e políticas públicas sobre violência contra mulheres no Brasil.

DAHLERUP, Drude. (1993), “De una pequeña a una gran minoria: una teoria de la ‘masa crítica’ aplicada al caso de las mujeres en Escandinávia”. *Debate Feminista*, 8.

FARIA, Claudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 7, p. 249-284, 2012.

PETINELLI, V. (2013). Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA, 207-242.

RIBEIRO, Uriella Coelho et al. Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais-elementos para a discussão sobre efetividade da participação na gestão pública. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 1, p. 55-74, 2015.

COHEN, Joshua. Procedure and substance in deliberative democracy. **Deliberative democracy: Essays on reason and politics**, p. 407-437, 1997.

BOHMAN, J. **Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy**. London, England: The Mit, Cambridge, Massachusetts, 1996.

LÜCHMANN, L. H. H. Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. **Revista de Ciências Sociais da Unisinos**, São Leopoldo, p. 43-79, 2002.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34 Letras, 2004.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004. p. 323-370.

FUNG, A. & WRIGHT, E. O. (Ed.). **Deepening democracy**: institutional innovation in empowered participatory governance. London: Verso, 2003.

FARIA, C. F. **O Estado em movimento**: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins, and Laura Silva JARDIM. "Instituições Participativas: Conselhos de Políticas." *UFMG: Belo Horizonte* (2005).

OLIVEIRA, Guacira. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres: Discursos e Recursos. *CFEMEA*. 01Jan 2010.

WAYLEN, 1997 Women's movements, the state and democratization in Chile: the establishment of SERNAM.

Estatísticas rurais e a economia feminista: um olhar sobre o trabalho das mulheres. BUTTO, A. (Org.). Brasília: MDA, 2009. 168p

FARIA, Nalu. Economia feminista e agenda de luta das mulheres no meio rural. Estatísticas rurais e a economia feminista: um olhar sobre o trabalho das mulheres. Brasília: NEAD, 2009.

ORO, Ari Pedro. A política da Igreja Universal e seus reflexos nos campos religioso e político brasileiros. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo , v. 18, n. 53, p. 53-69, Oct. 2003 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000300004&lng=en&nrm=iso>. access on 22 June 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000300004>.

Marés, C. Bancada evangélica seria 3º partido da Câmara. **Gazeta do Povo**, 21 abr 2006 Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/bancada-evangelica-seria-3-partido-da-camara-e3vwr7to2ezxo1996se0xliry>. Acesso em 22 jun 2015

CEPAT, Centro de Pesquisa e Apoio aos Trabalhadores **Conjuntura da Semana: O vale tudo pela manutenção da coalizão de governo**. CEPAT, 18 mar 2013. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/cepat/cepat-conjuntura/518520-conjuntura-da-semana-o-vale-tudo-pela-manutencao-da-coalizacao-de-governo> Acesso em 22 jun 2015.

Brasil, 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013 – relatórios de gestão da spm

Cecilia M. B. Sardenberg & COSTA, A. A. A. FEMINISMOS NO BRASIL:ENUNCIANDO E CANALIZANDO DEMANDAS DAS MULHERES EM SUA DIVERSIDADE labrys, études féministes/ estudos feministas julho /dezembro 2011 -janeiro /junho 2012 Disponível em <http://www.labrys.net.br/labrys20/brasil/cecilia.htm> Acesso em 23 jun 2015.

BRASIL, 2011: p. 32 Orientações Estratégicas para Institucionalização da Temática de Gênero nos Órgãos Governamentais 2011. Presidência da República. Secretaria de Políticas

para as Mulheres

MATOS, M. & PARADIS, C. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. *Cadernos pagu*, 43, 57-118. (2014).

SOBOTTKA, Emil Albert. Organizações civis: buscando uma definição para além de ONGs e “terceiro setor. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 2, n. 1, 2002.

Landim, L. (1993). A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome. *Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social–Museu Nacional*.

ABONG – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. **Sustentabilidade das ONGs no Brasil**: acesso a recursos privados. Rio de Janeiro: ABONG, 2010.

Felix G. Lopez Natália S. Bueno TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS A ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS (1999-2010). Texto para Discussão. IPEA, 2012.

MATOS, Marlise. (2008), *A Política na Ausência das Mulheres: um estudo sobre recrutamento, trajetórias/carreiras e comportamento legislativo de mulheres*. Relatório de Pesquisa.

Ramos, S. (2004). O papel das ONGs na construção de políticas de saúde: a Aids, a saúde da mulher e a saúde mental. *Ciênc Saúde Coletiva*, 9(4), 1067-78.

CÔRTEZ, S. V. Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e a arena política de saúde. *Caderno de saúde pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 7, p. 1626-1633, jul. 2009.

Franceschet, S. (2003). " State feminism" and women's movements: The impact of Chile's Servicio Nacional de la Mujer on women's activism. *Latin American Research Review*, 38(1), 9-40.

SALES, Celecina de Maria Veras. MULHERES RURAIS: TECENDO NO MULHERES RURAIS: TECENDO NOVAS RELAÇÕES E RECONHECENDO AÇÕES E RECONHECENDO DIREITOS. **Estudos Feministas**, v. 15, n. 2, p. 437-443, 2007.

OJEDA, Igor. A complexa relação entre Estado e ONGs. IPEA. Ano 9. Edição 71

RAMOS, Silvia. O papel das ONGs na construção de políticas de saúde: a Aids, a saúde da mulher e a saúde mental. **Ciênc Saúde Coletiva**, v. 9, n. 4, p. 1067-78, 2004.

HEILBORN, Maria Luiza; ARRUDA, Angela. Legado feminista e ONGs de mulheres: notas preliminares. **Cadernos ABONG**, p. 11-15, 1995.

ABERS, R. N. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

AVRITZER, L. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002

WAMPLER, Brian. Expandindo accountability através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. LUBAMBO, C.; COELHO, D.; MELO, MA **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CONFERÊNCIAS NACIONAIS: ENTENDENDO A DINÂMICA DA PARTICIPAÇÃO NO NÍVEL NACIONAL - Leonardo Avritzer' Clóvis Henrique Leite de Souza

_____. O processo decisório do orçamento participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos Universitária, 2007.

FUNG_.; WRIGHT, E. O. (Ed.). **Deepening democracy: institutional innovation in empowered participatory governance**. London: Verso, 2003.

PITANGUY, Jacqueline; ROMANI, A.; MELLO, M. E. *Movimiento de Mujeres e Políticas de Gênero no Brasil*. Santiago de Chile, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, 2002.

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?. **Sociologias**, v. 13, n. 28, 2011.

_____; KECK, M. *et al.* Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, 2008.

ADAMS, Ian; DYSON, R.W. **50 Pensadores Políticos Essenciais**. São Paulo: Editora Bertrand Brasil. 2005.

AGÊNCIA BRASIL. **Luta pelos direitos das mulheres na Constituinte ficou conhecida como Lobby do Batom**. 2008. Disponível em: <http://www.nominuto.com/noticias/brasil/luta-pelos-direitos-das-mulheres-na-constituente-ficou-conhecida-como-lobby-do-batom/12927/>. Acesso em: 08 dez 2014.

AKKERMAN, T.; HAJER, M. & GRIN, J. The Interactive State: Democratization from Above? **Political Studies**, v. 52, n. 1, p. 82–95. 2004

ALMEIDA, Débora. **Representação política e conferências: os desafios da inclusão da pluralidade**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012. <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/91164/1/719400732.pdf>. Acesso em 02 out. 2014.

ALMEIDA, Débora. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, v. 20, n. 1, p. 96-117, 2014.

ALONSO, Ângela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova**, v. 76, n. 49-86, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a03.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Novos estudos CEBRAP**, n. 79, p. 151-167, 2007.

ALVAREZ, Sônia. **Engendering democracy in Brazil: Women's movements in transition politics**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

_____. Feminismos latinoamericanos. **Revista Estudos Feministas**, 6; 2 p. 265-284. 1998a.

_____. **El Estado del Movimiento y el Movimiento en el Estado**. 1998b. Disponível em: <http://agendadelasmujeres.com.ar/notadesplegada.php?id=1313>. Acesso em: 14 out. 2014.

_____. Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO'Boom'. **International Feminist Journal of Politics**, v. 1, n. 2, p. 181-209, 1999.

_____. Um outro mundo (também feminista...) é possível: construindo espaços transnacionais e alternativas globais a partir dos movimentos. **Revista Estudos Feministas**, vol.11, n.2, pp. 533-540. 2003a. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2003000200012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 out. 2014.

_____. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. **Cadernos Pagu**, v. 43, p. 13-56, 2014.

_____ *et al.* Feminismos na América Latina: de Bogotá a Taxco. In: REDE Mulher (org.) **Feminismos na América Latina**. São Paulo: Edições Rede Mulher, 1990.

_____; DAGNINO, Evelina & ESCOBAR, Arturo. **Cultura e Política nos movimentos sociais Latino-Americanos**. Belo Horizonte: Editora da UFMG. 2000

_____ *et al.* Encontrando os feminismos latino-americanos e caribenhos. **Revista Estudos Feministas**, v.11, n.2, p. 541-575, 2003.

ALVES, B. M. & PITANGUY, J. **O que é feminismo**. São Paulo, Editora Brasiliense, 1991

AMARAL, Aécio. & BURITY, Joanildo (Orgs.). (2006), *Inclusão social, identidade e diferença: perspectivas pós-estruturalistas de análise social*. São Paulo: Annablume.

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A reforma da representação. In: **AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. Reforma política no Brasil**, p. 17-33, 2006.

ARNOLD, Douglas. **The logic of congressional action**. Yale University Press, New Heaven & Londres. 1990.

ATAL, Juan. P.; ÑOPO, Hugo & WINDER, Natalia. **New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin America**. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2009, p. 76. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2208929>

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton, Princeton University Press. 2002.

_____. “Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da autorização à legitimação”. **Dados**, v. 50; n. 3, 2007.

_____; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & Sociedade**, número especial, p. 16-41. 2005.

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 11, p. 89-117, 2013.

BARBOSA, Leonardo; GOMES, Silva Darcilene Cláudio; SÓRIA, Sidartha. Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 167-181, 2012.

BEVIR, Mark. Governança Democrática: Uma Genealogia. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 61-75. 2011.

BIRD, Karen. (2003), “The Political Representation of Women and Ethnic Minorities in Established Democracies: A Framework for Comparative Research.” Trabalho apresentado para a *Academy of Migration Studies in Denmark*. Disponível em: <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Karen%20Bird%20amidpaper.pdf>

BOHN, Simone. Feminismo estatal sob a presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Revista Debates**, v. 4, n. 2, p. 81, 2010.

BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular**. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

BRASIL, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **Anais da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2004/ANAIS.pdf>. Acesso em: 28 Mar 2012.

BRASIL, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, 2004(a). Disponível em: http://www.amavi.org.br/sistemas/pagina/setores/associal/arquivos/Boletim_3.pdf

BRASIL, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **Anais da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, 2004(b). Disponível em:

<http://www.sepm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2004/ANAIS.pdf>. Acesso em: 28 Mar 2012.

BRASIL, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, 2004(c), 104p.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – Relatório de Implementação 2005**. Brasília, 2006, 116p. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/pnpm/pnpm-relatorio.pdf>

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **Relatório Final de Implementação do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2005-2007**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/pnpm/relatorio-de-implementacao-final.pdf>

BRASIL, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, 2011(a), 104p.

BRASIL, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, 2011(b). Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/3a-conferencia-de-politicas-para-as-mulheres/cartilha-3a-conferencia.pdf>

BRASIL, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, 2011(a), 104p.

BRASIL, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **3ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES**. Brasília, 2011(b), 104p.

BRASIL, Casa Civil. **Regimento Interno do Conselho Nacional de Políticas para as Mulheres**. Disponível em: . Acesso em: 09 dez 2014.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **O menor caminho entre os interesses da população e a Câmara dos Deputados**. 7ª Edição. 2013.

BRITO, Marina. **Os dilemas da inclusão de minorias no parlamento brasileiro: a atuação das frentes parlamentares e bancadas temáticas no congresso nacional**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/BUBD-89GQ33/1/dissertao_marina_brito_pinheiro.pdf. Acesso em: 28 Mar 2012.

CALHOUN, Craig. Preface. In: Calhoun, C. **Social Theory and the politics of Identity**. Oxford: Blackwell Publishers, 1998.

CAMERON, Charles, EPSTEIN, David & O'HALLORAN, Sharyn. (1996), “Do Majority-Minority Districts Maximize Substantive Black Representation in Congress?” **The American Political Science Review**, 90, 4.

CARDOSO, Ruth. **Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense, p. 215-239, 1983.

CELIBERTI, Lilian. Tiempos de diálogos y desafíos para las feministas. In: **Mujeres en Diálogo: Havanzando hacia la despatriarcalización en Bolivia**. Cordinadoria de la Mujer 2012

CEPAL. Comissão Econômica para América Latina e Caribe. **Informe anual 2011: El salto de la autonomía De los márgenes al centro**. Santiago, 2011, 95p. Disponível em: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/42800/2011-242-OIG-Informe_anual_WEB.pdf.

CFEMEA. Centro Feminista de Estudos e Assessoria. **Prioridade Política para as Mulheres**. 2011. Disponível em: http://www.cfemea.org.br/images/stories/pdf/prioridade_para_as_politicas_para_as_mulheres.pdf Acesso em: 15 dez 2014.

CHAPPELL, Louise. Comparative Gender and Institutions: Directions for Research. **Perspectives on Politics**, v. 8; n.1. p. 183-189. 2010.

CHÁVEZ, Patricia; MOKRANI, Dunia; QUIROZ, Tania. **Despatriarcalizar para descolonizar la gestión pública**. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2011.

_____. Estado, descolonización y patriarcado. In: CHÁVEZ, Patricia; MOKRANI, Dunia; QUIROZ, Tania. **Despatriarcalizar para descolonizar la gestión pública**. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2011.

_____. The 'femocrat' strategy: Expanding the repertoire of feminist activists. **Parliamentary Affairs**, v. 55, n. 1, p. 85-98, 2002.

CHÁVEZ, Patricia; MOKRANI, Dunia; QUIROZ, Tania; LUGONES, Maria. **Despatriarcalizar para descolonizar la gestión pública**. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2011.

COHEN, Jean L. & ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: The MIT Press, 1992.

COSTA, Ana A. & SADENBERG, Cecília. Brazil: "state feminism" at work. 2012. Disponível em: <http://www.opendemocracy.net/print/65389>. Acesso em: 18 Abr. 2012

COSTA, Ana Alice Alcantara. O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política. **Revista Gênero**, v. 5, n. 2, 2013.

CYPRIANO, B.; PRANDINI, M.; REZENDE, D. (2007), *Cotas Legislativas de Gênero como Ação Afirmativa no Brasil: Em busca do reconhecimento da diferença e da representação das mulheres na política institucional*. Anais Eletrônicos do II Seminário Nacional do NPMS, Florianópolis.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Editora Paz e Terra, 2002.

_____. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. 5, p. 137-161, 2004.

_____ ; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”. In: DAGNINO, E., OLVERA, A. J. e PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp. 2006.

DAHL, Robert. (1989b), **Democracy and its critics**. New Haven, Yale University Press.

_____. (1997), *A Poliarquia*. São Paulo, Edusp.

_____. (2001), *Sobre a Democracia*. Brasília, Editora UnB.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **A Elite Dirigente do Governo Lula**. Rio de Janeiro, CPDoc/FGV. 2009

DOIN, Guilherme Augusto et al. Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. **Pensamento & Realidade. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração-FEA. ISSN 2237-4418**, v. 27, n. 2, 2012.

DOVI, Suzanne. “In Praise of Exclusion”. **The Journal of Politics**, v. 71; n. 3. p. 1172-1186. 2009.

DOWBOR M. **Além dos protestos: contribuição para o conceito de repertórios de interação de movimentos sociais**. Texto preparado para o II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. 2012

DRYZEK, John. “Political Inclusion and the Dynamics of Democratization”. **The American Political Science Review**, 90; 3. 1996.

EISENSTEIN, Hester. The Australian femocratic experiment: A feminist case for bureaucracy. **Feminist organizations: Harvest of the new women’s movement**, p. 69-83, 1995.

ESCOBAR, Arturo (2003). “Mundos y conocimientos de otro modo: el programa de investigación modernidad/colonialidad latinoamericano”. **Tabula Rasa**, n. 1, p. 58-86

FARIA, Nalu. Avanços e fragilidades no caminho da despatriarcalização do Estado. **Teoria e Debate**, n. 110. 2013. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/sociedade/avancos-e-fragilidades-no-caminho-da-despatriarcalizacao-do-estado?page=ful>. Acesso em: 22 Set. 2014.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Deslocamentos–trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, E. *et al* (Orgs.), **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

FRASER, Nancy. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. In: CALHOUN, C. (Org.) **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge: The MIT Press, 1992.

_____. **Reframing Justice**. Assen: Royal Van Gorcum. 2005.

_____. (2007), “Mapeando o imaginário feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação.” **Revista Estudos Feministas**, 15; 2.

_____. (2009), “O feminismo, o capitalismo e a astúcia da história”. **Mediações**, 14; 2. p. 11-33.

FUKS, Mario. Participação política em Conselhos Gestores de Políticas Sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario, (Org.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. p.245-272.

GALINDO, María. **No se puede descolonizar sin despatriarcalizar: Teoría y propuesta de la despatriarcalización**. Mujeres Creando, 2013.

GAMSON, William A. **The strategy of social protest**. Homewood: Dorsey Press, 1975.

GROSFOGUEL, Ramón. Descolonizando los universalismos occidentales: el pluri-versalismo transmoderno decolonial desde Aimé Césaire hasta los zapatistas. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago & GROSFOGUEL, Ramon (orgs.). **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistêmica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar. 2007.

GUZMÁN, Virginia. Democratic Governance and Gender: Possible Linkages. Santiago: CEPAL. **Série Mujer y Desarrollo**, 48. 2004. Disponível em: Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/19764/lc11962i.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Theory of Communicative Action**. Boston: Beacon Press, 1987.

_____. **Between facts and norms**. Cambridge, MA, MIT Press. 1996.

_____. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Loyola, 2002.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Rio de Janeiro, DP&A Editora. 2006.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte, Ed. Paidéia. 1987.

HERNES, Helga Maria. **Welfare state and woman power: Essays in state feminism**. Oslo: Norwegian University Press, 1987.

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. **Greening Brazil: environmental activism in state and society**. Duke University Press, 2007.

HOOKER, Juliet A.; LEÓN, Magdalena. Las trayectorias femeninas y feministas hacia lo público en Colombia (1970-2000)¿ Inclusión sin representación?. 2004.

HTUN, Mala. **Women’s political participation, representation and leadership in Latin America**, Washington, DC: Inter-American Dialogue. 1998.

_____. **Women's Rights and Opportunities in Latin America: Problems and Prospects.** Relatório de pesquisa. 1998. Disponível em: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACD024.pdf. Acesso em: 14 out. 2014.

_____. "Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups". **Perspectives on Politics**, v. 2; n. 3, 2004.

HUNTINGTON, Samuel. **The Third Wave: Democratization in the late twentieth century.** Norman: University of Oklahoma Press. 1991.

INGLEHART, Ronald. **Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies.** Princeton, Princeton University Press. 1997.

JAQUETTE, Jane (org). **The Women's Movement in Latin America: Participation and Democracy.** Boulder, Westview Press. 1994a.

_____. Los movimientos de mujeres y las transiciones democráticas en América Latina. In: León Magdalena (org.). **Mujeres y Participación política: Avances y desafíos en América Latina.** Bogotá: Uniandes y Tercer Mundo Editores. 1994b. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1839/21.pdf>. Acesso em: 21 out. 2014.

JONES, Mark. "Gender Quotas, Electoral Laws, and the election of Women". **Comparative Political Studies**, v. 31, n. 1. 1998.

KÖNIG, T. & BRÄUNINGER, T. "The Inclusiveness of European Decision Rules". **Journal of Theoretical Politics**, v. 10 n. 1. p. 125-142. 1998

KYMLICKA, Will. "Three Forms of Group-Differentiated Citizenship in Canada". In.: BENHABIB, S. **Democracy and difference, contesting the boundaries of the political.** Princeton, Princeton University Press. 1996.

LACLAU, Ernesto. Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 2, n. 1, p. 41-47, 1986.

LANDIM, Leilah. A Invenção das ONGs: Do Serviço Invisível à Profissão sem Nome. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro/Museu Nacional. (1993).

LAVALLE, A. *et al.* "Representação Política e Organizações Cívicas: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 21; 60, 2006a.

_____. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, v. 67, n. 67, p. 49-103, 2006b.

LAWSON, Chappell. Mexico's Unfinished Transition: Democratization and Authoritarian Enclaves in Mexico. **Mexican Studies/Estudios Mexicanos**. 16; 2. 2000.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 2003.

LIMA, Daniela. Uma luta pela Igualdade. **Correio Brasiliense**. Brasília, 28 de Outubro de 2007.

LÜCHMANN, Lígia. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 87-97, 2008.

_____. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, n° 84, p. 141-174, 2011.

_____; ALMEIDA, C. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 13, p. 86-94, 2010.

MANIN, Bernard. “As metamorfoses do governo representativo”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 29, 1995.

_____, PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. “Eleições e representação.” **Lua Nova**, 67, 2006.

MANSBRIDGE, Jane. “Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes’,” **The Journal of Politics**, 61, 1999.

MARTUCCELLI, Danilo. “As contradições políticas do multiculturalismo”. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, mai/ago. 1996.

MATOS, M.; CYPRIANO, B.; BRITO, M. **Cotas de gênero para o reconhecimento das mulheres na política: Um estudo comparado dessas ações afirmativas**. In: Anais do XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. Recife, Sociedade brasileira de Sociologia. 2007.

MATOS, Marlise. **O Feminismo em sua quarta onda: uma nova geometria a partir da configuração complexa do campo de gênero e dos desafios aos feminismos horizontais**. Mimeo. 2009.

MATOS, Marlise. “A Evolução da Condição das Mulheres na Sociedade”. In: **Guia de Formação Política para Mulheres de Partidos Políticos**. Brasília: Secretaria Especial de Política para as Mulheres. 2010a.

_____. Movimento e Teoria Feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global?. **Revista de sociologia e política**, v. 18, n. 36, 2010b.

_____. **A Representação Política Feminina na América Latina e Caribe: Condicionantes e Desafios à Democracia na Região**. Relatório de Pesquisa. 2010c.

_____. A quarta onda do feminismo e a Teoria Política: Encontros, convergências e desafios. In: **Anais do 38º Encontro da Associação Brasileira de Pós-graduação em Ciências Sociais**. Associação Brasileira de Pós-graduação em Ciências Sociais: Caxambu. 2014.

MATOS, Marlise; PARADIS, Clarice. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. **Cadernos Pagu**, v. 43, p. 57-118, 2014.

MICHILES, Carlos *et al.* **Cidadão constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MIGUEL, Luís F. “Teoria Política Feminista e Liberalismo: O caso das cotas de representação”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15; n. 44, 2000.

_____. “A Democracia Domesticada: Bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo”. **Dados**, v. 45; n. 3, 2002.

MIGUEL, Sonia M. **A política de cotas por sexo: um estudo das primeiras experiências no legislativo brasileiro**. Brasília, Centro Feminista de Estudos e Assessoria. 2000.

NORRIS, Pippa. **Politics and Sexual Equality**. Boulder, Rienner. 1987.

MOLYNEUX, Maxine. Mobilization without emancipation? Women’s interests, State and revolution. In: FAGEN, R. *et al.* **Transition and Development: Problems for the Third World Socialism**, p. 280-302, 1986.

MISCHE, Ann. **Partisan Publics: Communication and Contention across Brazilian Youth Activist Networks**. Princeton, Princeton University Press, 2008.

NORRIS, Pippa & LOVENDUSKI, Joni. **Political Recruitment. Gender, race and class in the British parliament**. Cambridge, Cambridge University Press. 1995.

NOVELLINO, Maria Salet Ferreira. As organizações não governamentais (ONGs) feministas brasileiras. In: **Anais do Seminário Internacional Fazendo Gênero 7**. Florianópolis: Seminário Internacional Fazendo Gênero 7. 2006.

OKIN, Susan Moller. (1999), “Is multiculturalism bad for women?” In.: OKIN, S. (org.). **Is multiculturalism bad for women?** Princeton, Princeton University Press.

OUTSHOORN, Joyce; KANTOLA, Johanna. **Changing state feminism**. 2007

PANFICHI, Aldo & CHIRINOS, Paula V. M. (2002), “Sociedade Civil e Governabilidade Democrática nos Andes e no Cone Sul: Uma visão panorâmica na entrada do século XXI”. In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

PÃO E ROSAS. **Duas mulheres candidatas mas a legalização do direito ao aborto fica relegada**. 2014. Disponível em: <http://nucleopaoerosas.blogspot.com.br/2014/09/duas-mulheres-candidatas-mas.html>. Acesso em: 15 dez 2014.

PATEMAN, Carole. (1994), *O Contrato Sexual*. São Paulo, Editora Paz e Terra.

PEREIRA, Ana Claudia J. “Normas Internacionais e Direitos Humanos: O Caso da Lei Maria da Penha no Brasil”. In: MATOS, M. (org.). **Enfoques Feministas E Os Desafios Contemporâneos: Debates Acerca do Feminismo - Antigos e Novos Desafios**. Belo Horizonte, FAFICH/DCP. 2009.

PETINELLI, V; LINS, I. & FARIA, C. Conferências de Políticas Públicas: um Sistema Integrado de Participação e Deliberação? In: Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR, 4, 2011. Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, UFMG, 2011. Disponível em:

http://www.waporbh.ufmg.br/papers/Cludia_Feres_Faria.pdf. Acesso em: 19 Mar 2012.

PHILLIPS Anne. **The Politics of Presence**. Oxford, Clarendon Press. 1995.

PIMENTA, Fabricia. **Políticas Feministas e os Feminismos na Política: O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985-2005)**. Tese (Doutorado em História) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

PINTO, Celi Regina Jardim. Mulher e política no Brasil: os impasses do feminismo enquanto movimento social face às regras do jogo da democracia representativa. **Revista Estudos Feministas**, v. 2, n. 2, p. 256-270, 1994.

_____. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2003.

_____. Feminismo, história e poder. **Revista Sociologia Política** 18, 36, 2010, pp.15-23.

PITANGUY, Jacqueline. **As Mulheres e a Constituição de 1988**. (s/d). Disponível em: <http://www.cepia.org.br/images/nov089.pdf>. Acesso em Novembro de 2009

_____. Mulheres, Constituinte e Constituição. In: ABREU, M.A. (org.). **Redistribuição, reconhecimento e representação: diálogos sobre igualdade de gênero**. Brasília: Ipea, 2011.

PITKIN, Hannah. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

PLOTKE, David. (1997), “Representation is Democracy”. **Constellations**, 4; 1.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, pp. 259-305, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000300002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 28 Mar. 2012.

RAKOWSKI, Cathy A.; ESPINA, Gioconda. Institucionalización de la lucha feminista/femenina en Venezuela: solidaridad y fragmentación, oportunidades y desafíos. **De lo privado a lo público: 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina**, p. 310, 2006.

RAZAVI, Shakra. Women in Contemporary Democratization. **International Journal of Politics, Culture, and Society**, v. 15, n. 1, pp. 201-224, 2001.

REIS, M. Cidadania legislativa: um balanço dos dez anos da comissão de legislação participativa da câmara dos deputados. **E-legis**, 8, p 34-55, 2012.

Ricci, Paolo. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n 4, 2003, pp. 699 a 734.

ROBINSON, Mark. Governance, democracy and conditionality: NGOs and the new policy agenda. In: CLAYTON, A (org.). **Governance, democracy and conditionality: What role for NGOs**. Oxford: Intrac, 1994.

ROLIM, Éricka Sobreira Lucena. A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e a flexibilização da iniciativa popular. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 2005. Disponível em: [file:///C:/Users/Alexandre/Downloads/comissao_legisparticipativa_rolim%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Alexandre/Downloads/comissao_legisparticipativa_rolim%20(1).pdf). Acesso em: 15 dez. 2014.

SANTOS Jr, Orlando Alvez dos; AZEVEDO, Sergio; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Democracia e Gestão local: A experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS Jr. *et al.* **Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004. p.11-56.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. Entre Próspero e Caliban: colonialismo, pós-colonialismo e inter-identidade. **Entre Ser e Estar. Porto: Afrontamento**, p. 23-85, 2001.

SARTI, Cynthia Andersen. Feminismo no Brasil: uma trajetória particular. **Cadernos de pesquisa**, v. 64, p. 38-47, 1988.

SCHLOSBERG, D. The pluralist imagination. In: DRYZEK, J; HONIG, B; PHILLIPS, A. (orgs.). **The Oxford Handbook of Political Theory**. New York: Oxford University, 2008, p. 142-160.

SCHUMAHER, Maria Aparecida; VARGAS, Elisabeth. Lugar no governo: álbi ou conquista?. **Estudos Feministas**, v. 1, n. 2, p. 348, 1993.

SCHUMAHER, Schuma. CNDM, uma visão histórica. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.articulacaodemulheres.org.br/amb/adm/uploads/anexos/CNDM%20-%20Historia%20resumida%20ate%202007.doc>. Acesso em: 15 dez 2014.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, socialism and democracy**. Nova Iorque; Londres: Haper & Brothers. 1942.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter *et al* (orgs.) **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, v. 25, p. 3-37, 1985. Disponível em: <http://www.rochelleterman.com/ComparativeExam/sites/default/files/Bibliography%20and%20Summaries/Skopcol.pdf>. Acesso em: 22 Set. 2014.

SOS Corpo. **AMB: Prioridades nas políticas para as mulheres**. 2012. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/politica/amb-prioridades-nas-politicas-para-as-mulheres-na-atual-conjuntura.html>. Acesso em: 22 Set. 2014.

STERBBACH, Nancy S. *et al.* Feministas na América Latina: de Bogotá a San Bernardo. **Revista Estudos Feministas**, v. 2, n. 2, p. 255-295, 1994.

STETSON, Dorothy M.; MAZUR, Amy. **Comparative state feminism**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

TATAGIBA, Luciana; DAGNINO, Evelina. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra**, p. 47-103, 2002.

TAYLOR, Charles. “The dynamic of democratic exclusion”. **Journal of Democracy**, v. 9; n. 153. 1998.

TAYLOR, Charles. **Multiculturalism and “The Politics of Recognition”**. Princeton, Princeton University Press. 1992.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos sociais e conselhos. **Cadernos Abong**, n. 15, 1996.

TOURAINÉ, A. 1978. **La voix et le regard**. Paris: Seuil

TOURAINÉ, Alain. Palavra e sangue: política e sociedade na América Latina. In: **Palavra e sangue: política e sociedade na América Latina**. Trajetória Cultural, 1989.

TRUMAN, David. **The Governmental Process**. New York, Alfred Knopf. 1951.

URBINATI, Nádia. “O que torna a representação democrática”. **Lua Nova**, n. 67, 2006.

_____ & Warren, Mark. “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”. **Annual Review of Political Science**, n 11, 2008.

VALIENTE FERNÁNDEZ, Celia. Políticas de igualdad para las mujeres en la España democrática: La regulación del acoso sexual en el trabajo. 1996.

VAN HALSEMA, Ineke. Feminismo y tecnocracia: Femocratas en Brasil en los ochenta. **Pensamento Ibero Americano: Revista de Economia Política**, v. 30, p. 229-244, 1997.

WALBY, Sylvia. **Theorizing patriarchy**. Cambridge: Basil Blackwell, 1990.

WARREN, Mark. “What Does Corruption Mean in a Democracy?” **American Journal of Political Science** v. 48; n. 2. p. 328–343, 2004.

WILLIAMS, Melissa. **Voice, Trust, and Memory: Marginalized groups and the failings of liberal representation**. Princeton: Princeton University Press. 1998.

WOLBRECHT, Christina, & HERO, Rodney. “Introduction”. In: WOLBRECHT, C., HERO, R. & Tillery, A. (eds.). **The Politics of Democratic Inclusion**. Filadélfia, Temple Press, p. 1–14. 2005.

WOODWARD, Alison. Building velvet triangles: gender and informal governance. **Informal Governance in the European Union**. Cheltenham: Edward Elgar, p. 76-93, 2004.

YEATMAN, Anna. **Bureaucrats, technocrats, femocrats: Essays on the contemporary Australian state**. Allen & Unwin, 1990.

YOUNG, Iris Marion. "Polity and Group Difference: A critique of the ideal of universal citizenship". **Ethics**, 99, 1989.

_____. "Representação política, identidade e minorias". **Lua Nova**, n. 67, 2006.

_____. "Communication and the other: Beyond deliberative democracy." In.: BENHABIB, S. (org.). **Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political**. Princeton: Princeton University Press. Pp. 120-35, 1996.

_____. "Unruly Categories: A Critique of Nancy Fraser's Dual Systems Theory". **New Left Review**, v. 222. p.250-274. 1997.

_____. **Inclusion and Democracy**. Oxford, Oxford University Press. 2002.

_____. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton, Princeton University Press. 1990.

Decretos

DECRETO N° 99.438, DE 7 DE AGOSTO DE 1990. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/legislacao/dec99438_070890.htm. Acesso em: 10 dez. 2014.

DECRETO N° 96.895, DE 30 DE SETEMBRO DE 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91697-27-setembro-1985-441867-regimentointerno-pe.doc> . Acesso em: 10 dez. 2014

BRASIL. Lei n° 7.353, de 29 de Agosto de 1985.

ANEXOS

ANEXO II: ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1. Idade?
2. Profissão?
3. De quais organizações participa?
4. Você poderia me falar um pouco da sua trajetória de militância.
5. E você poderia falar um pouco da história dos grupos de que fez parte. Não é necessário um relato detalhado, apenas linhas gerais.
6. Como você avalia o impacto das parcerias (convênios, contratos, termos de cooperação, etc.) entre o governo federal e as organizações da sociedade civil. Colabora para a inclusão de demandas? Não colabora?
7. Quais os obstáculos percebidos nesse tipo de relação com o Estado? Quais as vantagens?
8. Como você avalia a atuação do CNDM desde que foi incorporado à SPM e teve sua estrutura alterada?
9. Qual impacto teria tido essas alterações na forma como os movimentos se relacionavam com o Conselho?
10. Tem sido capaz de canalizar as demandas das organizações da sociedade civil ou não?

11. Você já participou de algum processo de construção das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres? Como você avalia o processo?
12. Você já participou de uma Conferência Nacional? Caso tenha participado, você poderia me falar um pouco sobre a sua experiência naquele espaço? Os resultados das Conferências foram satisfatórios para você?
13. Mesmo que você não tenha feito parte das Conferências municipais, estaduais e nacional, como você avalia esse processo de consulta?
14. As Conferências, em sua opinião, colaboram ou não para a inclusão de temas de interesse das organizações da sociedade civil na agenda do Estado?
15. Qual você acredita ser o impacto das ações de sua organização sobre a estrutura do Estado?
16. Quais seriam os fatores que afetam a escolha da organização com relação às estratégias de ação que tomam?
17. Como você avalia a atuação de militantes que estão ou estiveram trabalhando no Estado? Elas conseguiram trazer o debate acerca dos temas de interesse das mulheres e feministas para dentro das estruturas estatais? Qual você acredita que possa ser a contribuição destas militantes para fazer do Estado mais sensível às questões de gênero?
18. Quais seriam as limitações para a atuação destas militantes?
19. Qual a relação das organizações da sociedade civil com estas mulheres que estão no Estado?
20. Qual contribuição estas militantes no Estado dão ou poderiam dar para a transformação das estruturas do Estado?

ANEXO II: SISTEMATIZAÇÃO DA TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

Quadro X: Estrutura do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985 a 1989)

ANO	1985	1988
Status Nível Hierárquico	Vinculado ao Ministério da Justiça com autonomia administrativa e financeira (<i>Lei 7353/85-Art.2º</i>) Órgão de deliberação coletiva 2º grau (<i>Lei 7353/85-Art.1º</i>)	Sem alteração
Estrutura CNDM	Conselho Deliberativo (<i>Lei 7353/85-Art.3º</i>)	Sem alteração
	1. Assessoria Técnica 2. Secretaria-Executiva (<i>Lei 7353/85-Art.3º</i>)	1. Articulação Política 2. Assessoria Técnica 3. Secretaria Executiva (<i>Dec 96895/88</i>)
Composição do Conselho	Presidência do Conselho e 17 conselheiras titulares e 3 suplentes com mandato de 4 anos, todas designadas pela Presidência da República (1/3 dos membros do Conselho Deliberativo escolhido dentre pessoas indicadas por movimentos de mulheres constantes de listas tríplexes). (<i>Lei 7353/85-Art.6º</i>)*	Sem alteração
Organização Interna	1. Assessoria Técnica Com 10 Coordenadores 2. Secretaria Executiva 2.1. Serviço de Comunicação Social 2.2. Centro de Documentação e Informação 2.3. Coordenação de Assuntos Internacionais 2.4. Serviço de Pessoal 2.5. Serviço de Administração (<i>DEC 91697/85 – Art. 17</i>)	1. Articulação Política 1.1. Coordenadoria de Comunicação social; 1.2. Coordenadoria de Assuntos Jurídicos; 1.3. Coordenadoria de Assuntos Políticos 2. Assessoria Técnica 2.1. Centro de Estudos, Documentação e Informação sobre a mulher (CEDIM); 2.2. Oito Funções de Coordenador (<i>Dec 96895/88- Art.17, § único</i>) 3. Secretaria Executiva 3.1. Serviço de pessoal 3.2. Serviço de administração 3.3. Serviço de Orçamento e Finanças
Quadro de Pessoal	1. Contratação de Pessoal Técnico Tabela de Emprego/CLT (<i>Lei 7353/85-Art.7º</i>) 2. Requisição de servidores da Administração Direta e Indireta (<i>Lei 7353/85 - Art.7º, § único</i>) 3. Cargos e Funções de Confiança (<i>Dec 91949/85 e 93450/86</i>)	Sem alteração (<i>Dec 96895/88</i>)

* Com frequência ao longo das décadas de 80 e 90 o critério de indicação de membros da sociedade civil em listas tríplexes não era cumprido.

Fonte: Mecanismos Institucionais para a defesa dos direitos das mulheres CFEMEA GILDA CABRAL; Dados fornecidos pela Secretaria de Política para as Mulheres.

Quadro 8: Estrutura do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1990 a 1999)

ANO	1990	1991	1996	1998
Status Nível Hierárquico	O CNDM perde a autonomia administrativa e financeira com revogação do Art.2º da Lei Nº7353/85 (<i>Lei 8028/90-Art.60</i>)	Sem alteração	Subordinado ao Ministro da Justiça Órgão colegiado de caráter deliberativo subordinado ao Ministério da Justiça (<i>Portaria/MJ 724/96 - Art. 1</i>)	Sem alteração
Estrutura CNDM	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração
	Nenhuma estrutura ligada diretamente ao CNDM	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração
Composição do Conselho	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração
Organização Interna	Desmonte da estrutura do CNDM e de seu corpo funcional. Para toda APF, são dispensadas as Funções de Confiança (LT-DAS) e FAS, exonerados os cargos em comissão (DAS) e dispensados os cargos (DAÍ) São devolvidos aos órgãos e entidades de origem servidores requisitados ou cedidos. (<i>Lei 8028/90-Art.28</i>)	Secretaria Executiva do CNDM a cargo da Secretaria Nacional dos Direitos da Cidadania e Justiça/MJ (<i>Dec 11/91- art 38</i>) "Os serviços da Secretaria Executiva do CNDM serão executados pela Coordenação Geral de Articulação Setorial da Secretaria Nacional dos Direitos da Cidadania e da Justiça." (<i>Portaria Nº 375/91- Art 12</i>)	Secretaria Executiva Subordinada ao Gabinete do Ministro (<i>Prt 497/96-Art 2º</i>) É criada a Coordenação Geral da Igualdade de Gênero que é a Secretaria Executiva do CNDM (<i>Portaria/MJ 724 - Art.10</i>)	Secretaria Executiva subordinada á Secretaria Nacional dos Direitos Humanos/MJ (<i>Decreto Nº 2802/98 – Art 9º</i>) Coordenação- Geral da Igualdade de Gênero da SNDH é a Secretaria Executiva do CNDM
Quadro de Pessoal	CNDM apenas com 1 pessoa requisitada	Formalmente, nenhum funcionário.	São criados 2 cargos/funções Coordenadoria Geral e Coordenadoria (<i>Decreto 1796/96 - Anexo II</i>)	Sem alteração

Fonte: Mecanismos Institucionais para a defesa dos direitos das mulheres CFEMEA GILDA CABRAL; Dados fornecidos pela Secretaria de Política para as Mulheres.

Quadro 9: Estrutura do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (2000 a 2014)

ANO	2000	2001	2002*
Status Nível Hierárquico	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração
Estrutura CNDM	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração
	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração
Composição do Conselho	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração
Organização Interna	Secretaria Executiva subordinada ao Departamento de Promoção dos Direitos Humanos da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH/MJ) (Decreto Nº 3382/2000) Gerência de Igualdade de Gênero e de Combate à Violência contra a Mulher subordinada ao Departamento de Promoção dos Direitos Humanos da SEDH/MJ	Secretaria Executiva subordinada diretamente ao Secretário da SEDH (Decreto Nº 3511/16/6/2000) 1. Secretário-Executivo 2. Gerência de Estudos, Projetos e Pesquisas 3. Gerência de Articulação Interinstitucional 4. Gerência de Orçamento, Planejamento, Análise, Execução, Monitoramento e Acompanhamento de Projetos.	Sem alteração (Dec 4053 de 13/12/2001)
Quadro de Pessoal	Mantém os 2 cargos com nova denominação: Gerente de Programa e Coordenadora. (Dec 3382-14/3/2000)	Cargos da Secretaria Executiva do CNDM que é hierarquicamente subordinada à SEDH: 1 DAS 5; 3 DAS 4; 3 DAS 3; 3 DAS 2. (Dec 3511-16/6/2000)	Sem alteração (Dec 4053-13/12/2001)

*Ano de criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, cuja primeira ministra foi a presidente do CNDM no período, Solange Bentes. Apesar da criação do novo órgão, ele existiu por um curto período de tempo e não chegou a ser aprovada legislação que regulamentasse a existência do órgão e qual seria a relação com o CNDM. Dessa forma se manteve a estrutura já existente do Conselho.

Fonte: Mecanismos Institucionais para a defesa dos direitos das mulheres CFEMEA GILDA CABRAL; BRASIL, 2003; BRASIL, 2004; BRASIL, 2007; BRASIL, 2014.

Quadro 9: Estrutura do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (2000 a 2014) [continuação]

ANO	2003	2004	2008	2011	2014
Status Nível Hierárquico	O CNDM é transferido do Ministério da Justiça para a recém-criada Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) através da Medida Provisória N°. 103, de 01/01/2003. (Convertida na <i>Lei n° 10.683/03</i>)	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração
Estrutura CNDM	Órgão colegiado de caráter consultivo subordinado diretamente à ministra da SPM/PR	Sem alteração	Órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo	Sem alteração	Sem alteração
	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração
Composição do Conselho	12 representantes de órgãos da administração federal; 18 representantes de organizações da sociedade civil; 3 conselheiras de notório conhecimento em questões de gênero. As organizações da sociedade civil serão responsáveis por indicar representantes que serão selecionados pela Presidência da república. A Presidência também é responsável pela indicação das conselheiras de notório conhecimento (mandato de 2 anos em ambos os casos). Cabe aos órgãos da administração federal com assento no CNDM, indicar seus representantes. (<i>Dec. 4773/03</i>)	Alteração no número de Conselheiras: 13 representantes de órgãos da administração federal; 19 representantes de organizações da sociedade civil; 3 conselheiras de notório conhecimento em questões de gênero. A forma de seleção e mandato das conselheiras continua a mesma. (<i>Dec. 5273/04</i>)	16 representantes de órgãos da administração federal; 21 representantes de organizações da sociedade civil; 3 conselheiras de notório conhecimento em questões de gênero. As organizações da sociedade civil serão selecionadas através de seleção pública . As conselheiras de notório conhecimento serão indicadas pelo plenário do CNDM . Cabe aos órgãos da administração federal com assento no CNDM, indicar seus representantes. Mandato de 2 anos para todas as conselheiras. (<i>Dec. 6412/08</i>)	Alteração no tempo de mandato de todas as conselheiras, que passa a ser de 3 anos. (<i>Dec. 6412/08</i>)	Alteração no número de Conselheiras: é criada uma nova categoria adicional de conselheira emérita, para a qual é destinada uma vaga. Essa vaga é preenchida a partir da indicação do plenário do CNDM . (<i>Dec. 802/14</i>)
Organização Interna	Colegiado de conselheiras Coordenação Geral do CNDM, subordinada ao Gabinete da Ministra da SPM/PR	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração
Quadro de Pessoal	Cargo de Coordenadora Geral	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração

Fonte: Mecanismos Institucionais para a defesa dos direitos das mulheres CFEMEA GILDA CABRAL; BRASIL, 2003; BRASIL, 2004; BRASIL, 2007; BRASIL, 2014;

ANEXO III: ASSIDUIDADE DAS REPRESENTANTES

Quadro 10: Assiduidade das representantes por instituição/organização de origem e ano das reuniões

Segmento	Organizações representadas	Número de reuniões presentes	Número de reuniões nos mandatos	%
Órgãos governamentais	Casa Civil	20	27	74,07
	Ministério da Cultura	18	43	41,86
	Ministério da Educação	33	43	76,74
	Ministério da Saúde	34	44	77,27
	Ministério das Relações Exteriores	31	40	77,50
	Ministério de Ciência e Tecnologia	20	43	46,51
	Ministério do Desenvolvimento Agrário	35	43	81,40
	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	33	43	76,74
	Ministério do Meio Ambiente	10	27	37,04
	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão	33	43	76,74
	Ministério do Trabalho e Emprego	32	43	74,42
	Ministério da Justiça	34	43	79,07
	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	23	43	53,49
	Secretaria Geral da Presidência da República	10	27	37,04
	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	34	43	79,07
	Secretaria de Políticas para as Mulheres	41	43	95,35
	Secretária Executiva da Secretaria de Políticas para as Mulheres	38	43	88,37

Organizações da sociedade civil - Categoria A	Articulação de Mulheres Brasileiras	33	43	76,74
	Articulação de ONGs de Mulheres Negras Brasileiras	35	43	81,40
	Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais	14	16	87,50
	Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica	34	44	77,27
	Associação Brasileira de Lésbicas	2	3	66,67
	Associação Nacional de Travestis e Transexuais	0	3	0,00
	Confederação das Mulheres do Brasil	38	43	88,37
	Conselho Nacional das Mulheres Indígenas	11	16	68,75
	Federação das Associações de Mulheres de Negócios e Profissionais do Brasil	35	43	81,40
	Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas	27	43	62,79
	Fórum de Mulheres do MERCOSUL	29	29	100,00
	Fórum Nacional de Mulheres Negras	12	27	44,44
	Instituto Equit	9	14	64,29
	Liga Brasileira de Lésbicas	27	36	75,00
	Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia	28	43	65,12
	Movimento de Mulheres Camponesas do Brasil	21	27	77,78
	Parto de Princípio - Mulheres em Rede pela Maternidade Ativa	3	3	100,00
	Rede Economia e Feminismo	22	24	91,67
	Rede Mulher e Mídia	3	3	100,00
	Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos	40	43	93,02
Secretaria Nacional da Marcha Mundial Das Mulheres	31	43	72,09	
União Brasileira de Mulheres	38	43	88,37	
União de Mulheres Indígenas da Amazônia Brasileira	2	3	66,67	
Organizações da sociedade civil - Categoria B	Associação Brasileira de Saúde Coletiva	19	27	70,37
	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil	1	3	33,33
	Central Geral dos Trabalhadores do Brasil	10	24	41,67
	Central Única dos Trabalhadores	26	43	60,47

	Confederação Geral dos Trabalhadores	8	10	80,00
	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria	11	17	64,71
	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação	33	43	76,74
	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino	6	10	60,00
	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	25	43	58,14
	Conselho Federal de Psicologia	9	17	52,94
	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira	5	10	50,00
	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar	5	24	20,83
	Ordem dos Advogados do Brasil*	14	18	77,78
	Secretaria Nacional de Políticas para Mulher da Força Sindical	13	16	81,25
	União Nacional dos Estudantes	11	17	64,71
Conselheiras de Notório Conhecimento e Emérita	Albertina Costa	19	24	79,17
	Clara Charf*	19	41	46,34
	Jaqueline Pitanguy	15	25	60,00
	Maria Betânia de Melo Ávila	7	11	63,64
	Matilde Ribeiro	2	3	66,67
	Rose Marie Muraro	0	16	0,00
	Suely Carneiro	1	6	16,67

* A OAB entra a partir da 4 reunião realizada, em 10/2004.

** Clara Charf frequenta como emérita o CNDM a partir de 04/2012

*** As conselheiras Jaqueline Pitanguy, Clara Charf e Albertina Costa são eleitas para o mandato 2008-2010 apenas na segunda reunião desse novo mandato.

***** Suely Carneiro é eleita notório saber em 09/2012

Fonte: ATAS DO CNDM.

ANEXO IV: ENTREVISTAS REALIZADAS

Quadro 11: Entrevistas realizadas

Referência da Entrevista	Cidade/Estado	Data da realização da entrevista	Informações adicionais*
Entrevista 1	Brasília/DF	02/04/2015	Servidora da SPM
Entrevista 2	Natal/RN	03/03/2015	Organização feminista
Entrevista 3	João Pessoa/PB	10/03/2015	Organização feminista
Entrevista 4	Recife/PE	08/04/2015	Organização feminista
Entrevista 5	Brasília/DF	03/04/2015	Organização feminista
Entrevista 6	São Paulo/SP	12/03/2015	Organização feminista
Entrevista 7	Florianópolis/SC	17/04/2015	Organização feminista/ CNDM
Entrevista 8	Goiânia/GO	06/03/2015	Organização feminista
Entrevista 9	Campinas/SP	09/04/2015	Organização feminista
Entrevista 10	Rio de Janeiro/RJ	14/04/2015	Organização feminista
Entrevista 11	Brasília/DF	17-18/04/2010	Servidora da SPM
Entrevista 12	Brasília/DF	17-18/04/2010	Servidora da SPM
Entrevista 13	Rio de Janeiro/RJ	05/04/2015	Organização feminista
Entrevista 14	Brasília/DF	17-18/04/2010	Organização feminista/ CNDM
Entrevista 15	Brasília/DF	17-18/04/2010	Organização feminista/ CNDM
Entrevista 16	Brasília/DF	17-18/04/2010	Organização feminista/ CNDM
Entrevista 17	Brasília/DF	17-18/04/2010	Organização feminista/ CNDM
Entrevista 18	Brasília/DF	17-18/04/2010	Organização feminista/ CNDM
Entrevista 19	Brasília/DF	17-18/04/2010	Organização feminista/ CNDM
Entrevista 20	Brasília/DF	17-18/04/2010	Organização feminista/ CNDM
Entrevista 21	Brasília/DF	17-18/04/2010	Organização feminista/ CNDM
Entrevista 22	Brasília/DF	17-18/04/2010	Organização feminista/ CNDM

*Servidora da SPM: feministas que trabalham na SPM; Organização Feminina/CNDM: feministas que fazem parte do CNDM representando uma organização feminista.