

**Universidade Federal de Minas Gerais**  
**Departamento de Ciência Política**

Áurea Carolina de Freitas e Silva

**Ampliando os limites do Estado: conflito e cooperação entre agentes estatais e da sociedade civil na luta por inclusão das mulheres jovens na agenda governamental**

Belo Horizonte

2015

Áurea Carolina de Freitas e Silva

**Ampliando os limites do Estado: conflito e cooperação entre agentes estatais e da sociedade civil na luta por inclusão das mulheres jovens na agenda governamental**

Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para a obtenção do título de mestra em Ciência Política.

Área de concentração: Instituições, participação e sociedade civil.

Linha: Inovações da democracia e tendências contemporâneas da gestão participativa.

Orientadora: Cláudia Feres Faria

**Belo Horizonte**

**2015**

320  
S586a  
2015

Silva, Áurea Carolina de Freitas e

Ampliando os limites do Estado [manuscrito] : conflito e  
cooperação entre agentes estatais e da sociedade civil na luta  
por inclusão das mulheres jovens na agenda governamental /  
Áurea Carolina de Freitas e Silva. - 2015.

132 f.

Orientadora: Cláudia Feres Faria.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas  
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia

1. Ciência política – Teses. 2. Democracia – Teses. 3.  
Mulheres – Teses. I. Faria, Cláudia Feres. II. Universidade  
Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências  
Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

## ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA AUREA CAROLINA DE FREITAS E SILVA

Realizou-se, no dia 04 de setembro de 2015, às 14:00 horas, no auditório prof. Luiz Bicalho da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada "*Ampliando os limites do Estado: conflito e cooperação entre agentes estatais e da sociedade civil na luta por inclusão das mulheres jovens na agenda governamental*", apresentada por AUREA CAROLINA DE FREITAS E SILVA, número de registro 2013661163, graduada no curso de CIÊNCIAS SOCIAIS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Profa Claudia Feres Faria - Orientadora (DCP/UFMG), Profa Marlise Miriam de Matos Almeida (DCP/UFMG), Profa Claudia Andrea Mayorga Borges (PSI/UFMG).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 04 de setembro de 2015.

Profa Claudia Feres Faria – Orientadora  
(DCP/UFMG)

Profa Marlise Miriam de Matos Almeida  
(DCP/UFMG)

Profa Claudia Andrea Mayorga Borges  
(PSI/UFMG)

*“Democracy is hard to love.”*

Iris Young

## **Agradecimentos**

Sou grata a todas as pessoas que me fortaleceram nas frentes de estudo, trabalho e engajamento político que conciliei durante o mestrado, em especial:

Minha mãe e minhas irmãs Angel e Jacque, pelo sangue da luta.

Meu companheiro Saulo, pelo amor.

Tidinho, pelas firmezas e pelos conselhos.

A professora Cláudia Faria, pela orientação e pelo suporte em todo o processo de elaboração da dissertação.

A professora Marlise Matos, pela presença feminista inspiradora.

Os professores Juarez Dayrell e Rodrigo Ednilson, pela amizade e pela ajuda na minha preparação para o mestrado.

Os movimentos feministas, negros e juvenis, pela indignação que transforma o mundo.

Os colegas e professores do Curso de Formação Pré-Acadêmica: Afirmação na Pós, pelas trajetórias de superação e pela luta para enegrecer e democratizar a educação superior.

Os aliados dos programas Observatório da Juventude da UFMG e Ações Afirmativas na UFMG, pelas oportunidades de reflexão, aprendizado e construção de práticas emancipatórias na universidade pública.

Os colegas do Curso de Atualização EJA e Juventude Viva, pelas valiosas discussões sobre relações raciais e luta antirracista na educação.

Os colegas e professores do Departamento de Ciência Política da UFMG, pelas discussões sobre os sentidos da democracia.

Thaiane Rezende, pela parceria no processo seletivo do mestrado.

Clarisse Paradis e Laura Martello, pela ajuda com referências bibliográficas e pela força feminista.

O secretário da pós-graduação Alessandro Magno, pela solicitude.

A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – Fapemig, pelo financiamento da minha bolsa de estudos.

Os amigos da Associação Imagem Comunitária, por tudo que compartilhamos naquele lugar de criação, produção de conhecimento e promoção da cidadania.

Os aliados do Fórum das Juventudes da Grande BH, pela defesa dos direitos da juventude e pela alegria da construção coletiva.

As aliadas do Fórum Cone Sul de Mulheres Jovens Políticas, por sermos parte da história de luta pela inclusão das mulheres jovens no Brasil.

Fernanda Papa, pelos encontros que abriram caminhos, pela acolhida e pela confiança.

Albertina Costa e Sueli Carneiro, pelas oportunidades que tive como bolsista do programa GRAL – Gênero, Reprodução, Ação e Liderança, decisivas em minha trajetória.

Helena Abramo, Regina Novaes e Severine Macedo, pelo amor à juventude brasileira.

As aliadas do GT Jovens Mulheres, pelo compromisso com a agenda das mulheres jovens.

Ana Laura Lobato, pela generosidade e pela preciosa assessoria ao GT Jovens Mulheres.

As mulheres que entrevistei na pesquisa, pelos olhares que me ajudaram a pensar e fundamentaram esta dissertação.

Os amigos e parceiros mais chegados, pelos ensinamentos maravilhosos da convivência, ontem e hoje. Um salve para Alexia Melo, Ana Maria Silva, Camila Reis, Carol Abreu, Cássia Reis, Caio Zulu, Clebin Quirino, Cris Foxcat, Dandara Silva Raimundo, Danúbia Gardênia, Débora Braun, Débora del Guerra, Denise Malika, Flávia Nolasco, Johanna Monagreda, Joyce Athie, Juliana Bavuzo, Larissa Borges, Larissa Delfante, Lauana Nara, Luciano Jorge, Marcão Donizetti, Marcelo Lin, Paola Abreu, Paola Codo, Patrick Arley, Paulinho Emílio de Castro, Poliane Honorato, Priscila Dionízio, Priscylla Ramalho, Rafael Barros, Rafaela Lima, Roberto Raimundo, Rômulo Silva, Russo APR, Sâmia Bechelane, Sebastião Everton, Soraya Martins, Tainara Lira, Vanessa Beco, Victor Guimarães e Warley Bombi.

Exequiel Duarte, pelas vibrações positivas.

Rosemarie Ripoll, pela competente transcrição das entrevistas.

Camila Reis, novamente, pela competente revisão do texto.

Os aliados da rua, dos movimentos sociais, da cultura Hip Hop e do Coletivo Hip Hop Chama, por serem minha verdadeira escola.

Devo essa realização à minha mãe e às forças ancestrais que cuidam do meu destino.

## **Resumo**

A luta por inclusão das mulheres jovens no Brasil é analisada no contexto dos processos nacionais de institucionalização das políticas para as mulheres e das políticas públicas de juventude, por meio de um sistema de participação e deliberação que articula as conferências nacionais de políticas para as mulheres e de juventude, organizações sociais e órgãos governamentais. Com base em percepções de gestoras e participantes da sociedade civil sobre a construção de uma agenda de políticas para as mulheres jovens no Governo Federal, a dissertação questiona as possibilidades de ampliação dos limites inclusivos do Estado em função de dinâmicas de conflito e cooperação entre agentes estatais e da sociedade civil.

Palavras-chave: inclusão democrática; mulheres jovens; políticas para as mulheres; políticas públicas de juventude; conferências nacionais de políticas públicas; sistema de participação e deliberação; agenda governamental.

## **Abstract**

The struggle for young women's inclusion in Brazil is analysed within the context of the national processes of institutionalization of policies for women and public policies for the youth, through a system of participation and deliberation that articulates national conferences for policies for women and youth, social organizations and government agencies. Based in perceptions of managers and civil society representatives about the elaboration of a political agenda for young women at the Federal Government, the dissertation questions the possibilities of pushing state's inclusion boundaries due to conflict's dynamics and cooperation between state agents and civil society.

Keywords: democratic inclusion; young women; policies for women; public policies for the youth; national conferences for policies for women and youth; system of participation and deliberation; governmental agenda.

## Sumário

Apresentação .....	10
CAPÍTULO 1 – Processos de institucionalização de políticas para as mulheres e de juventude no Brasil e a emergência das demandas de políticas públicas para as mulheres jovens.....	12
1. Inclusão como prática institucional na democracia .....	13
2. Histórico das políticas para as mulheres no Brasil .....	27
3. Histórico das políticas públicas de juventude no Brasil .....	37
4. A novidade das mulheres jovens .....	45
5. Notas conclusivas .....	46
CAPÍTULO 2 – Estratégias de inclusão das mulheres jovens por meio de um sistema de participação e deliberação .....	49
1. Sistemas deliberativos: uma abordagem teórico-metodológica para compreender e aprofundar a democracia.....	50
2. Conferências nacionais de políticas públicas e a articulação de um sistema de participação e deliberação: o caso das mulheres jovens .....	64
2.1. Inclusão como determinante de efetividade das conferências .....	65
2.2. CNPM e CNJuv.....	73
2.3. GT Jovens Mulheres: um conector entre conferências e gestão governamental .....	78
3. Narrativas sobre a inclusão das mulheres jovens via conferências.....	79
3.1. Metodologia .....	79
3.2. Postura epistemológica da pesquisadora .....	81
3.3. Análise das entrevistas .....	82
4. Notas conclusivas .....	98
CAPÍTULO 3 – A construção de uma agenda de políticas para as mulheres jovens no Governo Federal .....	101
1. Contribuições e limites do GT Jovens Mulheres .....	102
2. O desafio da transversalidade de gênero e juventude nas políticas públicas.....	110
3. Notas conclusivas .....	117
Conclusão .....	120
Referências .....	126
Anexo .....	132

## **Apresentação**

Esta dissertação dá tratamento científico a acontecimentos que eu vivenciei como ativista e me instigaram a pensar a democracia na sua complexidade. Quis compreender a minha experiência de luta pelos direitos das mulheres jovens no contexto de democratização da sociedade brasileira e elevar o tema a um patamar de análise que pudesse contribuir com o debate público sobre os rumos da democracia no país. Meu grande objetivo foi desvendar os sentidos da luta por inclusão de um novo grupo social em um marco histórico e conceitual mais abrangente, a fim de avaliar os impactos do caso no sistema político e produzir conhecimento crítico a serviço da luta.

Para fazer a passagem do micro para o macro e vice-versa, optei pela literatura sobre inclusão democrática, em razão da sua capacidade de explicar a gênese e as consequências das lutas por inclusão no conflito com o Estado, e qualifiquei as dinâmicas de incidência coletiva nesse campo com a abordagem sistêmica da democracia deliberativa, tendo em vista as especificidades do caso focado, que envolveu movimentos sociais, instituições participativas e organismos governamentais. A abordagem sistêmica me permitiu interpretar como a deliberação democrática, estendida em diferentes espaços, ao longo do tempo, e associada a outras formas de ação e comunicação, foi determinante para que se construísse um discurso em favor de uma agenda de políticas públicas para as mulheres jovens no Brasil contemporâneo. Dei sustentação empírica à pesquisa com narrativas de mulheres que tiveram envolvimento direto na construção da agenda, ocupando posições de liderança em organizações da sociedade civil e no âmbito da gestão. Essas escolhas foram amparadas na orientação fundamental da professora Cláudia Faria. As interpretações, naturalmente, são de minha responsabilidade.

No primeiro capítulo, reconstituo a trama teórica que dá sentido à democratização do Estado e da sociedade, considerando a inclusão política um princípio estruturante desse processo. Prossigo descrevendo os processos de institucionalização das políticas para as mulheres e as políticas públicas de juventude no Brasil, com destaque para o período de 2003 a 2014, e procuro identificar algumas armadilhas e conquistas intrincadas na ambígua aventura de ocupar e pressionar o Estado. Chego ao reconhecimento das mulheres jovens como um segmento social, resultado das recentes transformações ocorridas no campo feminista, em movimentos juvenis e no Estado brasileiro.

No segundo capítulo, investigo como se dá a possibilidade de inclusão das mulheres jovens na agenda governamental, relatando as dinâmicas de participação e deliberação levadas a cabo nas conferências nacionais de políticas para as mulheres e de juventude, e mobilizo o mais novo giro teórico da democracia deliberativa para dar um enquadramento lógico à análise. Considero que a configuração de um sistema de participação e deliberação, articulado pelas conferências, o Fórum Cone Sul de Mulheres Jovens Políticas e um grupo de trabalho vinculado ao Governo Federal favoreceu a formulação pioneira de uma agenda de políticas públicas para as mulheres jovens no Brasil. Justifico minha argumentação valendo-me de depoimentos de onze mulheres que entrevistei no segundo semestre de 2014, entre participantes da sociedade civil do referido grupo de trabalho e gestoras da Secretaria Nacional de Juventude e da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

No terceiro capítulo, finalmente, discuto como a agenda resultante desse sistema de participação e deliberação tem poucas chances de se materializar em políticas públicas na atualidade, devido à fragilidade institucional das secretarias que poderiam induzir a temática dentro do governo e ao fato de que a transversalidade de gênero e juventude, uma metodologia que asseguraria que as políticas setoriais pudessem desenvolver intervenções diferenciadas em resposta às necessidades das mulheres jovens, é ainda uma ficção. As vozes das mulheres entrevistadas reverberam em uma conclusão realista e um tanto desalentadora, mas o senso de que o processo de democratização não tem ponto de chegada nem cessa diante de uma conjuntura adversa reaviva a constatação de que o caso analisado também foi feito de avanços.

Coerente com essas preocupações, a conclusão questiona a sustentabilidade e a adequação do modelo de conferências para a inclusão de grupos subalternizados no Estado brasileiro. Sem uma reforma política que democratize a representação e o acesso desses grupos aos espaços de poder, dificilmente as agendas positivas respaldadas em instituições participativas poderão catalisar mudanças substanciais nas condições de vida da população. Para avançar nesse sentido, defendo que é preciso potencializar a dimensão cooperativa da democracia, resgatando princípios de interação social que facilitem a colaboração entre agentes estatais e das lutas na efetivação das políticas públicas.

## **CAPÍTULO 1 – Processos de institucionalização de políticas para as mulheres e de juventude no Brasil e a emergência das demandas de políticas públicas para as mulheres jovens**

Muitos dos esforços das diversas lutas sociais contemporâneas por inclusão de grupos projetam-se em busca da transformação democrática das instituições do Estado, mirando o acesso a determinados recursos e a construção de realidades renovadas no âmbito mais difuso das relações sociais. Quem se engaja nessas lutas deseja que os grupos pelos quais se luta – nem sempre aos quais se pertence – possam livrar-se de uma condição imposta de subalternidade e alcançar potencialidades plenas de vida. A inclusão por meio do Estado é um dos caminhos para realização parcial desse propósito emancipatório. Envolve intervenções institucionais em aspectos formais, como leis e políticas públicas, e informais, como discursos, condutas e práticas de gestão, e está condicionada a processos políticos que se configuram socialmente e transcendem o domínio estatal. Lutas por inclusão que disputam sentidos e formas de atuação do Estado em regimes democráticos não fazem dele um fim em si; o Estado é um sistema de normatização, controle e prestação de serviços que pode ser operado para viabilizar objetivos ligados ao conteúdo substancial das lutas, a depender da capacidade das instituições públicas de responderem a situações de pressão e mobilização social em uma dada conjuntura. Contudo, sendo um aparato que historicamente tem funcionado a serviço da manutenção de privilégios e interesses político-econômicos de grupos dominantes, o próprio Estado também é, muitas vezes, alvo de contestação de tais lutas, o que expõe limites inerentes à dinâmica inclusiva.<sup>1</sup>

Esse é o argumento que será desenvolvido na análise da busca por inclusão das mulheres jovens na agenda pública no Brasil, objeto desta dissertação. Para situar o tema, este capítulo delinea os antecedentes dessa nova agenda, compreendendo as lutas de mulheres e de juventude como campos de produção de discursos, ações e demandas políticas que têm incidido sobre o Estado brasileiro e sido impactados por ele no pós-1988, a partir de trajetórias distintas. O texto está dividido em cinco seções, além desta introdução. A primeira seção sistematiza diferentes interpretações sobre as

---

<sup>1</sup> Um conceito de Estado compatível com esse enquadramento é proposto por Matos e Paradis (2014, p. 72-3), que consideram que “[...] a instituição estatal vai além de um caráter de unidade superior de decisão política sobre uma determinada população relativamente homogênea e que habita um território delimitado”. Sem suplantando a definição clássica de Max Weber, segundo a qual o Estado é o detentor do monopólio legítimo do uso da força coercitiva sobre uma população de um território, as autoras compreendem o Estado como “[...] um recurso de poder em si mesmo, na medida em que é capaz de mobilizar outros recursos (sejam materiais, sejam simbólico-culturais e, claro, políticos) de poder”.

potencialidades e os limites da inclusão de grupos em sociedades democráticas. Essa revisão teórica será o alicerce analítico do processo de formação de uma agenda inclusiva específica. A segunda e a terceira seções apresentam um breve histórico da institucionalização das políticas para as mulheres e das políticas públicas de juventude no país, respectivamente.<sup>2</sup> A quarta seção articula ambas as áreas temáticas, sugerindo que o encontro entre as lutas por inclusão das mulheres e da juventude dá origem ao segmento de mulheres jovens e sinaliza para consequências inovadoras em potencial. A seção final sintetiza a discussão geral do capítulo e introduz a ideia de sistema de participação e deliberação, que será desenvolvida no capítulo seguinte, como uma ferramenta para analisar a inclusão das mulheres jovens no período de 2003 a 2014.

## **1. Inclusão como prática institucional na democracia**

Demandas por inclusão são formulações coletivas que se dirigem fundamentalmente às instituições políticas, disputando sentidos maiores de justiça na linguagem da cidadania. Elas surgem da experiência de grupos que sentem que não têm presença e voz como gostariam nas decisões públicas que lhes afetam. O sentimento compartilhado de exclusão ou marginalização está na raiz das lutas por inclusão, que remontam a antigas revoltas populares, desde as revoluções liberais no ocidente, contra a violência do Estado e dos grupos que controlam a sua estrutura burocrática. O Estado é alvo dessas lutas não só por normatizar o poder e organizar o acúmulo e a distribuição de riqueza de um determinado território, mas sobretudo porque, ao fazê-lo, geralmente beneficia alguns grupos em detrimento de outros. Aqueles que se percebem prejudicados podem reagir de diversas formas para serem reconhecidos e contemplados pela ação dos governos. Essa insurgência das lutas é o que desencadeou, em retrospectiva histórica, os processos de democratização do Estado e da sociedade. Sob esse prisma, a inclusão progressiva de grupos e categorias de pessoas na vida política, quase sempre resultante da oposição da sociedade civil ao Estado, é o principal sentido da democratização (DRYZEK, 1996, p. 475-6).

Inclusão é um valor democrático que pode ser operacionalizado como uma dimensão da justiça, se esta for entendida como algo realizável no mundo. O conceito de justiça de Iris Young (1990) possui essa factibilidade, por se referir a condições

---

<sup>2</sup> A expressão “políticas para as mulheres” segue o título da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. A expressão “políticas públicas de juventude” é empregada usualmente por movimentos e organizações juvenis da sociedade civil e pela Secretaria Nacional de Juventude.

institucionais necessárias para promover o autodesenvolvimento e a autodeterminação de indivíduos e grupos sociais. Para Young, justiça significa a eliminação de travas institucionais que produzem opressão (o contrário de autodesenvolvimento) e dominação (o contrário de autodeterminação).<sup>3</sup> Democracia é requisito da justiça, que implica processo democrático de tomada de decisões. Sendo assim, a inclusão pode ser uma via de promoção da justiça, entre outras, para dar corpo ao princípio democrático consagrado nas tradições participativa e deliberativa de que todas as pessoas afetadas por decisões coletivas devem ter chances iguais de participar dessas decisões. Mas não se desfaz a injustiça apenas com inclusão.

As lutas por inclusão traçam um percurso estratégico necessário, embora não suficiente, para a construção de relações humanas consideradas desejáveis. Ao pressionarem o Estado por mudanças no *status quo*, os agentes das lutas apresentam reivindicações que refletem o questionamento de valores e formas de vida em sociedade. Um problema insolúvel é que o horizonte transformador das lutas não pode ser alcançado pela inclusão, já que transformações sistêmicas vão muito além das instituições democráticas. Ideais emancipatórios não cabem em arranjos institucionais, ainda que justos, e são forjados em conflitos sociais que jamais terão ponto definitivo de chegada.<sup>4</sup> Emancipação extrapola a ideia de justiça aqui adotada porque esta se refere estritamente a condições institucionais, não abarcando todas as normas morais de uma sociedade (YOUNG, 1990). Ademais, assumindo que o Estado apoia-se em imperativos de legitimação e acumulação que determinam o controle e a estabilização da ordem político-econômica, as lutas não podem realizar plenamente suas ambições por dentro do Estado quando entram em choque com esses imperativos (DRYZEK, 1996).

Inclusão não se restringe a uma norma intersubjetiva de reconhecimento de pessoas e grupos nem a um recurso de igualdade formal, e por isso não se concretiza somente com a intenção de tratamento respeitoso e igualitário nas interações sociais e a positivação de direitos. Trata-se de um pressuposto democrático em movimento,

---

<sup>3</sup> Para a autora, a opressão é um fenômeno estrutural que submete grupos sociais, que são coletivos de pessoas que se diferenciam entre si por meio de formas culturais, práticas ou modos de vida, como expressão das relações sociais. Young classifica “as cinco faces da opressão” em exploração, marginalização, falta de poder, imperialismo cultural e violência. A dominação está mais relacionada a normas, leis e procedimentos institucionais que endossam estruturas hierárquicas, como a burocracia estatal e os códigos culturais dominantes (YOUNG, 1990).

<sup>4</sup> Embora a emancipação humana não tenha um ponto definitivo de chegada, os agentes das lutas sociais estão em busca de pontos parciais de chegada para melhorar as suas vidas no presente. Intervenções institucionais como mudanças na legislação, ações afirmativas e políticas inclusivas, por exemplo, podem denotar conquistas nesse sentido.

traduzido em prática institucional; uma ação que deve modificar o funcionamento das instituições para que sejam cada vez mais abertas e responsivas aos agentes das lutas. Uma política de inclusão deve guardar o princípio moral da igualdade, de não hierarquização entre as pessoas, mas não consegue transmitir essa intenção normativa às condições realmente existentes de convivência social e cidadania, porque os membros de um grupo incluído na tomada de decisões que lhes dizem respeito nem sempre serão reconhecidos socialmente e terão os seus direitos garantidos no cotidiano. Por não ter poder vinculante sobre todas as ações do Estado, o constructo da inclusão pode ser enfraquecido em sua vocação democratizadora se for manipulado como um procedimento desacoplado das consequências políticas que pretende ocasionar. A incorporação dos sujeitos na tomada de decisões que não chegam a ser efetivadas pode ser uma degeneração do princípio inclusivo.

Do ponto de vista político, a inclusão só procede de uma realidade denunciada como excludente e a possibilidade de reversão da exclusão é sempre instável e provisória. Na verdade, a extensão gradativa da inclusão a todos os segmentos sociais é muito difícil de ser consolidada, pois supostamente requer mudanças profundas na conjuntura socioeconômica e na estrutura do Estado. Está-se admitindo, portanto, que as lutas por inclusão têm um caráter reformador das instituições democráticas, ainda que elas possam ter origem em anseios de superação radical da opressão sofrida por determinados grupos. Sem embargo, isso não diminui a importância dessas lutas, que devem ser lidas em panoramas mais amplos de contestação e produção de discursos e práticas contra-hegemônicas.

Convém especificar que inclusão é um termo político. Young (2000, p. 13-4) alerta que os conceitos de inclusão e exclusão não se aplicam a todos os problemas de conflito social e injustiça, tais como racismo, sexismo, exploração econômica, intolerância cultural etc. A experiência da exclusão situa-se na esfera política, muito embora a desigualdade política e a desigualdade socioeconômica estejam relacionadas de modo causal e se reforcem mutuamente. É em negação à exclusão nas arenas decisórias que as lutas demandam uma democracia mais inclusiva e, conseqüentemente, capaz de produzir políticas mais justas. Mesmo que não seja garantia de justiça, a inclusão é condição da possibilidade de justiça.

Por outro viés, Robert Goodin (1996) também critica o uso do conceito de inclusão como solução para toda sorte de problemas concernentes à expressão genérica de “exclusão social”. Goodin argumenta que as políticas de inclusão são confrontadas

com um desafio perverso, pois a própria inclusão representaria o grande problema a ser resolvido: as sociedades já seriam inclusivas ao estabelecerem fronteiras de quem está dentro ou fora do “centro” da vida social. Apelos por mais inclusão poderiam reforçar a marginalidade, ao invés de reduzi-la, tipicamente se forem concebidos como mera elegibilidade de participação na tomada de decisões ou se servirem para criar medidas paliativas, que não tocam na complexidade dos problemas (como é o caso, por exemplo, da permissão de alguns direitos para negros e imigrantes, sem que lhes sejam asseguradas melhores condições de vida). O raciocínio é sensível aos riscos de uma inclusão parcial, que pode ser manipulada por grupos dominantes para embaraçar avanços mais consistentes de grupos subalternizados. Contudo, seria precipitado abrir mão do ideal inclusivo por conta das dificuldades e armadilhas que podem minar a inclusão.

Goodin defende como saída tornar as comunidades cada vez menos inclusivas internamente e menos excludentes externamente, o que significaria minimizar os limites de inclusão/exclusão do Estado (a comunidade por excelência) para dar proteção e assistência às pessoas dentro e fora dele, principalmente aquelas mais necessitadas. O autor não esclarece, entretanto, como o Estado poderia organizar essa gestão inovadora sem fazer da prestação de serviços uma fonte de focalização de públicos beneficiários, o que recairia na criação de fronteiras indesejáveis. Goodin não oferece alternativa convincente para o problema de demarcação das bordas de quem está dentro ou fora da ação estatal, muito menos dos núcleos decisórios. A principal contribuição da sua crítica talvez seja evidenciar que o potencial máximo da inclusão é subótimo na prática, além de explorar as contradições e os efeitos adversos que podem decorrer das políticas de inclusão de grupos, com atenção especial à inadequação do paradigma de Estado-nação para responder satisfatoriamente a fluxos globais de migração e lutas que não se enquadram nas fronteiras nacionais. O autor tem motivos para se preocupar com os perigos da inclusão, apesar de não oferecer recurso analítico melhor para lidar com o fato elementar de que há grupos que não acessam as decisões governamentais. Sem dúvida, o dilema passa pela constatação de que os resultados de medidas inclusivas podem se comportar, paradoxalmente, contra as pretensões dos agentes das lutas.

O que se ganha, então, com a inclusão? Uma resposta otimista carrega virtualmente a possibilidade de redução das desigualdades políticas e socioeconômicas, de promoção progressiva da justiça social e de que mais e diferentes grupos e pessoas participem com voz e voto das decisões públicas. Esses possíveis ganhos dependem de

um ambiente cívico de questionamento, estimulado por focos de conscientização democrática da comunidade política e ativismo contra discursos e práticas excludentes do Estado e da sociedade. Essa ambiência de enfrentamento das injustiças também pode fazer com que grupos dominantes percam algumas ou parte de suas vantagens estruturais. Mas se a sociedade civil não tiver capacidade de pressão sobre o Estado e este, por seu lado, negligenciar sistematicamente os apelos sociais, é provável que haja um distanciamento crescente entre o ideal democrático e a realidade vivida.

Como objeto da teoria crítica, a questão da inclusão envolve a necessidade de legitimação da democracia por meio do exame crítico – como o que se propõe a fazer neste trabalho – das circunstâncias empíricas que podem proporcionar ou impedir o aprofundamento da democracia como experiência histórica. Mas, em todo caso, deve haver uma primazia do critério de legitimidade na interface da teoria com a prática, sob pena de o conceito perder utilidade. Daí que a fragilidade e a força operativa da inclusão emanam precisamente do seu núcleo normativo. Em sentido fraco, a tendência é de que as instituições reproduzam o *status quo*. Não há garantia de que o Estado perseguirá níveis cada vez maiores de inclusão e legitimidade. Em sentido forte, a inclusão poderia ser uma alavanca para redução de desigualdades, como sugere Young:

[é] porque a inclusão é uma condição básica e amplamente aceita de legitimidade na política democrática [que] ela pode ser uma ferramenta para quebrar o círculo vicioso pelo qual a desigualdade política produzida por desigualdade socioeconômica reforça essas desigualdades. (YOUNG, 2000, p. 36, tradução minha)

Tem-se que a inclusão pode ser uma fonte de democratização processual, desde que consiga abalar a estrutura das desigualdades. Para tanto, a sociedade civil precisa se opor à dominação do Estado, construindo espaços autônomos de auto-organização, e lutar para participar dos processos decisórios. Young acredita que a relação entre Estado e sociedade civil é sempre tensa, mas pode ser pautada por ações coordenadas e de cooperação mútua. Fazer essa conexão não é nada trivial. Exemplo conhecido de revés é quando os Estados, em tempos de crise econômica, causam o acirramento de desigualdades em nome de “ajustes fiscais” para contenção de gastos públicos, em vez de priorizarem a proteção social dos grupos mais vulnerabilizados. Também são notórios os casos violação de direitos humanos e abuso de poder dos diferentes Estados contra grupos subalternizados e do Estado brasileiro, em particular, contra povos indígenas e comunidades tradicionais e periféricas, em nome de projetos de

desenvolvimento, como ocorreu recentemente na construção de hidrelétricas, em obras de megaeventos esportivos e na ocupação militarizada de favelas. Um posicionamento construtivo, porém, assume que a democracia não é um jogo de “tudo ou nada”, como observa Young, e sim uma questão de grau, de modo que a ampliação da democracia deve sempre ensejar maior inclusividade e, logo, sociedades menos desiguais. Aliás, o projeto inconcluso e em contínua disputa da democracia não pode existir sem patamares mínimos de inclusão. Acontece que, obviamente, o mínimo não é o bastante para os agentes das lutas, que fazem da igualdade política um objetivo atrelado à aspiração por melhorias substantivas em suas vidas.

Ainda que os privilégios e poderes dos grupos dominantes tendam a prevalecer, extraordinárias mudanças históricas provam que a inclusão é um objetivo que pode ser atingido. Com efeito, o desenvolvimento da noção de igualdade política nos dois últimos séculos é o que afiança a esperança democrática de Robert Dahl (2006), que acredita que a desigualdade política pode ser reduzida se as instituições políticas forem reformadas com essa intenção e a sociedade se comprometer com mudanças culturais e de valores em direção a um senso compartilhado de cidadania, em contraposição ao crescimento desenfreado do consumismo. Para Dahl (Ibid., p. 8-9), a inclusão é uma condição de efetivação de outras quatro características mínimas do ideal democrático: a participação efetiva sobre o conteúdo das políticas, a igualdade de voto, o ganho de entendimento esclarecido sobre as políticas e o controle final da agenda. Esses elementos estariam interligados. O autor entende que a igualdade política é o princípio que legitima a democracia e tem valor intrínseco, amparado no julgamento moral de que nenhum ser humano adulto estaria definitivamente mais apto do que qualquer outro para governar e exercer autoridade pelo Estado.

Apesar de enxergar alternativas factíveis, Dahl (Ibid., p. 50-1) é cético quanto à possibilidade de que a igualdade real se aproxime cada vez mais do ideal democrático e prevê um cenário de retrocessos caso não se consiga contornar obstáculos fundamentais à igualdade política, tais como distribuição desigual de recursos, limitação de tempo, predomínio das economias de mercado e crises severas. Uma objeção a ser feita, porém, é que Dahl não estabelece meios para garantir a participação cidadã nas instituições políticas. Ele concebe reformas e políticas sociais que requerem iniciativa dos poderes executivo e legislativo, sem deixar margem de controle social e pressão direta da população sobre o sistema político fora do momento eleitoral. É improvável que essas ações promovam mais igualdade política se não houver uma conexão mais forte entre

Estado e sociedade. Dessa maneira, Dahl subestima a questão da participação. Outro ponto problemático é a suposição de que a igualdade política é um atributo de pessoas adultas, o que implicitamente parece excluir crianças, adolescentes e jovens ou, no mínimo, diferencia controversamente as pessoas em suas capacidades de exercerem a cidadania por um critério etário/geracional.<sup>5</sup>

É preciso assinalar que todo regime democrático deve ter algum mecanismo de inclusão dos seus cidadãos, mas a qualidade e o alcance da inclusão podem variar muito segundo as formas institucionais adotadas. O direito ao voto em eleições livres é o mínimo procedimental da inclusão em uma democracia de menor grau ou baixa intensidade, que se legitima precariamente na agregação de preferências para composição de um governo representativo. Young (2000) classifica essa vertente de inclusão restrita como *modelo agregativo*, no qual a democracia é reduzida à competição entre partidos e candidatos que vocalizam preferências prévias da sociedade, à vitória eleitoral (somatória de votos) de representantes de determinadas preferências e ao jogo de influência de grupos de interesse sobre representantes eleitos. A autora critica esse modelo, entre outras razões, por não oferecer “[...] modo de avaliar a legitimidade moral da substância das decisões” (Ibid., p. 21, tradução minha). A supressão da normatividade no processo decisório do modelo agregativo, que não contempla espaços para que as pessoas definam, modifiquem e avaliem o conteúdo das políticas públicas, resulta em um problema de legitimidade.

O sentido forte da inclusão, por seu turno, pressupõe uma democracia de maior grau ou alta intensidade, comprometida com a justiça. Para Young, o modelo teórico mais promissor nessa direção é o da democracia deliberativa. Na formulação da autora, o *modelo deliberativo* articula logicamente os ideais de inclusão, igualdade política, razoabilidade e publicidade. A democracia deliberativa é uma forma de democracia apoiada na razão prática, em que os participantes buscam soluções para problemas, conflitos, necessidades e interesses legítimos por meio do diálogo propositivo e argumentativo (Ibid., p. 22). Sustentado em “[...] condições ideais de igualdade política inclusiva e razoabilidade pública, o processo democrático serve como meio de

---

<sup>5</sup> Sem entrar no mérito da diferenciação política de crianças – que, no Brasil, são consideradas pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, tal como previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente –, a não igualdade política de adolescentes e jovens é um tema controverso. No Brasil, pessoas com menos de 16 anos não podem votar e as idades mínimas para candidatura aos cargos legislativos de vereador/a, deputado/a e senador/a são, respectivamente, 18, 21 e 35 anos. Nos cargos executivos, as idades mínimas são de 21 anos para prefeito/a, 30 anos para governador/a e 35 anos para presidente/a. Mas, como será discutido mais adiante, embora os jovens não tenham os mesmos direitos políticos dos adultos, a participação juvenil é uma reivindicação que funda o campo das políticas públicas de juventude no país.

descoberta e validação das políticas mais justas” (Ibid., p. 17, tradução minha). Esse processo poderia aprofundar a democracia e torná-la mais inclusiva, plural e responsiva à cidadania, fechando o cerco contra diferentes manifestações de arbitrariedade. Mais do que proteger a cidadania contra a tirania, como promete o modelo agregativo, a democracia deliberativa também “[...] corresponde a outros propósitos que as pessoas expressam por valorizarem a democracia, como o fomento à cooperação, a resolução de problemas coletivos e a promoção da justiça” (Ibid., p. 26, tradução minha). Uma discussão inclusiva, livre de dominação, permitiria a busca de resultados comuns se os participantes tiverem disposição razoável para argumentar, escutar, mudar de opiniões e preferências iniciais e chegar a um entendimento. Na falta de acordo, o processo se manteria inclusivo se os participantes puderem tomar decisões com base em procedimentos justos. Para o modelo ser coerente, os participantes deveriam ser responsivos uns aos outros na interação pública. Nada disso elimina a conflitividade e a luta entre os participantes pela defesa de suas posições em uma “condição normal de debate democrático”. Young (Ibid., p. 50) reconhece que grupos oprimidos e em situação de desvantagem precisam lutar, inclusive valendo-se de estratégias comunicativas diversas, para expor o peso das desigualdades e fazer com que os outros privilegiados se engajem no debate.

O modelo deliberativo proposto pela autora é compatível com a democracia em larga escala, caracterizada por processos decisórios mediados e dispersos no tempo e no espaço e que não comportam interação presencial entre toda uma população. A representação política aparece como uma questão incontornável e necessária para o aprofundamento da democracia, tanto para responder demandas por inclusão, que também buscam corrigir os sistemas representativos em favor de maior representação de grupos sub-representados, quanto para organizar os trabalhos e meios de discussão e tomada de decisões. A representação deve seguir critérios normativos de comunicação democrática e ser articulada com a participação cidadã, em processos e procedimentos de autorização e prestação de contas que envolvam uma relação mediada entre eleitores e representantes (Ibid., p. 125-9). A noção de representação proposta por Young não significa a substituição de uma pessoa por seu representante, mas um vínculo pelo qual uma pessoa pode sentir-se representada, notadamente por meio de interesses, opiniões e perspectivas sociais. O conceito de *perspectiva social*, em especial, é uma contribuição inovadora importante da teoria de Young e seria útil para qualificar a representação de grupos oprimidos ou em desvantagem social, “[...] evitando o problema de atribuir

opiniões ou interesses comuns a todos os membros desses grupos” (Ibid., p. 133, tradução minha). Trata-se de um tipo específico de posicionamento pessoal com base em experiências e aprendizados marcados por diferenças de grupos, como se vê na definição a seguir:

[...] [a] diferenciação de grupos oferece recursos para a comunicação pública democrática que tem o objetivo de fazer justiça, porque pessoas diferentemente posicionadas têm diferentes experiências, histórias e conhecimento social derivados desses posicionamentos. [...]

[...] a ideia de perspectiva social sugere que agentes que são ‘fechados’ no campo social têm um ponto de vista similar no campo e nas ocorrências dentro dele, enquanto aqueles que são socialmente distantes são mais propensos a ver as coisas diferentemente. Embora diferentes, essas perspectivas sociais podem não ser incompatíveis. Cada perspectiva social é particular e parcial e relação a todo o campo social, e desde cada perspectiva alguns aspectos da realidade de processos sociais são mais visíveis do que outros. (Ibid., p. 136, tradução minha).

Com isso, Young oferece uma teoria de representação que pretende salvaguardar a representação de grupos sociais, principalmente daqueles cujas perspectivas são excluídas do debate público, e indica o compromisso que deve ser assumido pelas instituições democráticas no sentido de fomentarem medidas para ampliar a participação e a inclusão desses grupos. Young considera que a boa representação também é uma questão de grau, assim como a democracia (Ibid., p. 129). Sua proposta, assim, faz da representação uma das chaves da inclusão. Não obstante, essa ênfase na inclusão de perspectivas sociais na representação de grupos é criticada por Anne Phillips (2012), para quem o problema da representação permanece mal resolvido na abordagem de Young. Ambas as autoras estão preocupadas em teorizar alternativas para mudanças políticas efetivas, mas Phillips acredita que tais mudanças não podem prescindir de um aporte que dê conta da representação descritiva (*quem* representa) como um valor em si, o que, em certo sentido, estaria em desalinho com a questão da inclusão, visto que esta se inclinaria para uma representação substantiva (*o que* se representa). Preservar o mérito da inclusão exigiria resolver a disjunção entre esses dois modos de representação, com a desejável reconciliação do conteúdo do que é representado com a agência de quem é representante:

Se a inclusão é realmente o que está em jogo, então a análise sobre a relação entre representação descritiva e substantiva e as angústias sobre quão fraca essa correlação às vezes parece ser talvez esteja fora do ponto. O que muda nossas vidas não são apenas as políticas introduzidas pelos nossos governos via algum processo razoavelmente representativo

(importantes como estas são), mas as práticas sociais e políticas através das quais nossa sociedade é organizada, como sendo refletidas, entre outras coisas, em pessoas consideradas merecedoras de nos representarem. Talvez isso não seja representação *per se*, mas definitivamente tem importância. (PHILLIPS, 2012, p. 517, tradução minha).

Tal argumento é ilustrativo do empenho de Phillips em posicionar a centralidade da *política de presença*, junto com a *política de ideias*, para encarar o problema da exclusão política. Phillips (1998; 2001, p. 268-70) parte da crítica à democracia liberal, que reduz a diferença a uma questão de pluralidade de ideias e atribui a exclusão à disfuncionalidade do sistema eleitoral e da participação política, para diagnosticar que a escolha de representantes apenas com base em interesses e ideias não necessariamente garante inclusão. A persistente sub-representação de grupos que conquistaram direitos políticos ao longo do século XX, mas que continuam em desvantagem socioeconômica, como mulheres e diversos grupos étnico-raciais, justificaria a necessidade de intervenções no sistema político para garantir presença igual ou proporcional desses grupos nas assembleias representativas, sendo que a medida mais comum já adotada em vários países com esse objetivo é o estabelecimento de cotas eleitorais.

A presença de representantes de grupos marginalizados tem importância intrínseca, por espelhar de forma menos distorcida o mosaico da sociedade nas instituições, e também é necessária para que as demandas e preocupações desses grupos sejam elevadas ao debate político. Realmente, as mulheres podem priorizar questões muito distintas daquelas priorizadas pelos homens, por exemplo, e Phillips (1998, p. 168, tradução minha) é categórica nesse ponto quando afirma que “[...] mudar a composição do corpo decisório muda o caráter dos temas e políticas discutidos”. Longe de fixar interesses ou essencializar identidades de grupos, o foco da política de presença é expandir a representatividade das elites políticas (ou desestabilizá-las e reconfigurá-las) e possibilitar que representantes que compartilham experiências de pertencimento de grupo mobilizem esse repertório de ação e conhecimento nos embates típicos da política de ideias.

A tentativa, portanto, é tornar a agenda política mais inclusiva, mediante a participação direta de grupos subalternizados nos espaços que efetivamente definem a agenda. Com esse enquadramento, a política de presença descentra a legitimação da representação para além do estatuto convencional da prestação de contas (*accountability*), tido na acepção liberal como uma avaliação retroativa de desempenho

dos representantes feita pelos representados quanto às ideias e políticas defendidas pelos primeiros em seus mandatos. Sem dispensar a noção de *accountability*, que continua sendo necessária, o requisito adicional de legitimidade introduzido por Phillips é a autonomia de ação dos representantes, para que os parâmetros de avaliação da representação não recaiam na agregação inicial de preferências e interesses (Ibid., p. 160-1). Para a autora, essa autonomia relativa só é legítima quando há razões para confiar nos representantes:

Se os representantes fossem apenas mensageiros enviados para aprovar programas e ideias pré-acordados, então parece estar fora do ponto a preocupação sobre quantos deles são mulheres ou latinos ou negros. Mas se os representantes requerem considerável autonomia, nós vamos mais legitimamente nos preocupar sobre quanto da nossa experiência eles compartilham. (Ibid., p. 160, tradução minha).

Ora, se a confiança, ancorada na experiência compartilhada de grupo, é o que, em última instância, legitima os representantes, então há um ponto de inflexão em que a política de presença de Phillips parece reiterar a noção de perspectiva social de Young. Se essa consequência é verdadeira, a distinção conceitual e a separação prática entre presença e ideias são, respectivamente, uma concessão analítica e um resultado político que se afastam em alguma medida do ideal da boa representação. Isso não invalida a argumentação de que a política de presença é importante e necessária, por uma questão de democratização da representatividade populacional, da mesma maneira que a política de ideias, por uma questão de democratização do debate público. É que a democratização, no fim das contas, é um processo que envolve mais e melhor inclusividade e fortalecimento da soberania popular na determinação de tudo que interessa à coletividade. Fica evidente, a essa altura, a forte conexão entre presença e ideias no ideal inclusivo e a tensão permanente entre ambas na vida real.

Outro ganho da política de presença é que ela não se limita à eleição de representantes legislativos, interpelando também a participação cidadã. O equilíbrio entre *accountability* e autonomia na representação de grupos é o que permitiria a associação da política de presença com a democracia deliberativa (Ibid., p. 157). As duas teorias convergem no reconhecimento do problema da exclusão, mas, na opinião de Phillips (Ibid., p. 146-7, tradução minha), “[...] a relação entre elas permanece delicada, parcialmente porque a [democracia deliberativa] tem, de forma autoconsciente, um viés reformista”. A política de presença seria mais consequente no

questionamento das elites políticas por prever a adoção de mecanismos capazes de mudar o jogo da representação. Esse tipo de intervenção interessa à teoria deliberativa, pois os espaços deliberativos podem ser colonizados por grupos dominantes. Desse modo, tem-se a prescrição de que a deliberação democrática deveria criar procedimentos justos para composição representativa dos participantes das discussões e decisões. Vale pontuar que a ênfase em medidas propriamente políticas não ignora a importância de uma sociedade civil forte e atuante, principalmente na forma de democracia associativa referida por Phillips, para pressionar o sistema político em favor da inclusão de grupos.

A vitalidade da sociedade civil, aliás, é a maior fonte de democratização social e política na concepção de John Dryzek (1996). Segundo o autor, o Estado não pode incluir totalmente as forças contestatórias da sociedade, caso contrário poderia minar os processos de democratização. Seria preciso conservar algum grau de “exclusão passiva” do Estado, isto é, de não interferência nem apoio estatal em relação à sociedade civil, para que uma remanescente esfera autônoma de crítica social possa continuar confrontando o Estado. A inclusão corporativa de determinados grupos no Estado seria desejável, seguindo esse argumento, para manter acesa a oposição de grupos excluídos. Naturalmente, essa alternativa seria melhor do que um regime de “exclusão ativa”, quando o Estado cria barreiras contra o desenvolvimento da sociedade civil. O corporativismo, diz o autor, “[...] é o modelo de Estado que mais conduz a uma sociedade civil democrática [...]” (Ibid., p. 483, tradução minha) e é produto histórico da inclusão de grupos, nos limites dos imperativos do Estado. Querendo contribuir com as estratégias políticas da sociedade civil, Dryzek recomenda que os grupos avaliem se sua presença no Estado poderá exercer influência real (se, em tese, seus objetivos são compatíveis com os imperativos do Estado) e o que têm a perder se resolverem entrar para a política convencional (os grupos sairiam da “posição de alerta” frente a atores dominantes). “[...] Se o grupo deveria escolher o Estado, a sociedade civil ou os dois simultaneamente, isso vai depender da configuração particular dos interesses do movimento e dos imperativos do Estado” (Ibid., p. 485, tradução minha).

As ressalvas de Dryzek à inclusão crescente da sociedade civil no Estado são consistentes, mas parecem ser mais corretamente endereçadas àquelas lutas que abdicam de disputar sentidos da emancipação no dia a dia e reduzem sua atuação a uma agenda programática que pode ser inteiramente solucionada pelas políticas públicas. Esse não parece ser o caso de várias lutas sociais que estão eclodindo em países

democráticos na atualidade. O risco de que a sociedade civil perca vitalidade em decorrência de cooptação ou assimilação pelo Estado deve ser ponderado adequadamente. É improvável que esse risco se confirme como algo totalizante e duradouro, a não ser que o regime democrático esteja seriamente ameaçado por forças autoritárias em um dado contexto. Havendo indícios de um quadro de regressão da sociedade civil, seria preciso investigar quais são os grupos e setores sociais que estão perdendo terreno por ingerência ou perseguição estatal e, em contrapartida, identificar se há e quais são as forças de resistência e contestação emergentes. Momentos de menor efervescência social podem guardar estados de latência imperceptíveis para quem não vislumbra novos espaços de discussão e engajamento público, mas isso não significa necessariamente que não estejam sendo gestadas alternativas subversivas e potencialmente democratizadoras no coração de uma sociedade civil de aparência apática e desmobilizada. Nesse sentido, a aposta corporativista de Dryzek como um mal menor e até mesmo desejável para o avanço da democratização do Estado e da sociedade soa insatisfatória do ponto de vista normativo, mas pode ser válida como critério para qualificar a inclusão de grupos em pesquisas aplicadas.

Os fundamentos da inclusão democrática discutidos até aqui serão úteis para a análise de um possível sistema de participação e deliberação que canaliza parte das demandas por inclusão das mulheres jovens na agenda governamental brasileira. Uma das fragilidades desse sistema, como será visto no capítulo 3, é a sua baixa efetividade na definição de políticas públicas, o que poderia ser explicado, entre outros fatores, por sua incapacidade de constituir um núcleo corporativo forte e responsivo, ou seja, organizado a partir de interesses de grupo e com uma atuação legitimada pelo grupo, que possa atingir as elites políticas existentes. O quadro abaixo resume as contribuições dos autores que compareceram na revisão da literatura selecionada sobre inclusão.

**Quadro 1.** Resumo das contribuições teóricas selecionadas sobre inclusão

AUTORIA	DEFINIÇÃO DE INCLUSÃO	ESTRATÉGIAS INCLUSIVAS
Dahl (2006)	Condições para viabilizar as características básicas do ideal de democracia.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Reformas institucionais e políticas sociais.</li><li>- Mudanças culturais (redução do consumismo).</li></ul>
Dryzek (1996)	Democratização do Estado e da sociedade.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Sociedade civil deve manter uma margem de atuação crítica fora do Estado e avaliar perdas e ganhos diante da possibilidade de entrar para o Estado.</li><li>- Estado corporativista (exclusão passiva de uma parte da sociedade civil).</li></ul>
Goodin (1996)	Estabelecimento de fronteiras da ação estatal (quem está dentro e quem está fora).	<ul style="list-style-type: none"><li>- Tornar os Estados cada vez menos inclusivos interna e externamente.</li><li>- Revisão do paradigma de Estado-nação.</li></ul>
Phillips (1998, 2001, 2012)	Política de presença e política de ideias.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Medidas institucionais para garantir a presença de grupos em espaços de representação e deliberação.</li><li>- <i>Accountability</i> e autonomia de ação dos representantes.</li><li>- Sociedade civil forte com associativismo democrático.</li></ul>
Young (1990, 2000)	Participação na tomada de decisões via representação e deliberação.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Deliberação democrática com formas comunicativas diversas.</li><li>- Representação ancorada em perspectivas sociais de grupos.</li><li>- Conexão entre Estado e sociedade civil nos processos decisórios (coordenação e cooperação).</li></ul>

As duas próximas seções deste capítulo narram historicamente as lutas por inclusão de mulheres e de juventude no país e a institucionalização de organismos de políticas públicas para esses grupos. A quarta seção, penúltima, aponta alguns dos sentidos da inclusão de mulheres jovens, segmento que se constitui a partir da intersecção entre essas lutas.

## 2. Histórico das políticas para as mulheres no Brasil

Uma primeira aproximação às lutas das mulheres no Brasil do final do século XX revela sujeitas, motivações e formas de atuação muito heterogêneas. Um dos critérios que permite distinguir os grupos e movimentos que constituem essas lutas tem a ver com as suas interpretações sobre as causas dos problemas que enfrentam coletivamente, comparadas em perspectiva de gênero.<sup>6</sup> Nesse conjunto, a ala feminista se destaca como a grande propulsora da construção de políticas públicas e outras medidas institucionais para a inclusão das mulheres no Estado brasileiro, o que não diminui a importância da atuação de mulheres não feministas que também fazem parte desse cenário.<sup>7</sup> A razão mais evidente disso está no fato de que as feministas partem da crítica ao sistema de gênero e atuam com o propósito prioritário de superar barreiras estruturais de gênero que constroem as vidas das mulheres.

Mas a opção de incidir sobre o Estado não é unânime entre as feministas, pelo contrário. Os trabalhos de Sonia Alvarez (1990, 2000) são elucidativos de como os movimentos feministas da América Latina e do Brasil, em particular, contemplam uma variedade de perspectivas acerca das assimetrias de gênero e de quais seriam os métodos mais adequados para fazer o seu enfrentamento, o que leva a diferentes e, muitas vezes, divergentes caminhos de ação. Um dos dilemas feministas diante das instituições políticas formais é resumido na pergunta: “[...] o Estado é uma força potencial para maior igualdade ou um instrumento da opressão patriarcal?” (JENSON, 1987, p. 535 apud ALVAREZ, 1990, p. 28, tradução minha). Uma resposta possível é

---

<sup>6</sup> Gênero é um sistema de relações socioculturais, estruturado a partir de significados e valores atribuídos às diferenças sexuais, o que origina a construção simbólica das noções de feminino e masculino e, ao mesmo tempo, condiciona as possibilidades de acesso ao poder e aos recursos (materiais e imateriais) por mulheres e homens em todas as instituições de uma sociedade. Perspectiva de gênero é um enfoque analítico e metodológico sobre uma realidade concreta que tem por objetivo identificar, visibilizar, criticar e eliminar assimetrias de gênero existentes nessa realidade, considerando a interseccionalidade de diversas dimensões de desigualdade, como sexo, raça, etnia, geração, sexualidade, classe, território, entre outras. Trata-se de uma ferramenta para detectar e reduzir os impactos nocivos do sistema de gênero sobre mulheres e homens, não se limitando a diagnosticar situações de discriminação contra as mulheres.

<sup>7</sup> Organizações de mulheres que se mobilizam em torno de reivindicações relacionadas a papéis de gênero tradicionalmente desempenhados por mulheres, sem, no entanto, questionar esses papéis, podem ser classificadas como *femininas*, enquanto aquelas que buscam romper com as desigualdades de gênero podem ser classificadas como *feministas*. Por exemplo: movimentos de mães de pessoas assassinadas ou desaparecidas pela polícia em centros urbanos que exigem justiça e reparação do Estado, apesar de liderados por mulheres, não necessariamente tratam de demandas feministas. Essa distinção é percebida empiricamente no cotidiano das lutas e elaborada teoricamente por autoras feministas, como fazem Mary Nash (2004) em sua pesquisa historiográfica sobre movimentos de mulheres de todo o mundo desde o século XIX e Sonia Alvarez (1990) em seu estudo sobre o desenvolvimento de movimentos progressistas de mulheres no processo de transição democrática no Brasil da década de 1980.

que o Estado democrático de direito tem ambas as facetas, e a efetivação da inclusão pode coexistir contraditoriamente com a reprodução da injustiça.

Nessa encruzilhada, há organizações feministas que preferem intervir “fora” do Estado, com iniciativas de autogestão, autoconsciência, autodefesa, ação direta e produção cultural, por exemplo, enquanto outras se dedicam a acompanhar e pressionar o poder legislativo, disputar eleições por meio de partidos, ingressar para a gestão pública etc. Em todo caso, essa polarização é mais analítica do que um dado da realidade, pois as feministas se movem em múltiplos espaços, confundindo fronteiras convencionais, e suas formas díspares de ação estão interconectadas, apesar dos conflitos e cisões que se estabelecem no campo. As lutas feministas são polivalentes e impactam todas as dimensões da vida, sempre enredadas na complexidade de fatores socioculturais e político-institucionais que condicionam e refletem as relações de gênero. A institucionalidade estatal se ergue incontornável, portanto, pois é determinante para a realidade sistêmica que as lutas almejam transformar. Por mais que funcione como uma instância do patriarcado, “[...] entendido como um sistema contínuo de dominação masculina [...]” (MATOS; PARADIS, 2014, p. 68), o Estado é também um *recurso de poder* (MATOS; PARADIS, 2012, 2014) que pode permitir agenciamentos favoráveis à inclusão. As lutas feministas têm logrado avanços nesse sentido, como atestam Matos e Paradis:

[...] tal traço patriarcal do Estado atravessou os tempos e as transformações sociais, políticas e demográficas, mas hoje estamos assistindo a iniciativas de sua desestabilização especialmente através da ação política feminista, que tem pressionado a instituição estatal, para obter ganhos tanto no reconhecimento quanto no esforço de extinguir as históricas desigualdades ainda existentes entre homens e mulheres. (MATOS; PARADIS, 2014, p. 68).

Na mesma direção, Sonia Alvarez (1990) pondera que o Estado possui uma autonomia relativa para mediar interesses conflitantes de gênero, raça e classe, a despeito da tendência institucional de preservar ou acomodar estruturas de exploração conforme as lógicas existentes de poder. Para a autora, os movimentos de mulheres exercem influência sobre o Estado e vice-versa, em uma relação dinâmica e dialética. O Estado não é rotulado como “antifeminista”, pois é um mecanismo que pode controlar as vidas das mulheres ou, inversamente, promover mudanças progressistas em perspectiva de gênero. As lutas feministas não só podem como devem ocupar o Estado, além de agir com autonomia e independência “fora” dele:

[...] o Estado *não* é o comitê executivo dos homens, e pode, portanto, agir no interesse de grupos particulares de mulheres (mulheres de classes e grupos raciais específicos, por exemplo) em uma dada conjuntura histórica. Além disso, se a mediação do Estado de interesses conflitantes do capitalismo e do patriarcado é, às vezes, contraditória, então as lutas sociais com base em gênero têm potencial de exacerbar essas contradições. Essa perspectiva feminista na relativa autonomia do Estado implica que as lutas políticas de classe, raça e gênero, conduzidas por movimentos sociais, podem e *devem* ocorrer tanto dentro quanto fora dos aparatos políticos do Estado. (ALVAREZ, 1990, p. 31, grifos da autora, tradução minha).

Tem-se um enfoque que pode facilitar a compreensão da emergência de um “feminismo estatal” (BOHN, 2010), que estaria evidenciado na entrada de feministas para a gestão pública, no controle social exercido por organizações feministas, na incidência sobre organismos internacionais e nas lutas pela formalização de direitos e políticas públicas. Todos esses percursos políticos exprimem, em certo sentido, uma visão estratégica de expansão e concretização da agenda feminista pela via institucional. Cabe ressaltar que a presença de feministas ou do feminismo no Estado, por si só, não é saída para transformar radicalmente as relações de gênero, que se estendem no plano da cultura e das normas sociais. Ao longo do tempo, no entanto, essa inserção tem potencial de induzir ou inibir comportamentos societários, a depender dos objetivos pretendidos, por meio da efetivação de medidas formais e da difusão de discursos inclusivos.

Mudanças culturais são processos extremamente complexos que não podem ser desencadeados unicamente por arranjos institucionais, embora as instituições formem sistemas econômicos, políticos e socioculturais e sejam moldadas por esses sistemas – os quais, aliás, podem ser considerados metainstituições que ordenam a vida social. As lutas sociais raramente provocarão transformações generalizadas e profundas em escala sistêmica ou metainstitucional, pelo menos não com a velocidade desejada. Na realidade, essas mudanças são raras em si. Mas quem luta por inclusão no presente não costuma ter a chamada “paciência histórica”.<sup>8</sup> Sem prejuízo disso, os agentes das lutas

---

<sup>8</sup> Expressão coloquial utilizada em alguns espaços de engajamento social no Brasil. Um dos sentidos que essa expressão pode ter para as lutas feministas é o de que a humanidade não pode esperar que “a grande ficha lilás caia sobre a Terra”, parafraseando uma tirinha de Laerte Coutinho. Mesmo sabendo que “a ficha nunca vai cair” – fato intrínseco à luta –, muitas ativistas feministas idealizam um horizonte

lançam mão de estratégias para influenciar as instituições democráticas e obter decisões favoráveis às suas causas, com o intuito de impulsionar mudanças menos ambiciosas, que, na falta de um aporte institucional, poderiam levar tempo demais ou talvez nunca acontecessem.

Nesse sentido, soluções legais frequentemente serão pensadas para atingir problemas de ordem simbólica e cultural, a exemplo da Lei Maria da Penha<sup>9</sup>, que se funda na tentativa de forjar um pacto social pela não violência contra as mulheres no Brasil. Ainda que tenha limitações e seja criticável em vários aspectos, a lei pode ensejar mudanças no plano dos valores de gênero na sociedade brasileira e, por consequência, regular condutas individuais e práticas coletivas, contribuindo para a diminuição da tolerância social a determinadas manifestações do machismo. O fim da violência contra as mulheres deixa de ser uma bandeira quase que exclusiva de movimentos feministas e passa a ser um objetivo formal estendido a toda a sociedade. Essa é uma conquista cujas condições de viabilização se configuraram no contexto sociopolítico mais recente das lutas feministas por inclusão.

Marlise Matos (2010) interpreta o feminismo contemporâneo com a enunciação de uma *quarta onda feminista* que estaria em curso no Brasil e na América Latina desde os anos 2000. Trata-se de uma classificação analítica, apoiada em observações sobre movimentações históricas e novas feições das lutas feministas. Antes de descrever a quarta onda, cabe uma rápida menção às fases anteriores do feminismo no mundo: (1) a primeira onda feminista, situada no início do século XX, caracterizou-se pelas lutas das mulheres por direitos políticos, educação e melhores condições de trabalho; (2) a segunda onda foi marcada pela “revolução sexual”, deflagrada pelas lutas por direitos sexuais e reprodutivos e contra a violência machista, nas décadas de 1960 e 1970, e

---

emancipatório que transforme todos os níveis e dimensões das relações humanas.



Disponível em: <<http://manualdominotauro.blogspot.com.br/2013/04/07-03-2013.html>>

<sup>9</sup> Lei nº 11.340/2006, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras medidas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm)>

também incluiu a atuação de organizações feministas na oposição a regimes ditatoriais de base civil-militar no contexto latino-americano; e (3) a terceira onda, que se estendeu durante as décadas de 1980 e 1990, teve como elementos principais o ciclo de conferências da Organização das Nações Unidas sobre população e direitos humanos, que tiveram forte participação de feministas, a proliferação de discursos feministas em diferentes movimentos sociais e a proeminência do debate sobre interseccionalidade de gênero, raça e classe<sup>10</sup>; no Brasil, foi quando se deu a formação de várias ONGs feministas e a incipiente institucionalização de políticas para as mulheres. Essas fases são cumulativas e a passagem de uma a outra redonda na complexificação das lutas feministas.<sup>11</sup>

Seguindo essa linha classificatória, Matos sugere que um dos traços distintivos da quarta onda seria a crescente influência da perspectiva de gênero sobre o Estado, por meio da criação de órgãos especializados e da promoção de políticas públicas para inclusão das mulheres nas mais diversas áreas. Parte-se da constatação de que a transversalidade e a intersetorialidade de gênero<sup>12</sup> têm sido adotadas em arenas formais e informais, produzindo novos arranjos no Estado e na sociedade civil. A nova tônica de movimentos feministas da América Latina seria a combinação de discursos e práticas que reconhecem a interseccionalidade das diferenças – de gênero, raça, classe, território, geração etc. – como força politizadora das lutas sociais. O transbordamento das lutas para além de fronteiras temáticas e territoriais, a atuação em rede e a radicalização da horizontalidade como princípio orientador do fazer político também seriam elementos marcantes dessa fase, com a ampliação e o fortalecimento da cooperação e de alianças

---

<sup>10</sup> Segundo Kimberlé Crenshaw (2002, p. 177), “[...] interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos de subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos de desempoderamento”.

<sup>11</sup> Embora seja bastante usual, essa classificação não é consensual, muito menos definitiva. Há diferentes leituras e tentativas de sistematização da história do feminismo. Para uma discussão sobre as “ondas” do feminismo brasileiro, vide o trabalho de Céli Pinto (2003).

<sup>12</sup> Transversalidade de gênero é uma estratégia política e de gestão que visa garantir que as políticas públicas de todas as áreas e em todos os níveis de governo adotem a perspectiva de gênero. Essa preocupação já estava presente em discussões feministas pelo menos desde a Conferência Mundial de Mulheres (México, 1975), mas o conceito foi difundido internacionalmente com a Declaração e a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher (Pequim, 1995). Interseccionalidade de gênero diz respeito à articulação entre políticas setoriais, como saúde, educação e assistência social, por exemplo, incorporando a perspectiva de gênero como princípio. As duas noções também podem ser aplicadas em projetos, programas e outras iniciativas não governamentais.

entre movimentos feministas e outros movimentos sociais em escala transnacional. A quarta onda é definida, assim,

[...] como um processo de “democratização de gênero no âmbito das instituições e da (re)formulação de políticas públicas”, assim como de revitalização da agenda clássica do feminismo na busca por direitos, desta vez a partir dos desafios colocados pelo movimento contemporâneo de transnacionalização do feminismo, de globalização das agendas locais das mulheres e de fermentação das estratégias feministas horizontais. (MATOS, 2010, p. 83).

Trata-se de um momento em que discursos sobre a igualdade de gênero se estendem vertical e horizontalmente pela sociedade, repercutindo sobre instituições, códigos e práticas socioculturais de forma inédita. Obviamente, o cenário não é livre de tensões, contratempos e contradições, mas há uma disseminação significativa de ideias e valores relacionados ao feminismo em espaços antes pouco permeáveis ou não acessíveis a essa agenda. Na passagem para a quarta onda, a abordagem da diferença, intensamente politizada em momentos anteriores do feminismo a partir das lutas de mulheres negras, lésbicas, indígenas, rurais, entre outras, é consolidada como núcleo básico dos direitos humanos:

[...] ao mesmo tempo [em] que a diferença deixa de ser uma justificativa para a exclusão do gênero dos principais discursos sobre direitos humanos, ela, em si, passou a servir de apoio à própria lógica de incorporação da perspectiva de gênero. Tal incorporação baseou-se na visão de que, sendo o gênero importante, seus efeitos diferenciais precisam ser analisados no contexto de todas as atividades relativas aos direitos humanos. Assim, enquanto no passado, a diferença entre mulheres e homens serviu de justificativa para marginalizar os direitos das mulheres e, de modo mais geral, para justificar as desigualdades de gênero, atualmente a diferença das mulheres indica a responsabilidade que qualquer instituição de direitos humanos teria de incorporar uma análise de gênero em suas práticas e análises teóricas [...]. (MATOS, 2010, p. 87).

Em suma, a quarta onda é caracterizada por essa transformação na esfera dos direitos humanos, o maior alcance das lutas sociais em mobilizações que conectam o local e o global, a centralidade do reconhecimento das diferenças e a projeção da transversalidade, da intersectorialidade e da interseccionalidade das diferenças de gênero, raça, sexualidade, classe e geração sobre o Estado e a sociedade civil (MATOS; PARADIS, 2012, p. 10-11). No que se refere às instituições democráticas, a proliferação das políticas de igualdade de gênero na maioria dos países da América Latina, mediante a criação de planos e órgãos estatais, seria emblemática da apropriação

do Estado como um recurso de poder para o feminismo. A quarta onda pode ser compreendida, assim, como uma teia que abrange desde experiências comunitárias autogestionadas até uma multiplicidade de inserções do feminismo no Estado.

É na esteira da quarta onda que se expande, no Brasil, um processo de institucionalização de políticas para as mulheres iniciado na década de 1980, durante a transição democrática. Naquela conjuntura especialmente conflitiva, a ideia de “autonomia do movimento”, tão cara às lutas feministas da segunda onda – protagonistas das forças de oposição ao regime autoritário –, foi sendo ressignificada e relativizada quanto à prescrição de que a liberdade do movimento tinha que ser preservada em “espaços organizacionais autônomos” (MONTAÑO, 2003, p. 12). Essa questão é registrada por Sonia Alvarez:

[...] no final dos anos 70 e começo dos 80, quando os partidos de oposição legal ganharam força eleitoral e chegaram ao poder em vários estados e municípios, a identidade feminista política e organizacional radicalmente “autônoma” [...] foi profundamente abalada; muitas militantes feministas afluíram para a política eleitoral, começaram a pressionar a favor da adoção de políticas de gênero progressistas e até foram trabalhar para alguns dos novos governos de oposição. (ALVAREZ, 2000, p. 390).

O risco de apropriação ou “absorção parcial e seletiva” dos discursos feministas pelo Estado se apresentava em toda a América Latina, em um período de proliferação de “[...] órgãos especializados, ministérios e secretarias encarregados de melhorar a situação das mulheres e ‘incorporá-las’ ao ‘desenvolvimento’ [...]” (ALVAREZ, 2000, p. 396), quase sempre em consonância com as cartilhas desenvolvimentistas de organismos internacionais. O Brasil acabaria se tornando referência de inovação institucional na região. São marcos do pioneirismo do país as iniciativas de criação dos conselhos estaduais da Condição Feminina (São Paulo) e da Mulher (Minas Gerais), em 1983; das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, a partir de 1985; e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985, considerado a “primeira experiência de políticas públicas para o avanço da condição feminina em âmbito federal” (PITANGUY, 2003, p. 24).

O CNDM foi instituído por lei, com a finalidade de promover “[...] políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do País” (BRASIL, Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985,

1985).<sup>13</sup> De acordo com Jacqueline Pitanguy (2003, p. 30), o CNDM possuía autonomia administrativa e financeira e foi bem-sucedido durante os seus primeiros anos de funcionamento, devido ao “desenvolvimento de uma ação programática eficiente” e a uma boa capacidade de interlocução com órgãos estatais, universidades, mídia, juristas, feministas e movimentos de mulheres, o que permitiu estreitar laços entre Estado e sociedade civil depois de 21 anos de governos autoritários. Para Sonia Montaño (2003, p. 10-13), o CNDM é produto de um momento em que se buscavam “novos acordos entre sociedade e Estado” e realizou um trabalho, em diálogo com demandas sociais, que já apontava para a transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas, estratégia posteriormente formulada e consagrada em arenas internacionais. Simone Bohn (2010, p. 86) afirma que o CNDM teve êxito no avanço da legislação em tópicos como saúde da mulher, trabalho e violência contra a mulher e na adoção de medidas contra o racismo e para o estabelecimento de creches. O CNDM também organizou um amplo processo de mobilização social, levantamento e sistematização de demandas das mulheres para a Assembleia Nacional Constituinte, em 1988, dando suporte à incidência do chamado “lobby do batom”, que conquistou a aprovação, na Constituição Federal, de 80% das demandas apresentadas pela bancada feminina (MATOS; PARADIS, 2014, p. 101).

Pitanguy relata que em 1989, no entanto, o conservadorismo do governo Sarney provocou a desestabilização e o desmantelamento do CNDM, levando à renúncia de conselheiras, direção e parte do corpo técnico, em uma decisão respaldada por movimentos de mulheres. Nos governos seguintes, marcados pelo alinhamento à lógica neoliberal de redução do Estado, o CNDM perdeu sua autonomia administrativa e financeira e foi ainda mais esvaziado. Já no ano 2000, durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), decretou-se o arranjo de uma secretaria executiva para o CNDM, vinculada à Secretaria de Estado de Direitos Humanos.<sup>14</sup> No final do governo FHC, em 2002, uma medida provisória, depois convertida em lei, definiu a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), na estrutura do Ministério da Justiça.<sup>15</sup> Apesar das novidades, a agenda das mulheres permaneceu invisibilizada nas políticas públicas do governo federal. Ao remontar esse histórico, Pitanguy (2003, p. 27) avalia que a capacidade de interlocução das feministas e do

---

<sup>13</sup> Lei nº 7.353/1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7353.htm)>

<sup>14</sup> Decreto nº 3.511/2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3511.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3511.htm)>

<sup>15</sup> Lei nº 10.539/2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10539.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10539.htm)>

movimento de mulheres no Brasil foi fundamental para articular demandas que partissem da sociedade civil e conduzir momentos de oposição ou negociação com o Estado. A propósito da SEDIM, a autora sinalizava em 2003, no início do governo Lula, quando o órgão passava por uma reconfiguração cujos efeitos ainda eram desconhecidos:

Enquanto Secretaria de Estado, este órgão deverá ter assento em Conselhos de Ministros, de forma a não “guetizar” as questões de gênero no âmbito das ações governamentais. Entretanto, como em qualquer cenário de poder, a sustentabilidade institucional da SEDIM, sua capacidade de influência e crescimento deriva, em última instância, do elemento crucial da governabilidade, ou seja, a capacidade da sociedade civil em articular e encaminhar demandas e propostas (não funcionando apenas com o papel de controle social) e a capacidade do Estado em escutar e incorporar tais propostas, mantendo canais abertos de interlocução. [...] a legitimidade de um órgão como a Secretaria frente à sociedade civil e aos movimentos de mulheres constitui sua principal força de sustentação frente a forças conservadoras dentro e fora do governo. (PITANGUY, 2003, p. 35).

A relação tensa e ambígua dos movimentos com o Estado indicava, então, desafios para a legitimação das políticas para as mulheres, com uma preocupação central compartilhada por muitas feministas de que os movimentos é que deveriam dar o tom da institucionalidade. O modelo do CNDM, de caráter intensamente participativo, dava lugar a um modelo de organismo de gestão de políticas públicas, em um cenário internacional que preconizava a presença das mulheres nos espaços de poder e a adoção da transversalidade de gênero como alguns dos temas da reforma estatal na América Latina. A IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim, em 1995, foi um divisor de águas nesse sentido, porque traçou uma série de recomendações em torno do objetivo estratégico de criar ou fortalecer “mecanismos institucionais para o avanço da mulher” (ONU, 1995). Contudo, para Sonia Montañó (2003, p. 15), a criação da SEDIM “[...] deve ser entendida como o produto frágil e virtuoso de um processo de acordo e negociação que teve a simpatia política das autoridades e a tolerância benévola do movimento”.

Com a eleição de Lula, inaugura-se um novo ciclo desse processo de institucionalização, ancorado na criação e no desenvolvimento de uma arquitetura de mecanismos de gestão e participação social, integrando conselho de direitos, secretaria executiva e conferências nacionais de políticas públicas. A SEDIM foi extinta e deu lugar a uma nova secretaria que passou a fazer parte da Secretaria-Geral da Presidência

da República com *status* de ministério, em um nível mais central das decisões governamentais. A atual Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR, doravante SPM) foi criada por uma medida provisória, depois convertida em lei<sup>16</sup>, incorporando o CNDM em sua estrutura, e hoje tem a seguinte competência:

Art. 22. À Secretaria de Políticas para as Mulheres compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres, bem como elaborar e implementar campanhas educativas e antidiscriminatórias de caráter nacional, elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e demais esferas de governo, com vistas na promoção da igualdade, articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres, promover o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Gabinete, a Secretaria-Executiva e até 3 (três) Secretarias. (Redação dada pela Lei nº 12.314, de 2010) (BRASIL, Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, 2003).

Responsável por um dilatado conjunto de atribuições que tentam dar conta do imenso desafio de promover a agenda de políticas para as mulheres em todas as esferas de governo, a SPM passou a ser o organismo de referência para o agenciamento de um feminismo estatal no país. Para Matos e Paradis (2010), sua criação constitui uma das principais ações de despatriarcalização do Estado brasileiro no pós-1988. Mas, embora as demandas das mulheres tenham galgado um patamar de maior reconhecimento político e aporte financeiro na estratégia de governo adotada a partir de então, comparando-se com os governos anteriores, a experiência da SPM, depois de mais de dez anos de trabalho, mostra que esse é um espaço relativamente vulnerável à instabilidade econômica e a ataques de ordem conservadora aos direitos das mulheres. A consolidação dessa nova institucionalidade está longe de ser garantida.

A despeito disso, importantes avanços já foram conquistados na legislação e nas políticas públicas, com ganhos significativos em termos de participação social. Simone Bohn (2010), por exemplo, considera que a SPM conseguiu estabelecer uma relação de cooperação com os movimentos de mulheres durante o governo Lula, sobretudo em função dos planos nacionais construídos a partir das Conferências Nacionais de

---

<sup>16</sup> Lei 10.683/2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm)>

Políticas para as Mulheres, da proximidade com o CNDM, que exerceria um “papel dual” de colaboração e pressão, e do padrão de financiamento de projetos de organizações sociais e de governos estaduais e municipais. Bohn alerta, contudo, que a institucionalização da SPM “não pode ser tomada como um fato consumado” e pode ser ameaçada por diversos fatores, incluindo mudanças no governo. Na mesma direção, Matos e Paradis (2014, p. 100), sugerem que o caso da SPM segue um padrão que as autoras observaram a respeito dos mecanismos institucionais de mulheres na América Latina, cujas condições de êxito dependeriam de “[...] interlocuções com o movimento de mulheres e com o legislativo e [...] recursos técnicos e orçamentários, além de suficiente poder no interior do Estado”.

### **3. Histórico das políticas públicas de juventude no Brasil**

A chegada de Lula à presidência em 2003, símbolo de um projeto de governo relativamente sintonizado com as demandas de diversas lutas sociais, permitiu que agendas e políticas de inclusão fossem tratadas de forma inédita pelo Estado brasileiro. A nova conjuntura política significou a possibilidade de fortalecimento de questões e grupos que conquistaram algum espaço institucional com a abertura da redemocratização do país, como é o caso das políticas para as mulheres, e o reconhecimento de questões e grupos até então invisibilizados, como é o caso emblemático das políticas públicas de juventude. No campo da juventude, em especial, a existência de condições favoráveis para um debate público sobre as realidades e demandas da população jovem não só levou à institucionalização de uma política nacional de juventude como também lançou as bases para a consolidação de um giro discursivo que foi determinante para o surgimento dessa nova política, com a afirmação de que os/as jovens são sujeitos de direitos.

A necessidade de valorização das especificidades e experiências dos jovens como uma questão de cidadania – novidade naquele momento – foi a grande mensagem desse giro discursivo, que contrariava representações dominantes que enquadravam a juventude como um problema social que deveria ser contido pelo Estado (CARRANO; SPOSITO, 2003; CARRANO, 2011; CASTRO, 2011; NOVAES, 2011). Antes de sobressair essa síntese, as soluções para o diagnóstico comum de que o governo federal deveria promover políticas para a juventude foram concebidas segundo diferentes perspectivas entre os atores mais diretamente engajados no debate (organizações não

governamentais, pesquisadores, juventudes partidárias, organizações religiosas, movimentos juvenis, organismos internacionais, agentes públicos e jovens ativistas).<sup>17</sup> O entendimento que passou a ser amplamente compartilhado foi o de que a nova institucionalidade deveria romper com os estigmas e estereótipos atribuídos à juventude no passado e com a lógica de tutela e controle que prevaleceu em projetos e políticas destinados a jovens “excluídos” ou sob “risco social” durante as décadas de 1980 e 1990. Além de terem sido pontuais e fragmentadas, não configurando um campo de políticas públicas, essas primeiras ações foram criticadas por terem quase sempre associado os jovens a temas julgados alarmantes, como delinquência, violência urbana, drogas, gravidez na adolescência, doenças sexualmente transmissíveis, abandono escolar, atrasos educacionais, desemprego etc. Por causa dessa lente negativa, tais ações acabavam tendo uma visão reducionista e distorcida sobre as realidades juvenis, muitas vezes recorrendo a abordagens repressivas, assistencialistas ou movidas por apelos “salvacionistas”, de cunho moralista, que agrediam as formas de ser e pensar dos jovens que pretendiam “resgatar”.

Como contraponto, o paradigma que começou a ser repostado na passagem do século XX para o século XXI compreendia o/a jovem como sujeito social, e não como um ser incompleto em fase de preparação para a vida adulta, dando centralidade à vivência do tempo presente como importante em si e relativizando a ideia de transitoriedade ligada à condição juvenil (DAYRELL, 2003). Difundiu-se cada vez mais o discurso sobre os “diversos modos de ser jovem”, apoiado na evidência sensível da pluralidade de experiências dos sujeitos jovens e na premissa sociológica de que a juventude é uma construção social que abriga inúmeras possibilidades de inserção no mundo, de acordo com condicionantes políticos e socioeconômicos que podem ter efeitos distintos de geração para geração. Uma notável consequência política desse deslocamento discursivo foi o reconhecimento de que as trajetórias dos jovens são marcadas por desigualdades, de maneira que as políticas públicas de juventude

---

<sup>17</sup> Agências internacionais tiveram um papel particularmente influente para a criação de políticas públicas de juventude no Brasil e na América Latina a partir de 1985, decretado Ano da Juventude pela Organização das Nações Unidas. Regina Novaes (2011, p. 351) destaca os seguintes acontecimentos e documentos internacionais da década de 1990 que recomendaram a institucionalização de políticas de juventude: “o Programa de Ação Mundial para Jovens (PAMJ-ONU), de 1995; o Plano de Ação de Braga; a I Conferência Mundial de Ministros Responsáveis pela Juventude, de 1998; a Declaração de Lisboa sobre Políticas e Programas de Juventude, no Fórum Mundial de Juventude do Sistema Nações Unidas, de 1998.” Nos anos 2000, o Encontro Latino-Americano e Caribenho de Lideranças Juvenis (Brasil, 2005) e o Fórum Europeu e Latino-Americano de Juventude (Espanha, 2007) são exemplos dos vários eventos internacionais realizados com esse enfoque.

(doravante PPJ) já nascem pautadas pelo desafio de lidar transversalmente com a interseccionalidade das diferenças e as especificidades dos vários segmentos juvenis. Outra consequência igualmente relevante foi a ênfase dada à percepção de que os sujeitos jovens deveriam ter autonomia para construir seus projetos de vida, com respeito à sua capacidade de agência e decisão, o que fez com que a participação juvenil se tornasse a tônica do campo que então se delineava. Longe de ser um consenso, esse discurso foi muito disputado e permanece em disputa na sociedade brasileira, mas foi decisivo para o desenho da nova institucionalidade, que seria ocupada, posteriormente, por pessoas vinculadas aos principais atores que lutaram pelas PPJ no início dos anos 2000. Ainda que seja suscetível a recuos futuros, o novo paradigma moldou as PPJ em uma chave intensamente democrática, como opina Elisa Guaraná de Castro:

[...] A consolidação da categoria juventude sujeito de direitos representa uma alteração de paradigma, em que o público-alvo passa de passivo a agente, corresponsável pela construção das políticas públicas. Se esse processo ainda está em curso e evidentemente pode sofrer recuos, aponta a possibilidade de consolidação de uma importante conquista: a legitimação de novos atores e, principalmente, da “juventude” como agente nesse processo de construção do campo das PPJ, ou seja, percebe-se uma mudança de paradigma de políticas públicas de uma visão conservadora Estado/provedor-Jovem/atendido para políticas públicas como processo de construção participativa onde o(a) jovem é agente. Evidentemente o processo efetivo de conquista dessa nova perspectiva de políticas públicas ainda está em curso. (CASTRO, 2011, p. 285).

Não por acaso, o fato de que a sigla PPJ tenha se tornado lugar-comum na linguagem do campo reflete com sutileza o sentido da participação juvenil que estava em discussão. Uma das contendas conceituais que precederam a institucionalização foi a defesa de “políticas públicas *de* juventude”, e não simplesmente *para* ou *com* a juventude. Havia quem falasse em “políticas de/para/com juventude”, tentando captar de uma só vez o significado das três preposições, mas o “de” foi adotado por ter uma força semântica que traduz o sentido mais profundo da inclusão da juventude na agenda. As políticas não deveriam apenas ser feitas *para* jovens, o que poderia endossar a ideia de público-alvo passivo, nem *com* jovens, o que poderia denotar descontinuidade ou até mesmo uma oposição implícita entre gestores e público-alvo. Era preciso que os jovens fossem os verdadeiros detentores das políticas que estavam surgindo. O “de”, portanto, exprimia o ideal participativo com maior autenticidade democrática.

Uma controvérsia ainda mais complexa foi travada em torno da identificação de quem seriam, afinal, os sujeitos das PPJ. Muito mais do que a fixação de uma faixa etária de público-alvo, o que estava em questão era a justificação da necessidade de criação de uma nova área de políticas públicas e sua diferenciação em relação às demais áreas do governo. Por que as políticas tidas como universais, a exemplo de educação, trabalho e saúde, não eram suficientes para atender a população jovem? A saída mais promissora desse debate foi entender a juventude como uma identidade mobilizadora adicional, que poderia ser ativada relacionalmente junto a outros marcadores identitários para encaminhar demandas por direitos (NOVAES, 2011, p. 347). É na interseccionalidade da condição juvenil com as diferenças de gênero, raça, etnia, classe, território e orientação sexual, entre outras formas de pertencimento (como jovens integrantes de sindicatos, partidos e movimentos culturais, jovens em privação de liberdade, jovens usuários da saúde mental, jovens com deficiência, jovens que vivem no meio rural etc.), que podem ser afirmadas as especificidades dos ciclos vitais dos sujeitos jovens, algo que deve orientar as políticas públicas desde a sua concepção. Como o país ainda não dispunha de uma institucionalidade atenta a isso, argumentou-se que a suposta neutralidade das políticas tradicionais encobria o problema das desigualdades geracionais e, pior, dava passagem à reprodução de equívocos de abordagem que reforçavam essas desigualdades. O adultocentrismo – imposição hierárquica de normas e valores que superestima a vida adulta como fase de plenitude humana – foi denunciado como um sintoma antidemocrático das instituições que partiam das visões de mundo de gestores adultos para criar, de cima para baixo, políticas desconectadas das reais necessidades dos jovens.

O tema das identidades também teve implicações no tocante à legitimação do ativismo pelas causas juvenis ou, nos termos de Castro (2011, p. 286), de um “campo político da juventude” que não se esgota no debate das políticas públicas. Em momentos anteriores, a categoria juventude não representava um eixo de demarcação identitária das lutas sociais no Brasil, embora os jovens tenham sido protagonistas de movimentos estudantis e outros movimentos sociais que organizaram a resistência contra a ditadura civil-militar e depois se multiplicaram nas redes da sociedade civil brasileira com o fim do regime autoritário. No senso comum, o imaginário de que os jovens daquela geração eram rebeldes e politicamente atuantes foi contrastado com representações pessimistas sobre a geração de jovens dos anos 1990 em diante, percebidos como apáticos, consumistas, egoístas e violentos. Os atores que reivindicavam as PPJ se ocuparam de

desnaturalizar essas duas imagens antagônicas, apontando que ambas eram essencialistas, preconceituosas e falsas na apreensão da realidade. Foi preciso, assim, evidenciar quais eram as formas contemporâneas de participação e organização da juventude. A articulação das lutas juvenis se deu pelo reconhecimento de novas e renovadas expressões políticas da juventude, estimulado, em boa medida, pelo crescente número de pesquisas acadêmicas nessa linha e pelo desenvolvimento do próprio “campo das PPJ”, que trouxe à tona a juventude como um referencial identitário de ação política. Na avaliação de Castro,

Esse processo se dá de forma dialógica, em que se percebe aos poucos que jovens que já viviam a identidade atribuída *jovem* em seu dia a dia passam paulatinamente a se reconhecerem a partir do debate sobre o tema, o que impacta de forma significativa suas formas de representação política nas suas organizações de origem. (Ibid., p. 300, grifo da autora).

Não é que as PPJ tenham inventado a juventude como diferença política, mas, sem dúvida, à medida que as discussões e as lutas juvenis iam se consolidando com o avanço das PPJ, essa diferença era cada vez mais afirmada publicamente. A politização das desigualdades geracionais provocou tensionamentos internos em outras lutas e instituições políticas, como o feminismo, o movimento negro, o movimento LGBT, partidos e sindicatos. Frequentemente, jovens participantes desses espaços questionaram práticas adultocêntricas de lideranças históricas e reivindicaram poder igualitário de fala e decisão junto aos adultos. Surgiram setoriais de juventude negra, feminista, LGBT e assim sucessivamente, dentro de entidades estabelecidas há anos. Em vários casos, esses segmentos se organizaram de forma independente das “matrizes adultas”. É importante salientar, todavia, que os conflitos geracionais não significam que a razão das lutas juvenis seja a oposição entre jovens e adultos, pois, como lembra Regina Novaes (2011, p. 356), “[...] determinadas alianças entre jovens e adultos [...] viabilizaram [a] existência [do campo das PPJ] a partir da crença comum no valor do que está sendo disputado (direitos/políticas)”. O processo de institucionalização das PPJ, assim, foi fundamental para a configuração das lutas juvenis no Brasil e tem repercutido muito além da inclusão da juventude na agenda pública, em um cenário que mobiliza uma ampla gama de lutas sociais.

As primeiras estruturas institucionais de juventude surgiram no Brasil ainda no final da década de 1990. Entre essas iniciativas, Renato Almeida (2011, p. 218) destaca o Centro de Referência da Juventude de Santo André (São Paulo), o Orçamento

Participativo Jovem de Belém (Pará), a Secretaria Estadual de Juventude do Acre e o Conselho Municipal da Juventude de Belo Horizonte (Minas Gerais). Alguns anos depois, já no governo Lula, foram criados dois espaços dedicados a estudar e propor o desenho de uma institucionalidade nacional para as PPJ, a saber, a Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude da Câmara dos Deputados – Cejuvent –, em 2003, e o Grupo Interministerial de Juventude, em 2004. Na esfera da sociedade civil, o Instituto Cidadania<sup>18</sup>, vinculado ao Partido dos Trabalhadores, foi um importante indutor do debate público, por meio da realização do Projeto Juventude, em 2003 e 2004, que deu origem a publicações de referência na área. A Cejuvent, em particular, organizou uma série de audiências e conferências que mobilizaram diversos setores juvenis e imprimiram uma marca participativa ao incipiente processo de construção das PPJ (SOUZA, 2011). Um dos resultados mais significativos da Cejuvent foi a proposição dos projetos de lei 4529/2004, para criação do Estatuto da Juventude, e 4530/2004, para criação do Plano Nacional de Juventude. Seguindo parâmetros internacionais, tais projetos de lei convencionaram a juventude como a população de 15 a 29 anos. Essas medidas tinham a nítida intenção de elevar as PPJ ao patamar de políticas de Estado e protegê-las de prováveis vicissitudes que poderiam ameaçá-las em mudanças de governo.

Em 2005, finalmente, foi instituída por lei<sup>19</sup> a Política Nacional de Juventude, baseada no tripé (1) gestão governamental, com a Secretaria Nacional de Juventude, SNJ, (2) participação social, com o Conselho Nacional de Juventude, Conjuve, e (3) execução de um programa focalizado, com o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem.<sup>20</sup> A SNJ e o Conjuve foram criados no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, a primeira com a atribuição de articular as PPJ no governo e o segundo com o papel consultivo de formulação de diretrizes para as PPJ e fomento de estudos socioeconômicos sobre juventude. Esse desenho teve um efeito em cascata para

---

<sup>18</sup> Em 2011, o Instituto Cidadania deu lugar ao Instituto Lula.

<sup>19</sup> Lei nº 11.129/2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111692.htm)>

<sup>20</sup> Concebido inicialmente como um programa “emergencial e experimental” de escolarização e qualificação profissional de jovens de 18 a 24 anos desempregados e que não concluíram o ensino fundamental, o Projovem foi gerido pela SNJ até 2008, quando passou por uma reformulação e passou a cobrir jovens de 15 a 29 anos de diferentes perfis, segundo quatro eixos: Projovem Urbano, mantido sob gestão da SNJ; Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo, gerido pelo Ministério do Trabalho e Emprego; Projovem Trabalhador, gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e Projovem Campo – Saberes da Terra, gerido pelo Ministério da Educação (MEC). Em 2012, o Projovem Urbano passou a ser gerido pelo MEC. A Lei nº 11.692/2008 dispõe sobre o funcionamento do Projovem atualmente. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111692.htm)>

a criação de organismos semelhantes de juventude em estados e municípios de todo o país. Em 2011, um novo passo foi dado no processo de institucionalização das PPJ, com a aprovação da chamada PEC da Juventude no Congresso Nacional, que incluiu os jovens entre os segmentos que devem ser protegidos com prioridade absoluta pela família, pela sociedade e pelo Estado, por garantia da Constituição Federal.<sup>21</sup> Em 2013, a presidenta Dilma Rousseff sancionou o Estatuto da Juventude, que dispõe sobre os direitos juvenis, os princípios e as diretrizes das PPJ e a criação do Sistema Nacional de Juventude.<sup>22</sup> Além de prever direitos em áreas já estabelecidas, como educação, trabalho e saúde, o Estatuto inovou com a definição de direitos em temas como participação social e política, comunicação, liberdade de expressão, território e mobilidade.

Passados quase dez anos desde a formalização da Política Nacional de Juventude, os valores democráticos que inspiraram o surgimento das PPJ são desafiados cotidianamente por limitações e vícios da gestão pública e da própria sociedade civil. No lado da gestão, a fragilidade institucional (inclusive orçamentária) e a tendência de isolamento temático das PPJ, assim como a contradição entre discursos pró-participação juvenil e o predomínio de práticas pouco participativas e adultocêntricas, principalmente nos estados e municípios, são alguns dos problemas apontados (CARRANO, 2011, p. 240-3). Some-se a isso a dificuldade em transformar o olhar sobre a interseccionalidade das diferenças dos sujeitos jovens em ações integradas e transversais, tanto nas políticas setoriais do governo como nas estratégias e demandas das lutas juvenis, como alerta Severine Macedo, ex-secretária da SNJ:

As propostas específicas para a juventude ainda são vistas como um conjunto de caixinhas, cada segmento e cada esfera defendendo a sua. Essa lógica impede o diálogo entre elas e as coloca muitas vezes em disputa. Também prejudica a compreensão de um projeto mais amplo de transformação do país, que precisa andar junto com a defesa das bandeiras específicas. (MACEDO, 2011, p. 233).

Nessa leitura, a fragmentação é apresentada como prejudicial à inserção da juventude como segmento estratégico para o desenvolvimento do país – não no viés desenvolvimentista das agências internacionais de fomento, mas em um sentido que “[...] garanta a articulação de políticas universais e específicas de qualidade e que perceba o novo papel dos jovens como sujeitos fundamentais dessa construção” (Ibid.,

---

<sup>21</sup> Emenda Constitucional nº 65/2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm)>

<sup>22</sup> Lei nº 12.852/2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm)>

p. 231). A fragmentação ainda aparece como uma incompreensão que leva à focalização inadequada das políticas, com a modelagem artificial de um determinado público-alvo, produzindo o que Paulo Carrano (2011, p. 248) chama criticamente de “jovem temático”: “[...] ‘o jovem-aluno’, ‘o jovem-filho’, ‘o jovem-infrator’, ‘a jovem-mãe’, ‘a jovem-que-não-queremos-que-seja-mãe’, ‘o jovem-rural’ etc.”. Na contramão disso, Carrano (Ibid., p. 250) advoga por “[...] programas não padronizados e flexíveis e que façam sentido para diferentes públicos cada vez mais individualizados.”

Entre o Estado e a sociedade civil, o Conjuve enfrenta desafios para aumentar a sua capacidade de influenciar as PPJ e ter mais autonomia em relação ao governo. De acordo com Patrícia Lânes de Souza (2011, p. 178), “[...] há críticas, sobretudo relativas à falta de impacto das ações do Conjuve nas políticas públicas e ao possível caráter ‘amenizador de conflitos’ que teria o conselho”. Não obstante, desde a sua primeira composição, indicada pelo governo, e nas suas composições posteriores, com representantes eleitos da sociedade civil, o Conjuve tem sido um importante órgão de mediação e produção de conhecimento e foi responsável pela organização das duas primeiras edições da Conferência Nacional de Juventude, em 2008 e 2012, que contaram com a participação de milhares de jovens e resultaram na definição de prioridades para as PPJ no plano federal.

No lado da sociedade civil, parte das inquietações volta-se para a relativa dependência de apoio governamental para a realização de encontros e processos de mobilização de diversos segmentos juvenis e o risco de que isso comprometa a autonomia de movimentos e organizações sociais (CASTRO, 2011; NOVAES, 2011; SOUZA, 2011). Resta saber em que medida o Estado tem patrocinado espaços de articulação da sociedade civil e o que isso representa para as lutas: se mais um aporte para o fortalecimento da sociedade civil ou, diferentemente, uma interferência limitadora da sua atuação crítica. Há que se considerar, também, que muitos jovens não se engajam politicamente e que as lutas juvenis nem sempre se projetam em busca de PPJ, podendo apresentar demandas muito mais difusas. Isso poderia levar à acomodação dos órgãos de juventude diante de questões de interesse de setores juvenis que não pressionam diretamente essa área de políticas públicas. Para evitar esse descolamento, seria desejável que a Secretaria Nacional de Juventude “[...] mantenha uma imagem militante, esteja em sintonia com o Conjuve, articule-se com as juventudes organizadas e, ainda, se comunique com todas as juventudes ‘não organizadas’ do país [...]”, atuando como “representante da juventude” dentro do governo (NOVAES, 2011, p. 367).

#### 4. A novidade das mulheres jovens

A interface entre as políticas para as mulheres (PPM) e as políticas públicas de juventude (PPJ) possibilitou que reivindicações de políticas específicas para mulheres jovens começassem a ser publicizadas de forma absolutamente inédita no Brasil contemporâneo. Essa discussão foi liderada, notadamente, por jovens autoidentificadas como feministas e organizações de jovens feministas que surgiram em meados dos anos 2000, em razão da politização das desigualdades geracionais no feminismo, e já despontou dando ênfase à interseccionalidade das diferenças de gênero, raça, orientação sexual e outros marcadores de opressão que atravessam as experiências das jovens. A afirmação da necessidade de um olhar diferenciado para as mulheres jovens partiu de críticas simultâneas à invisibilidade da questão geracional nas PPM e à ausência de perspectiva de gênero nas PPJ. Nesse sentido, pode-se dizer que a emergência das mulheres jovens como sujeitas políticas é produto tanto das dinâmicas sociais captadas na categorização da quarta onda feminista quanto dos processos de institucionalização das PPM e das PPJ no país.

Definitivamente esse não era um tema que sobressaía em discussões passadas do feminismo. À exceção de crianças, mulheres de todas as faixas etárias sempre foram protagonistas das lutas feministas, mas não parece haver registros de que a idade teria sido algo relevante em outros momentos, mesmo que mulheres adultas possam ter predominado em grupos auto-organizados e outros espaços ocupados por feministas durante o século XX. Esse tema só começa a ganhar importância nos últimos anos, com a atuação de mulheres jovens em movimentos sociais. Hoje em dia, jovens feministas com engajamento político podem ser participantes de grupos culturais, coletivos autonomistas e movimentos sociais, artistas, estudantes, blogueiras, ativistas independentes etc. Iniciativas como a criação do Fórum Cone Sul de Mulheres Jovens Políticas (2002), o lançamento do Manual de Direitos das Mulheres Jovens e Aplicação da CEDAW<sup>23</sup> (2005), a formação da Articulação Nacional de Negras Jovens Feministas (2005) e da Articulação Brasileira de Jovens Feministas (2006) e a realização do Encontro Nacional de Jovens Feministas (2008) e do Encontro Nacional de Negras Jovens Feministas (2009) são alguns exemplos de como as mulheres jovens buscaram

---

<sup>23</sup> CEDAW é a sigla em inglês da Convenção das Nações Unidas para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979.

criar espaços próprios e elaborar conteúdos que dialogassem com as suas necessidades. Em muitas situações, a participação das jovens traz consigo impulsos de renovação criativa. O surgimento da Marcha das Vadias, em 2011, é um exemplo extraordinário de inovação nas linguagens e formas de comunicação, mobilização e organização feministas em escala global, com forte adesão de mulheres jovens.

A convivência entre diferentes gerações de feministas também se apresenta como tema de interesse na atualidade, às vezes como um problema de transmissão intergeracional (GONÇALVES; PINTO, 2011). Em determinados contextos, feministas “históricas” estariam desafiadas a “passar o seu legado” para aquelas recém-chegadas. A consolidação dos estudos de gênero e a disseminação do feminismo na sociedade não seriam suficientes para que as novas gerações se apropriassem dessa história. O diálogo e a colaboração entre feministas de diferentes gerações são imprescindíveis para a aprendizagem coletiva e a continuidade das lutas. Desde que não sirva para reforçar assimetrias nem tutelar as mulheres jovens, a ideia de transmissão intergeracional parece ser crucial para a vitalidade do feminismo e pode favorecer alianças solidárias entre mulheres nos processos permanentes de acúmulo e transformação dos movimentos sociais.

A novidade das mulheres jovens ilustra o potencial de expansão e diversificação das lutas por meio da reinvenção de saberes e práticas que interpelam a sociedade e o Estado na gramática da democracia. Além disso, é um objeto de análise que possibilita uma visão integral da capacidade inclusiva do Estado brasileiro, mapeando um caso peculiar de luta por inclusão desde a sua origem e dando a conhecer os seus primeiros impactos sobre a agenda pública. Essa discussão será desenvolvida no próximo capítulo, que investiga como um sistema de participação e deliberação, informado principalmente por formulações discursivas oriundas de conferências nacionais de políticas públicas, incide na elaboração de uma agenda inclusiva sem precedentes na história brasileira.

## **5. Notas conclusivas**

Embora tenham origens, bases sociais e conteúdos distintos, os casos de institucionalização das PPM e das PPJ no Brasil possuem semelhanças nas formas obtidas de acesso ao Estado, com a criação de organismos de referência na estrutura administrativa e a formalização de canais correspondentes de participação social. A incidência sobre o poder legislativo aparece como uma tentativa comum de sedimentar

os avanços institucionais na forma de direitos e torná-los menos suscetíveis a mudanças de governo. Entretanto, conforme previsto na discussão teórica sobre inclusão, essas políticas são modeladas pelo conflito entre as lutas sociais e o Estado. As tensões se manifestam em problemas como a relativa fragilidade das PPM e das PPJ, ameaças à autonomia dos movimentos feministas e juvenis e limites de influência dos mecanismos participativos (conselhos e conferências) sobre os resultados das políticas públicas. Além disso, considerando-se que a inclusão é uma prática institucional a ser continuamente aprimorada com base no ideal inclusivo, a necessidade de agendamento transversal e articulação intersetorial das PPM e das PPJ dentro do governo se impõe como um desafio de gestão que não pode ser vencido sem a participação dos grupos interessados. Tudo indica que a consolidação dessas políticas dependerá não somente de uma sociedade civil fortalecida e atuante, mas também da disposição dos governos futuros de incluírem as demandas da cidadania nos processos decisórios, o que pressupõe maior cooperação entre Estado e sociedade civil.

Mulheres e jovens são grupos sociais formalmente reconhecidos no Brasil e já contam com uma institucionalidade própria encarregada de promover os seus direitos, mas estão longe de serem efetivamente incluídos nas decisões públicas. A baixíssima presença desses grupos nos espaços de participação e representação, em comparação com a sua grandeza populacional, é um indicador de desequilíbrio e injustiça do sistema político brasileiro.<sup>24</sup> Movimentos feministas e juvenis raramente têm suas vozes representadas no debate público e, pior, sofrem na atualidade uma onda de ataques ultraconservadores contrários a muitas de suas pautas, especialmente nas áreas de direitos sexuais e reprodutivos e de segurança pública. Fenômenos estruturais como a violência homofóbica, a violência machista e o genocídio da juventude negra, para ficar apenas em alguns exemplos, são perpetuados com a exclusão sistemática desses grupos do poder decisório.<sup>25</sup> E um desenho institucional inclusivo, por mais valioso que seja,

---

<sup>24</sup> O exemplo do Congresso Nacional é autoevidente. Em 2014 foram eleitas apenas 51 deputadas federais, o que corresponde a 9,9% das 513 cadeiras da Câmara dos Deputados, e cinco senadoras, das 27 vagas disponíveis para o Senado Federal naquela eleição. Assim como as mulheres, a juventude é sub-representada no legislativo: em 2014 foram eleitos apenas 20 deputados federais com menos de 29 anos (a idade mínima para ser deputado/a no Brasil é de 21 anos). Desses, duas são mulheres. No Senado não há representantes jovens porque, como já foi dito, a idade mínima para senador/a é de 35 anos. Dados de uma pesquisa sobre as conferências de políticas para as mulheres, saúde e assistência social no Brasil apontam a ausência desses segmentos também nos arranjos participativos (FARIA, 2015).

<sup>25</sup> O Brasil apresenta índices alarmantes de homicídios relacionados a essas modalidades de violência. O genocídio da juventude negra, em particular, é um fenômeno de proporções incomparáveis com as demais violências e tem sido denunciado há anos pelos movimentos negros e juvenis. De acordo com o Mapa da Violência 2014, 77% dos jovens assassinados no Brasil são negros. Em 2012, 56 mil pessoas foram

não poderá reverter desigualdades históricas se não contar com o respaldo do Estado e da sociedade.

A chegada das mulheres jovens com novas demandas por inclusão é fruto da complexidade do processo de democratização sociopolítica no Brasil. É uma luta que questiona a opressão de gênero na interseccionalidade das diferenças, denunciando a injustiça das assimetrias geracionais, e se afirma com originalidade perante as instituições públicas. A evolução desse novo campo de luta por inclusão seguramente esbarrará em impedimentos mais ou menos prolongados de alocação de recursos dentro do Estado, pois seria preciso que os governos invertessem prioridades para assimilar as demandas emergentes e deixassem de investir em áreas que competem com o conteúdo dessas demandas. Fica patente, aqui, o problema da demarcação de fronteiras da ação estatal. Entretanto, como será explicado no capítulo 2, o caso revela que setores do Estado podem atuar como parceiros circunstanciais das lutas e contribuir ativamente para a formulação e a qualificação de uma agenda inclusiva, fomentando espaços de escuta e construção colaborativa com a sociedade civil. A inclusão na agenda, todavia, é só um passo em direção ao ideal inclusivo e deve estar apoiada em outros condicionantes institucionais para significar, na prática, mais do que um tratado de boas intenções.

---

mortas no país, o que corresponde a uma taxa extremamente alta de 29 homicídios por 100 mil habitantes. Mais da metade (53%) das pessoas assassinadas eram jovens de 15 a 29 anos. A taxa de homicídios na população jovem atinge o número assustador de 57,6 por 100 mil habitantes (WAISELFISZ, 2014).

## **CAPÍTULO 2 – Estratégias de inclusão das mulheres jovens por meio de um sistema de participação e deliberação**

A experiência brasileira contemporânea de participação social junto ao Estado – amparada na Constituição Federal de 1988 e expandida nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) com a realização de conferências nacionais de políticas públicas focalizadas em diversos segmentos – demonstra importantes avanços relativos à inclusão de grupos e sérias limitações quanto à possibilidade de efetivação de direitos e reversão de desigualdades por meio dos canais participativos existentes. Agendas inclusivas foram reconhecidas e institucionalizadas no bojo dessa conjuntura, como são os casos das políticas para as mulheres e das políticas públicas de juventude, mas setores dominantes que colonizam o Estado e a sociedade atuam sem trégua para obstaculizar mudanças que possam aprofundar a democracia no país. O que já foi conquistado não está definitivamente garantido e os riscos de estagnação e retrocesso são reais.

Há inúmeros exemplos no Brasil de como forças conservadoras – e, não raro, antidemocráticas – se posicionam no jogo político atual para refrear as demandas por inclusão. As ameaças vão desde a concentração da mídia e sua desproporcional influência sobre o debate público, passando pela flagrante ascendência do poderio econômico na definição e na gestão de determinados serviços e bens públicos, até perseguições a movimentos sociais e ofensivas contra iniciativas progressistas que defendam grupos subalternizados. A recente controvérsia em torno da Política Nacional de Participação Social, decretada em meados de 2014 pela presidenta Dilma e rechaçada por uma campanha midiática hegemônica que teve significativa adesão da oposição ao governo, comprova que o tema da participação popular encontra resistências na sociedade brasileira, com forte rejeição dos grandes meios de comunicação e de parte considerável dos representantes legislativos.<sup>26</sup> Mas, ainda que houvesse um clima político mais favorável e maior abertura do Estado às lutas sociais, a realidade dos

---

<sup>26</sup> A Política Nacional de Participação Social (PNPS) foi criada pelo decreto nº 8.243/2014, que também instituiu o Sistema Nacional de Participação Social. A PNPS reafirma o direito à participação e prevê a integração de diversos mecanismos para fortalecer o diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. A publicação do decreto foi sistematicamente criticada pelos principais veículos de comunicação do país, em uma cobertura oposicionista que quase sempre tratou de distorcer os objetivos da proposta. Em outubro de 2014 a Câmara dos Deputados aprovou um Projeto de Decreto Legislativo (PDC) que anula o decreto presidencial, mas o PDC ainda precisa ser apreciado pelo Senado Federal. O decreto está disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>

mecanismos participativos é inerentemente complexa e desafiadora. A influência da participação nos processos decisórios é condicionada por entraves institucionais que envolvem ideias e práticas que resistem a formas mais participativas de gestão e nunca atende a todos os critérios do ideal democrático.

Assumindo tais tensões como condicionantes políticos que atravessam o campo da participação social no contexto brasileiro, este capítulo analisa estratégias inclusivas adotadas no período de 2003 a 2014 para a formulação de uma agenda de políticas públicas para as mulheres jovens no Governo Federal, no âmbito de um sistema de participação e deliberação com potencial de impactar a gestão governamental e torná-la mais inclusiva. O capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na primeira, tem-se uma revisão teórica seletiva da literatura sobre sistemas deliberativos, que será a chave para compreensão do processo de formulação da agenda das mulheres jovens em perspectiva sistêmica. A segunda seção aborda as conferências nacionais de políticas para as mulheres e de juventude, situando-as, no caso analisado, como mecanismos de um possível sistema integrado de participação e deliberação centrado na temática das mulheres jovens. A terceira seção discute os sentidos e as estratégias de inclusão das mulheres jovens nas conferências a partir das narrativas das mulheres entrevistadas para esta pesquisa. A conclusão avalia sucintamente como as estratégias inclusivas identificadas nas entrevistas se interpõem em um sistema de participação e deliberação mediado por distintas formas de ação e comunicação, envolvendo conflito e cooperação entre agentes do Estado e da sociedade civil.

### **1. Sistemas deliberativos: uma abordagem teórico-metodológica para compreender e aprofundar a democracia**

A democracia deliberativa é um modelo teórico normativo que concebe a legitimidade de um regime democrático segundo os princípios da igualdade política, da inclusão e da razoabilidade do discurso, considerados indispensáveis para a justificação dos processos decisórios que afetam a coletividade. É uma produção de vocação crítica que surge em contraposição à lógica instrumental do modelo agregativo de preferências e denuncia a insuficiência da representação política para lidar com o problema das desigualdades sociais e sustentar o ideal democrático.

Desde as suas primeiras formulações, a ideia geradora de democracia deliberativa passou por sucessivas guinadas analíticas, movidas por uma preocupação

permanente com a sua desejável efetivação prática. Dada a distância entre a teoria e a realidade política, uma saída proposta por autores deliberacionistas para preservar o ideal deliberativo foi assumi-lo como uma conduta exigente que pode ser exercitada sob condições especiais, na forma de deliberação democrática, e combinada com outras formas de ação e comunicação (como testemunhos, narrativas, retórica, protestos, ação direta e desobediência civil) e de tomada de decisão (como negociação, barganha e voto).<sup>27</sup> Sem a pretensão de fazer da democracia deliberativa um tipo cabal e exclusivo de governo, o debate foi sendo deslocado para a tentativa de compreender em que medida a deliberação pode funcionar como um padrão legítimo e viável de intervenção, entre outros, para contribuir com a democratização dos processos sociais e das instituições políticas. Advoga-se, assim, por uma *abordagem compreensiva* da teoria deliberativa (DRYZEK, 2009; MANSBRIDGE et al., 2012). Nesse debate, o problema da exclusão política interna, nos próprios espaços de deliberação, e externa, na relação entre Estado e sociedade, aparece como o fio condutor das críticas e reformulações que têm moldado o paradigma deliberativo (FARIA, 2014).

O desenvolvimento da teoria deliberativa pode ser classificado em diferentes fases ou gerações. Para Owen e Smith (2015, tradução minha), a fase inicial trabalhou “[...] a emergência e o refinamento do ideal da deliberação e da articulação da democracia deliberativa [...]” e repercute no presente com debates conceituais que seguem problematizando e expandindo esse ideal. A segunda fase foi marcada por um giro empírico, com o estudo das aplicações da democracia deliberativa em determinados espaços, e criticada por ter frequentemente priorizado instâncias restritas de deliberação. A terceira fase, atualmente em curso, inaugura um giro sistêmico que amplia a concepção de democracia deliberativa para apreender as características deliberativas de um sistema político.

Uma sistematização distinta é proposta por Stephen Elstub (2010 apud ELSTUB; MCLAVERTY, 2013), que destaca a profusão de críticas ao ideal deliberativo como determinante da emergência de uma segunda fase de reflexão teórica. Para Elstub, a primeira geração da democracia deliberativa lançou as bases interpretativas e normativas dessa tradição, mas não tratou adequadamente a complexidade das sociedades contemporâneas, reduzindo a deliberação à troca de razões e presumindo que esse padrão único de comunicação levaria à mudança uniforme

---

<sup>27</sup> Para uma discussão mais detalhada, vide revisão seletiva da literatura feita por Cláudia Faria (2014).

de preferências e ao consenso. A segunda geração enfatizou a questão da complexidade ao abordar temas como pluralismo, desigualdades sociais, autointeresse e diferentes formas de comunicação, mas não avançou no debate sobre as instituições necessárias para a efetivação da deliberação em sociedades complexas. A tentativa de reconciliar a teoria com a prática foi o passo dado pela terceira geração, cuja produção de embasamento empírico ficou concentrada em estudos de caso pontuais e de microescala. Para Elstub e McLaverty (2013), a expansão das análises para sistemas deliberativos anuncia uma quarta geração teórica, na qual a abordagem sistêmica teria se tornado lugar-comum na produção acadêmica da área.

A indagação que orienta o mais novo giro teórico é se e como a democracia deliberativa poderia ser operacionalizada na forma de um sistema integrado, com o encadeamento de fluxos, práticas, discursos, procedimentos e espaços deliberativos em níveis variados. A preferência pela *abordagem sistêmica* se ampara na constatação de que a ênfase em instituições separadas e minipúblicos, que havia prevalecido em um momento anterior de desenvolvimento da teoria, não consegue apreender o sentido e os objetivos mais gerais da deliberação (MANSBRIDGE et al., 2012). Acredita-se que os estudos sobre sistemas deliberativos poderão direcionar a teoria em busca de soluções concretas para a melhoria dos processos democráticos.

Para Mansbridge et al. (2012), uma das vantagens da abordagem sistêmica seria pensar a democracia deliberativa em larga escala, para além dos espaços de deliberação face a face, em uma dimensão societária mais abrangente. Outra vantagem, segundo os autores, seria analisar a divisão de trabalho e os diferentes papéis desempenhados pelos diversos agentes e componentes do sistema. Tem-se a expectativa de que as análises poderiam evoluir para captar as dinâmicas de inter-relação e interdependência que se estabelecem dentro de um sistema deliberativo, a fim de verificar a lógica de interação entre as partes que o compõem e os impactos que uma alteração em uma determinada parte pode ter sobre as demais e o sistema como um todo. O grande desafio, então, seria explicar como se dá a articulação entre instituições, espaços e processos que formam um sistema deliberativo, observando o funcionamento específico de cada parte e sua relação em conjunto. Entretanto, não se tem clareza ainda a respeito da capacidade explicativa da abordagem sistêmica sobre essas questões. Outro ponto não resolvido é se o aumento de escala, com o processamento da deliberação em fóruns múltiplos, conseguiria preservar ou aperfeiçoar a qualidade das decisões democráticas com intensidade

comparável aos resultados demonstrados por alguns minipúblicos<sup>28</sup>, que tenderiam a criar condições mais favoráveis à realização do ideal deliberativo. Com efeito, a passagem de minipúblicos para a deliberação em massa é uma agenda de pesquisa ainda em progresso (NIEMEYER, 2012).

Uma proposta precursora de “sistema deliberativo” foi apresentada por Jane Mansbridge em um artigo publicado em 1999, com a defesa de uma noção de deliberação que extrapola as instituições representativas e contempla a conversação cotidiana e outros lugares de discussão social, tais como a mídia e os grupos de interesse.<sup>29</sup> Para a autora, a conversação cotidiana entre cidadãos não é sempre deliberativa, não atende aos mesmos critérios da deliberação formal e se distingue da decisão vinculatória, mas é um tipo de ação capaz de subsidiar a tomada de decisões governamentais. A conversação cotidiana é política no sentido de tratar daquilo que o público deve discutir e cobrir pautas coletivas que vão muito além dos conteúdos processados pelo Estado. Um sistema deliberativo se configuraria, assim, como uma articulação ampla de espaços e fóruns de deliberação, em um espectro que englobaria desde as instâncias decisórias formais até os contextos mais informais de conversação cotidiana. O sistema deliberativo deveria gerar as melhores soluções para os problemas públicos e habilitar os participantes a compreenderem melhor suas próprias realidades pessoais e o seu entorno social. Contudo, Mansbridge adverte que os critérios para definição de uma boa conversação ainda estariam penderes de sustentação teórica, uma vez que a deliberação formal e a conversação cotidiana não podem ser avaliadas com os mesmos parâmetros. A autora discute possíveis implicações para o emprego formal e informal dos critérios mais usuais da deliberação, como reciprocidade, publicidade, *accountability*, entre outros, e aponta que as razões que justificam a legitimidade dos tipos formais e informais de conversação podem ser distintas, mas não chega a propor um novo modelo de avaliação de sistemas deliberativos. É de se objetar que, na falta de categorias mais precisas, a defesa de uma concepção expansiva de deliberação pode

---

<sup>28</sup> Instâncias de deliberação pública em pequena escala organizadas para tratar de questões específicas de interesse público, com a participação de cidadãos e, em alguns casos, de agentes públicos. Um minipúblico pode caracterizar um fórum educativo que cria condições para que os cidadãos processem suas opiniões, um comitê participativo consultivo sobre políticas públicas, um espaço participativo de colaboração na solução de problemas coletivos ou um espaço de governança democrática participativa para definir a agenda de políticas públicas (FUNG, 2003).

<sup>29</sup> Como sublinha Faria (2012, 2013), a ideia de sistema pode ser depreendida do modelo clássico de centro e periferia de Habermas. Entretanto, o marco inaugural do termo “sistema deliberativo” é o trabalho de Mansbridge (1999).

abrigar uma enormidade de formas e arenas discursivas que, no limite, não podem ser captadas por pesquisas empíricas.

Quase uma década depois, essa ideia é retomada com vigor por um conjunto de autores que compartilham do campo. Robert Goodin (2008), por exemplo, mobiliza a ideia defendendo um desenho mais aplicado sobre processos deliberativos que perpassam diferentes espaços institucionais. Embora localize a deliberação apenas no âmbito da democracia representativa e não trate explicitamente de uma abordagem sistêmica, ele propõe um modelo de deliberação distribuída sequencialmente como alternativa ao modelo unitário que teria sido predominante em estudos anteriores. No modelo sequenciado, o processo deliberativo se desenvolve em uma série de estágios, sendo que cada um deles pode apresentar diferentes virtudes deliberativas (Ibid., p. 203). Na percepção do autor, é mais realista admitir que as virtudes deliberativas não serão encontradas sempre e ao mesmo tempo ao longo de uma cadeia de deliberação, pois o ideal deliberativo não se concretizaria completamente nas democracias representativas contemporâneas. A divisão da tarefa deliberativa em estágios não garantiria uma tomada de decisão perfeita, mas seria capaz de produzir um resultado “bom o suficiente”, condicionado pelas deficiências e pelos acertos do processo global de deliberação. A proposta de Goodin tem sido criticada por parecer se desvencilhar da normatividade da democracia deliberativa e tomar a deliberação como produto pretensamente válido de um sistema decisório que pode abrigar práticas não democráticas e até mesmo excluir a cidadania (OWEN; SMITH, 2015).

Também buscando repensar a democracia deliberativa de modo sistêmico, John Dryzek (2009) argumenta que a deliberação deve ser considerada um aspecto central para os estudos comparativos sobre democratização. O autor afirma que sistemas políticos e Estados podem ser classificados em um *continuum*, de acordo com a sua capacidade deliberativa, que é definida como a extensão na qual um sistema político possui estruturas para abrigar deliberação autêntica (não coercitiva e baseada na reciprocidade), inclusiva e consequente (com impacto nas decisões coletivas). Quanto maior for essa capacidade, mais democrático seria um sistema político. Inversamente, um sistema político é tido como deliberativamente não democrático quando minimiza as chances de os indivíduos refletirem livremente sobre suas preferências políticas. Assumindo que a deliberação pode ser encontrada em instituições centrais do Estado, em fóruns planejados (tais como júris, assembleias, enquetes deliberativas, conferências, orçamento participativo etc.) e na esfera pública informal, Dryzek assinala

que diferentes espaços podem contribuir para a capacidade deliberativa em diferentes proporções, em diferentes sociedades e sistemas. Nesse sentido, a democratização deliberativa não precisa ser de cima para baixo, com origem na reforma das instituições estatais. A capacidade deliberativa também poderia ser potencializada em formas institucionais não tradicionais, como redes de governança transnacionais, que podem influenciar os Estados.

Para Dryzek, modelos de sistemas deliberativos ancorados em instituições típicas de democracias liberais desenvolvidas podem não ser aplicáveis em estudos comparativos sobre democratização. Buscando preencher essa lacuna, o autor propõe um modelo alternativo que não depende necessariamente de legislatura, partidos ou eleições, composto pelos seguintes elementos: a) espaço público: espaço deliberativo com poucas restrições sobre quem pode participar e com poucas restrições legais sobre o que os participantes podem dizer; conecta-se com a mídia, movimentos sociais, associações de ativistas, espaços físicos de discussão (cafés, praças públicas, aulas), internet, entre outros âmbitos; b) espaço empoderado (com poder de decisão): integra instituições que produzem decisões coletivas; pode ser sede ou parte constitutiva de uma legislatura, um conselho corporativo ou uma corte constitucional, por exemplo; c) transmissão: meios pelos quais o espaço público pode influenciar o espaço empoderado, tais como campanhas, mudanças culturais e conexões entre atores de ambos os espaços; d) *accountability*: meios pelos quais o espaço empoderado presta contas ao espaço público; e) decisão: meios pelos quais os elementos anteriores são consequentes para influenciar o conteúdo de decisões coletivas (Ibid., p. 1385-1386). Um sistema com alta capacidade deliberativa terá autêntica deliberação nos quatro primeiros elementos, será inclusivo nos dois primeiros e será decisivo (Ibid., p. 1387). Esses cinco elementos seriam um ponto de partida para descrição e avaliação de sistemas deliberativos do “mundo real” e sua comparação no espaço e no tempo. O modelo forneceria uma abordagem compreensiva aos estudos sobre democratização.

O trabalho de Mansbridge et al. (2012) dá um passo significativo rumo à construção de referenciais metodológicos para a identificação de um sistema deliberativo e a avaliação da sua funcionalidade. Conforme os autores, um sistema deliberativo seria formado por quatro arenas principais: 1) decisões vinculantes do Estado; 2) atividades relacionadas à preparação das decisões vinculantes; 3) conversações informais relacionadas às decisões vinculantes; e 4) conversações formais ou informais não relacionadas diretamente às decisões vinculantes (Ibid., p. 9). Os

autores também oferecem blocos de funções e disfunções a serem verificadas empiricamente na análise sistêmica. Por um lado, os sistemas deliberativos podem cumprir três tipos de funções: a) função epistêmica, referente à informação e à qualificação do conteúdo das discussões e decisões; b) função ética, referente à promoção de respeito mútuo entre os cidadãos; e c) função democrática, referente à inclusão igualitária dos sujeitos no processo político.

A realização exitosa dessas três funções asseguraria a legitimidade do processo decisório democrático, mas é necessário levar em conta que, na prática, elas podem não se efetivar completamente em todas as partes do sistema (Ibid., p. 10-13). Por outro lado, os sistemas podem manifestar cinco tipos de patologias: a) acoplamento apertado, quando há excessiva vinculação entre as partes do sistema, dificultando a autocorreção e a compensação de falhas entre elas; b) desacoplamento, quando boas ideias oriundas de alguma parte do sistema não conseguem influenciar as outras, dificultando processos de convergência; c) dominação institucional, quando uma parte do sistema domina todas as outras; d) dominação social, quando interesses particulares e classes sociais controlam ou influenciam indevidamente as demais partes do sistema; e e) divisões sociais extremadas (os autores não dão um nome específico para esta patologia), quando polarizações ideológicas e clivagens socioculturais impedem o diálogo entre as partes do sistema (Ibid., p. 22-24). Esses elementos analíticos seriam úteis para se investigar como ocorre a distribuição do trabalho e quais são os perfis das “ecologias deliberativas” que integram as diferentes etapas e partes do processo de deliberação dentro de um sistema, sem perder de vista os fundamentos normativos da teoria.

Essa tentativa de aprimoramento metodológico encontra-se também em Elstub e McLaverty (2013), que localizam na divisão do trabalho e na interconexão entre as partes de um sistema deliberativo as possíveis soluções para o bom funcionamento do modelo, tanto no quesito funcional quanto do ponto de vista normativo. Os autores resumem que, com a emergência da abordagem sistêmica, “[...] o foco, agora, é como combinar [...] instituições com outros processos para assegurar que as normas da democracia deliberativa sejam predominantes por meio do sistema deliberativo como um todo” (Ibid., p. 4, tradução minha). A fim de calibrar esse foco, eles discutem como as cinco patologias descritas por Mansbridge et al. se relacionam com dez questões dirigidas aos sistemas deliberativos em torno dos seguintes tópicos: escala, conflito, desigualdade, especialistas, pluralismo, interesses, atributos psicológicos, esfera

pública, representação e minipúblicos. Eis uma síntese das conclusões dos autores sobre essa discussão:

1. Escala: o problema da escala denota a impossibilidade de se operacionalizar a deliberação presencial ou virtual com a participação simultânea de todos os cidadãos. A abordagem sistêmica surge exatamente para lidar com o problema da distribuição e da interconexão da deliberação entre as diferentes partes de um sistema.
2. Conflito: a inevitabilidade do conflito na política, apesar de colocar sérias objeções à democracia deliberativa, não invalida essa teoria. A saída é admitir que um sistema poderia conjugar métodos deliberativos e não deliberativos, como o voto e a barganha. Os autores não esclarecem, entretanto, como um sistema permaneceria deliberativo mesmo abrigoando formas não deliberativas.
3. Desigualdade: grupos dominantes podem restringir ou minar as oportunidades de participação ampliada da população nas deliberações. Um sistema deliberativo não é capaz de garantir, por si só, a inclusão igualitária dos sujeitos, algo que requer mobilização popular e fortalecimento das lutas sociais. O sistema deve propiciar que grupos subalternizados se mantenham na esfera pública e no processo político, criando mecanismos para facilitar a deliberação e evitar a patologia do desacoplamento.
4. Especialistas: para que a influência de diversos tipos de *expertises* seja benéfica no processo deliberativo, é preciso que a participação de cidadãos “leigos” e de especialistas seja equilibrada e adequadamente conectada.
5. Pluralismo: heterogeneidade e divisões que marcam as sociedades podem impedir o acesso das pessoas aos espaços de deliberação. Um sistema deliberativo deve criar meios para incentivar a participação cidadã e garantir a presença de vozes plurais em todo o processo.
6. Interesses: interesses não necessariamente são prejudiciais às dinâmicas deliberativas, desde que sejam devidamente justificados. Por um lado, o particularismo pode levar ao empobrecimento da democracia, mas, por outro, interesses de grupos podem ser legítimos em determinadas circunstâncias. Acredita-se que os sistemas poderiam ajudar a ponderar esse problema.

7. Atributos psicológicos: supõe-se que raramente os cidadãos preenchem as habilidades e competências necessárias para uma boa deliberação. O processo sistêmico poderia compensar deficiências das partes nesse quesito.
8. Esfera pública: a incidência de espaços informais da esfera pública sobre as instâncias formais do Estado, de modo que os cidadãos consigam influenciar seus representantes e a tomada de decisões, exige processos e instituições capazes de fazer a ligação entre as partes de um sistema deliberativo. A sociedade civil organizada e grupos de interesse poderiam desempenhar um importante papel nesse sentido.
9. Representação: políticos eleitos podem ser resistentes à deliberação de cidadãos e ignorar a participação social no momento de tomarem decisões, o que compromete a legitimidade democrática. Mais uma vez, a efetiva interconexão entre participação e representação em um sistema deliberativo seria a solução para conter esse tipo de ameaça.
10. Minipúblicos: apesar de apresentarem várias qualidades deliberativas, minipúblicos incorrem em falhas e são incapazes de fomentar, isoladamente, processos abrangentes de participação social e a soberania popular. No entanto, tais deficiências poderiam ser compensadas em escala sistêmica. Os minipúblicos teriam potencial de contribuir para o acoplamento das partes de um sistema deliberativo.

Para Elstub e McLaverty, portanto, o tratamento dos principais problemas dirigidos à ideia de sistemas deliberativos invariavelmente passa pelo imperativo de interconexão sistêmica, mas os autores não fornecem um modelo para resolver esse enorme desafio. Eles reconhecem que “[...] muito mais trabalho teórico e empírico é necessário para elaborar o que esses interconectores deveriam ser e como eles poderiam operar” (Ibid., p. 30, tradução minha).

As proposições de sistemas descritas anteriormente buscam expandir a deliberação no tempo e no espaço para ampliar a inclusão política, incorporando diversos tipos de conduta dos cidadãos nos processos decisórios. Para Faria (2014), no entanto, a “[...] aceitação de formas plurais de comunicação [...] diz pouco sobre o equilíbrio entre elas [...]” e não é garantia de resultados mais justos e inclusivos. A coordenação e os impactos da divisão sistêmica de trabalho também são destacados pela autora como um ponto não resolvido pela teoria, o que exigiria mais investigação sobre as motivações, competências e estratégias necessárias para articular os diferentes

padrões de ação e comunicação e lidar com as relações de poder dentro de um sistema deliberativo. Para evitar o risco de colonização das práticas emancipatórias, Faria sugere que a teoria avalie criticamente a qualidade das decisões alcançadas com base no argumento da legitimidade democrática.

Uma crítica generalizada ao giro sistêmico é feita por Owen e Smith (2015), que questionam a capacidade dessa abordagem de expressar a democracia deliberativa como um ideal político. Os autores alertam que é possível que sistemas sejam credenciados como deliberativos mesmo que pouca ou nenhuma deliberação real aconteça entre cidadãos, o que contraria o valor normativo da teoria. Há o temor de que pesquisadores advoguem por condutas não deliberativas como componentes funcionais do sistema e tolerem a desigual distribuição das capacidades deliberativas na população, consentindo que o sistema comporte graves assimetrias em nome de um resultado supostamente melhor do que a soma das deficiências das partes. De maneira controversa, os autores apelam aos defensores da abordagem sistêmica para que desenvolvam “[...] um enquadramento analítico dentro do qual a justificação da inclusão de práticas e atos discursivos não deliberativos possa ser endereçada” (Ibid., tradução minha), mediante critérios normativos que sustentem a legitimidade dos desvios do ideal deliberativo.

As ponderações de Owen e Smith têm a importância de explicitar ameaças epistemológicas à democracia deliberativa, chamando a atenção para a responsabilidade de se produzir conhecimento crítico na área, mas não devem se prestar à condenação prévia da abordagem sistêmica. O fato de que condutas não deliberativas possam enfraquecer ou anular a real capacidade deliberativa de um sistema decisório não invalida a ênfase na deliberação como um processo que pode se estender no tempo e no espaço. É certo que a abordagem sistêmica da democracia deliberativa não deve abandonar o ideal deliberativo, mas também não deve ser confundida com a normatividade dessa tradição. A abordagem sistêmica deve ser entendida como uma operacionalização metodológica da democracia deliberativa, e não como a totalidade da teoria. Trata-se de uma abordagem em desenvolvimento, contida no escopo maior da teoria deliberativa, e que precisa ser informada pela empiria. Nessa linha, conflitos sociais podem ser compreendidos pela abordagem sistêmica e solucionados na prática, desde que produzam formas mais inclusivas e justificáveis de ação e impactem as instituições políticas e sociais. Esta dissertação assume, portanto, a abordagem sistêmica

como uma teoria de médio alcance<sup>30</sup> que busca compreender, interpretar, explicar e avaliar tendências de fenômenos empíricos estruturados por desigualdades sociais para, então, propor intervenções comprometidas com os princípios que estabilizam a teoria.

A crítica de Owen e Smith à ideia de sistemas desenvolvida por Mansbridge et al. (2012) leva-os a propor duas alternativas: na primeira, os autores preservam a ideia de sistema como uma sociedade democrática pautada pela construção de uma *postura deliberativa*, baseada em uma “[...] uma relação com outros como iguais engajados na troca mútua de razões orientada para alcançar um julgamento prático compartilhado” (Ibid., tradução minha). Embora ressaltem que a postura deliberativa é algo que se aprende praticando, os autores não explicam como o sistema deliberativo poderia induzir ou estimular o florescimento dessa competência política tão cara à cidadania e às instituições democráticas. Trata-se de uma intuição teórica com potencial para ser desenvolvida, mas que carece de ancoragem institucional. Estudos empíricos poderiam elucidar se e como os participantes de espaços e sistemas deliberativos conseguem desenvolver tal postura no exercício da deliberação.

A segunda proposta de Owen e Smith deriva do entendimento de que a postura deliberativa é uma atitude possível, dentre outras, na democracia, de modo que é preciso investigar quais são as configurações institucionais mais adequadas para trabalhar posturas diversas, como as de contestação e agonismo. Os autores sugerem que o giro sistêmico pode ser válido para estudos comparativos sobre a *deliberação democrática* nas democracias existentes. A vantagem seria assumir com mais clareza o conceito de deliberação e as limitações do ideal deliberativo dentro de um *sistema democrático* que não se restringe à democracia deliberativa.

O mais novo enquadramento teórico da democracia deliberativa, no seu estágio atual, apresenta incongruências explicativas, como se discutiu anteriormente, mas tem um potencial analítico que ainda não foi exaurido por estudos empíricos. Esta dissertação pretende acionar esse referencial para confrontá-lo com o fenômeno da busca por inclusão das mulheres jovens no Brasil e assinalar vantagens e limitações da aplicação do modelo. Um dos motes da análise será o problema de como conectar as instâncias de deliberação no caso de um provável sistema de participação e deliberação sobre mulheres jovens, como será argumentado na próxima seção. Essa tarefa será

---

<sup>30</sup> Uma teoria de médio alcance, conforme a definição clássica de Robert Merton (1970), é orientada para a investigação de problemas relativos a determinados aspectos da realidade social, com o objetivo de produzir explicações parciais sobre os fenômenos pesquisados em um nível restrito de abstração que pode ser aplicável a outros fenômenos semelhantes.

inexequível se as fronteiras do sistema forem alargadas indefinidamente, a ponto de pretenderem abarcar uma extensão absurda de processos discursivos que, de algum modo, afetam as decisões coletivas. Entre a conversação cotidiana e as instituições do Estado, inclusive aquelas tradicionalmente impermeáveis à participação social, há uma infinidade de arranjos possíveis, cujo funcionamento não pode ser inteiramente desvendado pela ciência. A incipiente abordagem sistêmica demanda a construção de metodologias próprias, além da apuração de conceitos e critérios que servirão de base para a interpretação de experiências práticas. Assim, esta dissertação ensaiará uma apropriação bastante limitada desse repertório teórico, articulando-o com o tema da inclusão democrática.

Vale dizer que as análises e intervenções sobre sistemas deliberativos não podem abstrair das lutas que pressionam o Estado. A abordagem compreensiva do giro sistêmico deve servir para reconstituir o processamento institucional de conflitos sociais – sempre de maneira limitada e provisória – em função da atuação dos agentes das lutas e do conteúdo substantivo das reivindicações em jogo. Quais são os agentes posicionados nesses contextos? Quais são as causas, as perspectivas e os interesses em disputa? Como um sistema deliberativo inclui / exclui os sujeitos de grupos subalternizados e, ao mesmo tempo, incorpora, induz, elabora, modifica e repercute discursos que atravessam os conflitos sociais? Tentar responder a essas questões é fundamental para colocar a teoria a serviço das lutas, porque a presença dos grupos e o teor discursivo das decisões têm impactos simbólicos e materiais que atingem o cerne da legitimidade democrática. Se a institucionalidade pública deve concorrer para a redução de desigualdades e a melhoria das condições de vida das pessoas, o sentido da justiça não pode se resumir ao planejamento adequado de instituições e procedimentos que compõem um sistema deliberativo. Logo, é preciso que o desenho institucional do sistema propicie uma política inclusiva de presença e ideias (PHILLIPS, 1998). Em todo caso, a teoria não pode prescrever o conteúdo da justiça. Somente a interação com a cidadania pode fornecer elementos para apreciação do que é justo, a partir das percepções dos próprios sujeitos, levando em conta os critérios de justificação, razoabilidade e reciprocidade que devem orientar a deliberação democrática.

Para que a normatividade da teoria deliberativa seja preservada, não basta considerar os aspectos formais da deliberação, uma vez que *procedimentos justos não necessariamente impedirão resultados injustos*. Deve-se analisar também a qualidade substantiva dos processos e resultados, o que implica ouvir pessoas afetadas pelas

dinâmicas deliberativas. A tarefa crítica consiste em submeter ao escrutínio público as conclusões, recomendações e projeções dos estudos sobre fenômenos sociais, em colaboração com sujeitos diretamente envolvidos nessas realidades. Pesquisas sobre sistemas deliberativos, seguindo essa ideia, não podem prescindir do teste das suas formulações teóricas e devem ponderar as suas conclusões em consonância com os princípios da democracia deliberativa. Essa postura epistemológica pode contribuir para a avaliação e a proposição de iniciativas de integração sistêmica da deliberação, imprimindo na produção de conhecimento um compromisso com o aprofundamento da democracia.

Outro ponto a ser desenvolvido pela abordagem sistêmica é a funcionalidade da representação de grupos na conexão das partes do sistema, haja vista a interdependência entre deliberação e representação em um regime democrático. Se a transmissão sistêmica de polifonias discursivas e estratégias políticas consubstanciadas nas unidades que processam a deliberação é o que garante a projeção das decisões no tempo e no espaço, os agentes que atuam nessas unidades têm um papel importante na articulação sistêmica.<sup>31</sup> A circulação de agentes por diferentes unidades do sistema pode amplificar determinadas preferências e induzir os resultados decisórios, sem necessariamente validar critérios de julgamento do ideal deliberativo. Ao personificar com falas e condutas a dinâmica de conexão dos espaços, agentes que representam perspectivas sociais de grupos subalternizados podem contribuir para a democratização do sistema ou, inversamente, agentes que representam interesses de grupos dominantes podem minar a capacidade inclusiva do sistema. Considera-se, assim, que a influência da representação e das trajetórias dos agentes sobre as decisões públicas também deve ser objeto de atenção de pesquisas sobre democracia deliberativa. A seguir, tem-se um resumo da literatura selecionada sobre sistemas deliberativos.

---

<sup>31</sup> A ideia de que pessoas podem conectar arenas discursivas do sistema deliberativo é trabalhada por Ricardo Mendonça (2013), no texto “The Conditions and Dilemmas of Deliberative Systems”, mas o argumento aqui sugerido não foi referenciado no texto de Mendonça. Tal semelhança foi identificada pela orientadora na revisão final da dissertação, quando já não era mais possível inserir a contribuição do autor.

**Quadro 2.** Resumo das contribuições teóricas selecionadas sobre sistemas deliberativos

<b>AUTORIA</b>	<b>CARACTERIZAÇÃO DE SISTEMA DELIBERATIVO</b>	<b>CONCEITOS E CRITÉRIOS DESTACADOS</b>
Dryzek (2009)	Composto por espaço público, espaço empoderado, meios de transmissão, <i>accountability</i> e tomada de decisão.	Sistemas políticos e Estados podem ser comparados de acordo com sua capacidade deliberativa.
Elstub e McLaverty (2013)	Espaços de deliberação interconectados e coordenados por divisão de trabalho.	Problemas relacionados a escala, conflito, desigualdade, especialistas, pluralismo, interesses, atributos psicológicos, esfera pública, representação e minipúblicos.
Goodin (2008)	Distribuição sequencial da deliberação em uma democracia representativa.	Virtudes deliberativas para um resultado “bom o suficiente”.
Mansbridge (1999)	Articulação ampla de espaços e fóruns de deliberação, desde instâncias decisórias formais até a conversação cotidiana.	Conversação cotidiana.
Mansbridge et al. (2012)	Composto por arenas de decisões vinculantes do Estado, atividades relacionadas à preparação das decisões vinculantes, conversações informais relacionadas às decisões vinculantes e conversações formais ou informais não relacionadas diretamente às decisões vinculantes.	- Funções sistêmicas: epistêmica, ética e democrática.  - Patologias sistêmicas: acoplamento apertado, desacoplamento, dominação institucional, dominação social e divisões sociais extremadas.
Owen e Smith (2015)	1. Sociedade democrática orientada por uma postura deliberativa da cidadania.  2. No lugar de sistema deliberativo, deve-se analisar a deliberação dentro de um sistema democrático.	1. Postura deliberativa.  2. Comparação de democracias com foco na deliberação democrática.

## **2. Conferências nacionais de políticas públicas e a articulação de um sistema de participação e deliberação: o caso das mulheres jovens**

Esta dissertação parte da hipótese de que o processo de inclusão das mulheres jovens na agenda pública brasileira é uma consequência direta da articulação sistêmica entre as conferências nacionais de políticas para as mulheres e de juventude e pelo menos outros dois espaços dedicados à discussão de políticas públicas para o segmento, a saber: o Fórum Cone Sul de Mulheres Jovens Políticas – Forito (2002-2009) –, formado por cerca de 30 mulheres jovens das cinco regiões do Brasil, e o Grupo de Trabalho (GT) Jovens Mulheres (2011-2013) –, criado por iniciativa da Secretaria Nacional de Juventude e formado por cerca de 20 participantes com diferentes vínculos políticos, oriundas da sociedade civil, do Governo Federal e de organismos internacionais.

A articulação desses espaços será desenvolvida na terceira seção deste capítulo, que mostrará que as etapas nacionais das referidas Conferências foram a grande arena de vocalização de demandas por reconhecimento, participação e afirmação de direitos das mulheres jovens no Brasil no período de 2003 a 2014, induzindo e reconfigurando o ativismo de grupos e movimentos sociais interessados no tema, notadamente o Forito, e repercutindo no processo decisório de um pequeno nicho do Governo Federal por meio do funcionamento do GT Jovens Mulheres, que ensaiou uma tentativa de diálogo intersetorial e participativo entre a Secretaria Nacional de Juventude, a Secretaria de Políticas para as Mulheres e colaboradoras convidadas.

Um dos principais esforços desta dissertação é mostrar a relação sistêmica estabelecida entre as conferências no plano federal (dada a impossibilidade de analisá-la desde o nível local nesta dissertação), o Forito e o GT na busca por inclusão das mulheres jovens. Nesse sentido, considera-se que o GT funcionou como um conector entre as conferências e o governo, impulsionando a discussão de uma nova agenda inclusiva no tempo e no espaço. Admite-se, porém, o caráter frágil desse processo. Embora tenha um impacto positivo na formação de uma nova agenda, tal sistema não conseguiu garantir internamente uma presença equilibrada das mulheres jovens, principalmente em razão do acesso restrito dessas cidadãs às conferências. Uma agenda de políticas públicas construída com uma presença débil das pessoas às quais se destina é restrita e menos justa. Percebe-se que o sistema avançou no agendamento da questão das jovens, mas tem limitações intrínsecas no que se refere à sua capacidade de inclusão

democrática. Dada a centralidade das conferências nesse contexto, a discussão a seguir qualifica o fenômeno, enfatizando o problema multidimensional da efetividade como um desafio crucial para a inclusão de grupos subalternizados.

## **2.1. Inclusão como determinante de efetividade das conferências**

O processo de redemocratização do Brasil pós-1988 é marcado por uma crescente vinculação entre Estado e sociedade civil, com a ampliação da participação social na construção de políticas públicas por meio de diversas instituições participativas (AVRITZER, 2007, 2012). A partir de 2003, as conferências nacionais de políticas públicas despontaram entre essas instituições como um dos arranjos participativos mais relevantes de busca por inclusão de grupos no país. Apesar de terem surgido na década de 1930, no governo Vargas, foi no governo Lula (2003-2010) que as conferências foram intensificadas em termos de quantidade de eventos e abrangência de setores envolvidos. Independente dos formatos apresentados, as conferências podem ser caracterizadas como:

[...] uma forma participativa de criação de uma agenda comum entre Estado e sociedade que ocorre a partir da convocação do Governo Federal. Elas possuem etapas preparatórias e geram um documento publicado e encaminhado pelo governo. Têm impacto, ainda que diferenciado, nas políticas públicas coordenadas pelo Executivo e nos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional. (AVRITZER; SOUZA, C., 2013, p. 12).

Faria, Silva e Lins (2012) analisam as conferências como um *sistema integrado de participação e deliberação*, que articula mobilização, representação e diálogo na definição de uma política pública. As bases normativas da participação, que deve propiciar a inclusão da pluralidade, e da deliberação, que deve extrair decisões políticas de discussões livres e qualificadas, estariam preservadas como condições de legitimidade do sistema. As autoras sustentam que o desenho institucional das conferências permite, internamente, a acomodação de diferentes formas de ação e comunicação e, externamente, a vinculação de etapas “[...] mediante uma metodologia que envolve roteiros temáticos e um processo representativo cuidadosamente construído” (Ibid., p. 281). Assim, a deliberação constitui um *momento* dentro de um processo político mais abrangente (Ibid., p. 251). A dinâmica representativa, com a escolha de delegados que participam dos espaços das conferências desde o nível local

até o federal, é uma das dimensões a serem consideradas nesse processo, já que “[...] as regras de seleção dos delegados são fundamentais enquanto medida de integração desses espaços e de capacidade para aferir o quanto ‘todos os afetados’ são representados” (Ibid., p. 280). Para compreender as conferências, portanto, é preciso conjugar variáveis que não se limitam ao momento deliberativo, o que redundará na complexidade de se estimar os desenhos, os impactos e a efetividade do sistema.

A efetividade das conferências nacionais de políticas públicas constitui uma agenda de pesquisa em expansão. Embora a produção científica e os dados disponíveis sobre o tema ainda sejam incipientes (ALMEIDA, 2012; AVRITZER, 2012; SOUZA, 2011), o *problema da efetividade* (AVRITZER, 2011) está posto como objeto de grande interesse teórico, metodológico e normativo. Efetividade, aqui, denota “[...] a capacidade das instituições influenciarem, controlarem ou decidirem sobre determinada política [...]” (CUNHA, 2010, p. 98 apud AVRITZER, 2011, p. 17). A principal razão para se avaliar os resultados das conferências – e das instituições participativas, de modo geral – é a necessidade de se conhecer a influência da participação social sobre o processo decisório dos governos. Existe uma preocupação com as consequências da participação e a sua capacidade de provocar mudanças na sociedade. Além disso, “[...] os cidadãos e os líderes comunitários que participam dessas instituições baseiam [nos seus resultados] as suas expectativas de melhoria de qualidade de vida e de aprofundamento da democracia [...]” (WAMPLER, 2011, p. 44).

A questão da inclusão, nesse enquadramento, pode ser tratada como um determinante de efetividade. Para Thamy Pogrebinski (2012, p. 9), “[...] as conferências nacionais vêm contribuindo significativamente para a inclusão de grupos que historicamente não tiveram seus interesses representados no processo político brasileiro [...]”, tais como as mulheres e a juventude. A representação da sociedade civil e de grupos subalternizados nesses espaços é legitimada pela especialização temática e a experiência dos participantes (AVRITZER, 2007), por meio de discursos que podem expressar traços identitários, vínculos de solidariedade ou, como define Young (2000, 2006), perspectivas sociais. No caso das mulheres jovens, a representação por afinidade temática reivindica o reconhecimento da singularidade do próprio grupo, pois “[...] elas podem manifestar demandas genéricas como jovens ou mulheres [...], mas acrescentam a seu repertório outras demandas que não são necessariamente coincidentes com aquelas levantadas pelos demais segmentos juvenis ou pelas mulheres em geral.” (SILVA, A., 2009, p. 52). De fato, tanto as conferências nacionais de políticas para as mulheres

quanto as de juventude já realizadas no Brasil aprovaram resoluções sobre as mulheres jovens, o que indica uma demanda por inclusão simultaneamente específica e transversal nas políticas públicas. Essa tendência é confirmada por Pogrebinschi:

[...] i) as políticas de minorias tendem a ser transversais em seu conteúdo; ii) as conferências nacionais de minorias constituem espaço de deliberação de políticas específicas para determinados grupos minoritários definidos pelas suas singularidades, mas também de políticas setoriais inclusivas de caráter inerentemente transversal; e iii) os grupos sociais e culturais minoritários participam e se fazem representar não apenas nas conferências nacionais destinadas à deliberação de políticas que lhes são específicas, mas também em outras que tratam prioritariamente de políticas destinadas a outras minorias sociais e culturais. (POGREBINSCHI, 2012, p. 15).

Tem-se que o exame da transversalidade nas políticas públicas é fundamental para a compreensão da efetividade das conferências focalizadas em grupos sociais. Não obstante, alguns estudos têm apontado que a implementação das resoluções de conferências de vocação transversal tende a ser mais complicada, por acarretar maiores custos de negociação política e a coordenação intersetorial de pastas ministeriais diversas (PETINELLI, 2011, 2014; SILVA, E, 2009). Esse assunto será aprofundado no terceiro capítulo desta dissertação.

Apesar do avanço na produção acadêmica sobre a efetividade inclusiva das conferências, ainda há muito por fazer no que diz respeito, por exemplo, ao tratamento da chave presença / ausência de alguns grupos nos eventos e no processo deliberativo das temáticas correspondentes. Um ponto crítico a ser investigado é o fato de que a representação de perspectivas sociais não é suficiente para garantir a inclusão de grupos subalternizados, os quais também devem estar presentes nos espaços participativos para vocalizarem suas demandas e desenvolverem capacidade e atitudes deliberativas. Não se pode deduzir, por exemplo, que a inclusão de propostas que contemplem um determinado grupo na agenda governamental seja equivalente à inclusão política desse grupo. Há que se analisar, ademais, uma dimensão original da possibilidade de inclusão via conferências: o fato de que elas permitem que “[...] minorias convertam-se em majorias políticas eventuais [...]” (POGREBINSCHI; SANTOS, 2010 apud ALMEIDA, 2012, p. 21), configurando uma arena privilegiada de convergência de atores diversificados, tais como lideranças populares, representantes de organizações não governamentais, ativistas, “cidadãos comuns” com pouca ou nenhuma experiência prévia de participação, observadores, especialistas e gestores públicos, entre outros, para

discussão e defesa de pautas concernentes a setores específicos. A inclusão da pluralidade passa pela democratização do acesso desses diferentes públicos à preparação, à realização e aos desdobramentos dos eventos, mas faltam registros de boas práticas e recomendações teórico-metodológicas sobre como isso poderia ser efetivado. Nesse sentido, Debora Almeida (2013) fornece um diagnóstico de alerta sobre os limites inclusivos do modelo, com base em dados preliminares sobre o perfil de participantes de conferências:

[...] faltam políticas afirmativas voltadas para a inclusão de perspectivas sociais tradicionalmente excluídas; atenção às desigualdades de renda e escolaridade entre os participantes; uma discussão sobre os critérios de inclusão dos participantes não eleitos em etapas anteriores; e aperfeiçoamento da mobilização dos atores da sociedade civil e do processo de seleção de maneira que a pluralidade de visões possa se fazer representar. Ao mesmo tempo, consciente destes limites, não se pode esquecer que as conferências vêm demonstrando potencial de inclusão das distintas categorias da sociedade civil e de abertura para a disputa de diferentes vozes no processo deliberativo. (Ibid., p. 199-200).

Almeida enfatiza que a inclusão da pluralidade é confrontada com o ganho de escala no processo vertical das conferências, pois a passagem do nível local para o nacional afunila a participação direta da população, que ingressa nas etapas subsequentes via representação de delegados. As formas de escolha de delegados (os critérios e procedimentos variam conforme as distintas conferências) frequentemente não asseguram que haja uma diferenciação interna equilibrada nas delegações. Os dados analisados pela autora revelam que houve desigualdade de renda e escolaridade entre representantes da sociedade civil, ainda que mulheres e negros, por exemplo, tenham sido representados de forma menos distorcida. A representação tende a ser baseada em discursos, preferências e interesses, mas não necessariamente contempla os diferentes segmentos sociais, sobretudo aqueles com menor renda e menos escolarizados. Por essa razão, a autora propõe a criação de regras que busquem ampliar o grau de inclusão das conferências.

Em estudo exploratório sobre conferências, participação e desigualdade, Eleonora Cunha (2013) discute a capacidade das conferências incluírem grupos subalternizados, utilizando diferentes fontes de dados sobre características demográficas dos participantes. A autora assinala que a escala, associada à falta de medidas afirmativas que garantam a presença de segmentos específicos nas delegações, pode ser um fator restritivo para a participação popular nas conferências estaduais e nacionais,

uma vez que, conforme os dados analisados, os delegados apresentaram renda e escolaridade acima da média da população. Uma hipótese explicativa levantada pela autora é de que a complexidade das dinâmicas deliberativas das conferências poderia ter favorecido a escolha de pessoas que expressaram maior domínio técnico e burocrático nos debates. Constatou-se que a participação das mulheres também foi reduzida após as etapas locais e variou segundo o tipo de política, o que pode estar associado, por um lado, à divisão sexual do trabalho doméstico e à baixa oferta de serviços de cuidados de crianças nas conferências e, por outro, à trajetória da política, que pode ser mais ou menos ligada à atuação de mulheres, inclusive em função da segregação ocupacional por sexo.

A mudança de escala torna o processo das conferências cada vez mais representativo, em detrimento da participação, e modifica o comportamento dos participantes, que seriam propensos a manifestar repertórios diferenciados de ação e comunicação a depender da etapa do evento. Essa é a principal conclusão de Faria e Lins (2013) em uma análise sobre as conferências de saúde. Segundo as autoras, as etapas iniciais foram marcadas por discursos mais informais e funcionaram como um espaço de aprendizado, em que os participantes “[...] [experimentaram] maior liberdade de vocalização, embora não de decisão” (Ibid., p. 90), enquanto as etapas posteriores, nas quais a participação se dá pela representação de delegados, ativaram “[...] discursos mais estruturados, baseados em argumentos mais técnicos e politizados” (Ibid., p. 91). A representação, dessa maneira, exprimiu tanto o critério territorial quanto os discursos que prevaleceram nos debates. As autoras afirmam que houve redução na participação de mulheres com a instauração do processo representativo nas conferências de saúde, mas avaliam que a representação não comprometeu o padrão inclusivo de novos atores, pois identificaram uma parcela considerável de delegados que participavam do espaço pela primeira vez. As autoras, assim como Almeida (2013), sinalizam para uma agenda de pesquisa que trate não apenas da conexão sistêmica entre as etapas das conferências, mas também da sua relação com outras instituições participativas na construção das políticas públicas, destacando o papel dos conselhos nesse processo.

Para Ramos e Faria (2013), as conferências agenciam a formação de capacidades deliberativas para além da argumentação racional e das discussões face a face em pequenos fóruns locais. Tal conclusão é justificada com base em um estudo comparativo sobre a 14ª Conferência Nacional de Saúde (CNS) e a 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), realizadas em 2011. Embora tenham

várias especificidades, ambas as conferências promoveram a deliberação de diferentes maneiras nos seus diferentes níveis, com um aumento de complexidade associado ao ganho de escala. Assim, a cada etapa se complexificavam os recursos de organização, os critérios de representação de delegados, os padrões discursivos e os aportes de formação e aprendizagem estratégica dos participantes. Os autores ainda mencionam que o exercício da metadeliberação – discussão de regras e metodologia – permitiu que os participantes da CNS e da CNPM influenciassem democraticamente a dinâmica dos eventos, embora os efeitos tenham sido distintos para cada uma delas: o processo tornou-se mais agregativo na CNS e mais deliberativo na CNPM. No caso da CNPM, os autores identificaram a expressão de diversos saberes e estilos de argumentação na etapa nacional, ainda que os discursos mais informais tenham prevalecido nas etapas iniciais. Ramos e Faria observam que as conferências formam um sistema verticalmente integrado por meio dos mecanismos de deliberação e representação e recomendam que a coordenação horizontal das conferências com outras instituições participativas seja aprimorada “[...] para a construção efetiva de uma política e um sistema nacional de participação, deliberação e representação que promova de fato as funções éticas, epistêmicas e democráticas defendidas pela teoria [deliberativa] [...]” (Ibid., p. 58-59, tradução minha).

Fica nítido, até aqui, que a qualidade democrática da participação e da deliberação no acontecimento das conferências é tão importante quanto o seu poder de influenciar as políticas públicas. Uma contribuição relativa ao último aspecto são os trabalhos de Viviane Petinelli (2011, 2014), que discute a influência das conferências sobre a agenda governamental. Seu primeiro estudo, dedicado às conferências de políticas para as mulheres, promoção da igualdade racial e aquicultura e pesca, indica que o grau de incorporação das deliberações produzidas nesses espaços é condicionado por fatores como “[...] a finalidade da política, a história e a organização da sociedade civil e a centralidade política da instituição-sede [...]” (PETINELLI, 2011, p. 247). Em pesquisa posterior, a autora comparou a capacidade de influência das recomendações da primeira edição de seis conferências distintas – aquicultura e pesca; cidades; esporte; meio ambiente; políticas para as mulheres; e promoção da igualdade racial – sobre as políticas públicas dos setores correspondentes no executivo federal. Petinelli (2014, p. 208) comprova que as conferências “[...] desempenham um papel de propositoras de novas ações, bem como de legitimadoras das propostas do governo respectivamente por meio das propostas inéditas nelas elaboradas e das recomendações sugeridas pelo

governo”. No caso específico da 1ª Conferência de Políticas para as Mulheres, a autora sugere que a situação de “vazio institucional” da área e a existência de uma conjuntura sociopolítica favorável à época ensejaram a aprovação de um conjunto expressivo de recomendações inéditas, com custos relativamente baixos de coordenação e decisão (Ibid., p. 205).

Além do impacto sobre a gestão, as conferências também influenciam a atividade legislativa, conforme demonstram Pogrebinski e Santos (2011). Os autores encontraram uma correlação temática de resoluções e diretrizes das conferências com a proposição e a aprovação de projetos de lei e emendas constitucionais no Congresso Nacional. Eles são otimistas ao concluir que os dados “[...] parecem contribuir para desconstruir o discurso de que a democracia representativa e suas instituições encontram-se em crise no Brasil [...]” e creditam às conferências “[...] enorme potencial no que concerne ao aprofundamento do exercício da democracia no país” (Ibid., p. 299). É de se perguntar se os autores chegariam a resultado semelhante e reafirmariam sua esperança diante da atual composição do Congresso Nacional, considerada a mais conservadora desde o fim da ditadura civil-militar (DIAP, 2014). Com efeito, as eleições de 2014 consagraram o fortalecimento das bancadas empresarial, evangélica / religiosa, “da bala” e de parentes de políticos profissionais, majoritariamente hostis à inclusão de grupos subalternizados.

Para avançar na tentativa de compreender os impactos das conferências sob o critério da inclusão é preciso investigar, ainda, a interação entre Estado e sociedade civil na execução da agenda, um trabalho de fôlego que implica a consolidação dessa área de conhecimento. Mas, como se tem mostrado, esse é um dos pontos de atenção, pois as conferências podem produzir outros efeitos e resultados a serem avaliados (SOUZA, C., 2011, p. 203). Questões centrais no debate sobre efetividade das instituições participativas – como o acesso dos participantes às informações necessárias à participação, a influência governamental sobre o processo decisório e a implementação das deliberações – não estão completamente elucidadas na literatura (AVRITZER, 2012, p. 16). Em pesquisa aplicada, Fabio Silva (2011, p. 189-190) destaca outras dimensões analíticas a serem estudadas: a trajetória da política pública e sua permeabilidade à participação social, bem como as características institucionais da conferência e dos atores envolvidos nos seus processos deliberativos. Pogrebinski (2012, p. 26), por sua vez, afirma que as conferências impactam nas várias fases do ciclo de políticas públicas, para além da fase de formulação, incidindo sobre a

implementação de políticas já formuladas e o monitoramento daquelas já implementadas.

Em face da multidimensionalidade dos resultados das conferências, pesquisadores da área concordam que a avaliação de efetividade impõe desafios metodológicos. Na opinião de Brian Wampler (2011, p. 46), as conferências costumam ter uma influência indireta sobre as decisões políticas e geram impactos mais difusos, em comparação com os orçamentos participativos, por exemplo, de modo que se torna “[...] difícil mostrar como [elas] influenciam sistematicamente nos resultados de políticas [...]”. Atento à mesma questão, Clóvis de Souza (2012) prefere falar em consequências das conferências nacionais, no lugar de resultados. Para o autor, como as finalidades das conferências não são apenas propositivas, mas incluem o agendamento de temas, a avaliação de situações, políticas ou deliberações anteriores e o fortalecimento da participação da sociedade civil, as pesquisas sobre efetividade devem levar em conta esses múltiplos aspectos. Do contrário, corre-se o risco de “[...] limitar a observação de efeitos decorrentes da participação social na gestão pública.” (Ibid., p. 34).

Sem deixar de acentuar os significativos avanços nas pesquisas sobre efetividade das conferências, reitera-se, por fim, que pouco se discutiu até hoje sobre a qualidade democrática dessa efetividade, o que posiciona a inclusão de grupos subalternizados como uma questão de primeira ordem. A avaliação do impacto das conferências sobre as políticas públicas não pode abstrair dos contextos de participação e deliberação em que as resoluções e outras formulações discursivas das conferências são geradas. As conferências devem ser compreendidas, portanto, como parte de um sistema de gestão de políticas públicas que articula Estado e sociedade em diferentes momentos e espaços, com ganhos inclusivos em potencial, e também como um sistema que conecta grupos sociais e demandas nas discussões e dinâmicas próprias de cada evento e integra em escala diferentes níveis territoriais (do local ao nacional), por meio da representação de delegados e da deliberação de propostas. Logo, a inclusão política é um determinante de efetividade de um sistema de participação e deliberação estruturalmente formado pelas conferências. Para ser democrático e inclusivo, o sistema deve garantir a presença das pessoas afetadas pelas decisões que produz.

Apesar de as dinâmicas internas das conferências serem fundamentais para a verificação da sua efetividade em termos de inclusão – questão que não se encerra no acontecimento das conferências e continua premente no ciclo de políticas públicas –, a

metodologia de análise desta dissertação não se baseia em dados primários sobre os processos de participação e deliberação ocorridos nas conferências de interesse da pesquisa, a saber, as conferências nacionais de políticas para as mulheres e de juventude, mas em entrevistas que contêm narrativas que servirão para interpretação dos processos de proposição de políticas para as mulheres jovens nesses espaços. A terceira seção deste capítulo informa como tais entrevistas foram realizadas e revela que defensoras das demandas das jovens adotaram estratégias inclusivas inusitadas nas conferências selecionadas neste estudo. Como se pretende demonstrar, essa incidência repercutiu para além dos eventos com a criação, pelo Governo Federal, de um grupo de trabalho (GT) dedicado ao tema. Antes, porém, será feita uma breve descrição do desenho institucional das conferências nacionais de políticas para as mulheres e de juventude.

## **2.2. CNPM e CNJuv**

Até 2014, foram realizadas três edições da Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), nos anos de 2004, 2007 e 2011, e duas edições da Conferência Nacional de Juventude (CNJuv), nos anos de 2008 e 2011, sempre por iniciativa do Governo Federal.<sup>32</sup> Cada evento teve uma dinâmica própria de funcionamento, envolvendo, em geral, plenárias de abertura para aprovação dos regulamentos internos, painéis temáticos, rodas de conversa, grupos de trabalho e plenárias finais para apreciação e aprovação de propostas, conforme detalhado no quadro abaixo.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Todas as edições de ambas as conferências foram convocadas por decreto presidencial. A CNPM sempre foi coordenada pela Secretaria-Geral da Presidência da República, pela Secretaria de Políticas para as Mulheres e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. A CNJuv sempre foi coordenada pela Secretaria-Geral da Presidência da República, pela Secretaria Nacional de Juventude e pelo Conselho Nacional de Juventude.

<sup>33</sup> As programações dos eventos também contaram com solenidades de abertura e encerramento e diversas atividades artísticas e culturais.

**Quadro 3.** Espaços de discussão na CNPM e na CNJuv

<b>EVENTO</b>	<b>ESPAÇOS DE DISCUSSÃO</b>	<b>DETALHAMENTO</b>
1ª CNPM 2004	Plenária de abertura	Aprovação de regulamento interno.
	Painéis	Painel 1 – Análise da realidade brasileira, avaliando as políticas realizadas e os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro. Painel 2 – Apresentação de propostas de diretrizes para a construção do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.
	Diálogo interativo	Tema: Experiências internacionais com ministras e representações internacionais.
	20 grupos de trabalho	Participantes: delegadas com direito a voz e voto; convidadas com direito a voz; observadoras; uma coordenadora indicada pela comissão organizadora; uma relatora indicada pela comissão organizadora; uma sub-relatora indicada pelo grupo.
	Plenária final	Apreciação e votação das recomendações. Apresentação e votação de moções.
2ª CNPM 2007	Plenária de abertura	Aprovação de regulamento interno.
	Painéis	Painel 1 – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres: balanço e perspectivas. Painel 2 – Participação das mulheres nos espaços de poder: experiências internacionais. Painel 3 – Participação das mulheres nos espaços de poder: a experiência brasileira.
	Roda de conversa	Encontro com ministras da América Latina, representantes governamentais e não governamentais na área de políticas para as mulheres.
	20 grupos de trabalho	Participantes: delegadas com direito a voz e voto; convidadas com direito a voz; uma coordenadora indicada pela comissão organizadora; uma coordenadora indicada pelo grupo; uma relatora indicada pela comissão organizadora; uma relatora indicada pelo grupo.
	Plenária final	Apreciação e votação das recomendações. Apresentação e votação de moções.
3ª CNPM 2011	Plenária de abertura	Aprovação de regulamento interno.
	Painéis	Painel 1 – As mulheres no momento atual do desenvolvimento econômico e social: desafios de um projeto de país com igualdade entre mulheres e homens e sustentável. Painel 2 – Enfrentamento do racismo e da lesbofobia: articulação necessária para o enfrentamento do sexismo. Painel 3 – Enfrentamento das desigualdades e autonomia das mulheres. Painel 4 – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres: perspectivas e prioridades.
	Rodas de conversa	Roda de conversa 1 – Como pensar políticas que deem conta da pluralidade. Roda de conversa 2 – História das desigualdades entre homens e mulheres. Roda de conversa 3 – Orçamento para políticas para as mulheres. Roda de conversa 4 – Em busca de uma comunicação e mídia não discriminatórias. Roda de conversa 5 – Um olhar internacional. Roda de conversa 6 – Mulheres jovens e idosas: as políticas e as diferenças de geração. Roda de conversa 7 – Relatos de experiências de gestão pública. Roda de conversa 8 – Relatos de experiências de gestão pública.
	24 grupos de trabalho	Participantes: delegadas com direito a voz e voto; convidadas com direito a voz; uma coordenadora indicada pela comissão organizadora; uma coordenadora indicada pelo grupo; uma relatora indicada pela comissão organizadora; uma relatora

		indicada pelo grupo.
	Plenária final	Apreciação e votação das recomendações. Apresentação e votação de moções.
1ª CNJuv 2008	Grupos de trabalho	Participantes: delegados com direito a voz e direito a voto; convidados com direito a voz; moderadores e relatores indicados pela comissão organizadora.
	Momento interativo	Sem informação.
	Plenária final	Sem informação.
2ª CNJuv 2011	Aprovação do regimento interno	Aprovação do regimento interno.
	Painel	Tema: Juventude, desenvolvimento e efetivação de direitos.
	21 grupos de trabalho	Participantes: delegados com direito a voz e direito a voto; convidados e observadores com direito a voz; moderadores e relatores indicados pela comissão organizadora.
	5 plenárias de eixos	Votação de propostas de políticas públicas e emendas oriundas dos seus respectivos grupos de trabalho.
	Plenária final	Aprovação da resolução política da 2ª CNJuv. Aprovação das emendas ao documento base nacional, oriundas das plenárias de eixos. Aprovação das propostas de políticas públicas oriundas das plenárias de eixos. Aprovação de moções.

**Fonte:** elaboração própria a partir de coletânea de documentos da 1ª CNPM, dos anais da 2ª e da 3ª CNPM e dos regimentos internos da 1ª e da 2ª CNJuv.

As três edições da CNPM mobilizaram, ao todo, 420 mil participantes, sendo 6.712 delegadas nas etapas nacionais, conforme detalhado no quadro 4. A 1ª CNJuv mobilizou 400 mil pessoas em 841 conferências municipais e regionais, 27 conferências nos estados e no Distrito Federal e 690 conferências livres (SNJ, 2008). Não foi encontrado registro sobre o total de participantes da 2ª CNJuv. Diferentemente da CNPM, também não foram encontrados relatórios ou anais com o registro completo das etapas nacionais da CNJuv. Comente-se, a propósito, que a deficiência na publicização de informações sistematizadas sobre a CNJuv indica menor grau de institucionalização das políticas públicas de juventude (PPJ), em comparação com as políticas para as mulheres (PPM). Quanto à presença das mulheres jovens, embora não se conheça o perfil etário dos participantes de ambas as conferências, pode-se afirmar, com base em dados secundários, que o segmento esteve praticamente ausente da CNPM (FARIA, 2015) e provavelmente sub-representado na CNJuv.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Não foi possível levantar as diferenças de idade e sexo dos participantes de todas as edições da CNPM e da CNJuv. Entretanto, é provável que a presença de mulheres jovens nesses espaços tenha sido muito baixa. Indicativo disso é que a proporção de participantes com até 24 anos na CNPM foi de apenas 2%, segundo pesquisa de Faria (2015). Não há dados desagregados por sexo ou identidade de gênero (embora a quase totalidade de participantes da CNPM sejam mulheres) e para o recorte de 15 a 29 anos, faixa etária convencionada no Estatuto da Juventude como população jovem. A pesquisa foi realizada antes da sanção do Estatuto. Ainda que a CNJuv possa ter um número mais expressivo de mulheres jovens, é provável que também apresente desequilíbrio na participação, com maior presença de homens jovens e adultos. Um indicador disso é a presença de 58,5% de delegados do sexo masculino e 41,5% do sexo

**Quadro 4.** Número de participantes da CNPM e da CNJuv

<b>EVENTO</b>	<b>TOTAL DE PARTICIPANTES EM TODAS AS ETAPAS</b>	<b>TOTAL DE DELEGADAS/OS NA ETAPA NACIONAL</b>
1ª CNPM 2004	120 mil	1.787
2ª CNPM 2007	200 mil	2.800
3ª CNPM 2011	200 mil	2.125
1ª CNJuv 2008	400 mil	1.842
2ª CNJuv 2011	dado indisponível	entre 1.350 e 1.400

**Fonte:** elaboração própria a partir do I PNPM, do PNPM 2013-2015, do Caderno de Resoluções da 1ª CNJuv e de dados obtidos por meio do site sobre a Lei de Acesso à Informação (<http://www.acessoainformacao.gov.br/>).

O principal produto da CNPM é o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), que estabelece objetivos, prioridades / linhas de ação e metas para as políticas públicas com perspectiva de gênero. Cada CNPM subsidiou a elaboração de uma edição correspondente do documento: I PNPM, II PNPM e PNPM 2013-2015. O PNPM estabelece a transversalidade de gênero por meio de ações integradas que envolvem órgãos do Governo Federal, empresas públicas, governos estaduais, prefeituras e sociedade civil. É apresentado oficialmente como forma de reconhecimento do papel estatal de promover e articular políticas que garantam direitos e reduzam as desigualdades de gênero no país. Expressa, também, a visão de que a construção dessas políticas deve ser feita em permanente diálogo com a sociedade. O cumprimento do PNPM é avaliado por um Comitê de Articulação e Monitoramento instituído no âmbito da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM).<sup>35</sup>

A inclusão das mulheres jovens no PNPM foi uma conquista formalizada após a 2ª CNPM. Ao passo que o I PNPM se limita a mencioná-las de modo superficial e desconjuntado<sup>36</sup>, a segunda edição as reconhece de maneira surpreendente. Todos os eixos temáticos especificam ações direcionadas ao segmento, com o argumento de que

---

feminino na 2ª CNJuv, segundo dados obtidos por meio do site sobre a Lei de Acesso à Informação (<http://www.acessoainformacao.gov.br/>).

<sup>35</sup> O Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM foi criado por decreto presidencial em 2005 e atualmente é regido pelo Decreto nº 7.959, de 13 de março de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7959.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7959.htm)>

<sup>36</sup> O tema das mulheres jovens aparece no I PNPM nas prioridades de ampliação do acesso das mulheres ao mercado de trabalho e de promoção da autonomia econômica e financeira das mulheres. O texto também especifica o objetivo de promover o acesso à educação básica de mulheres jovens e adultas e cita o abuso sexual de jovens como um fato grave.

as desigualdades geracionais afetam as mulheres em todas as dimensões de suas vidas, e há um capítulo específico de enfrentamento às desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas. São objetivos gerais desse capítulo:

- I. Assegurar a incorporação da perspectiva geracional nas políticas públicas direcionadas às mulheres;
- II. Garantir o protagonismo das jovens e idosas na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas e nos programas desenvolvidos no âmbito do PNPM;
- III. Promover a autonomia das mulheres jovens e idosas considerando as suas especificidades e diversidades. (II PNPM, 2008, p. 182).

O I PNPM condensa uma agenda de caráter universalista, priorizando grandes temas relativos aos direitos fundamentais das mulheres, como saúde, enfrentamento à violência, trabalho, educação, entre outros, enquanto o II PNPM assume uma agenda marcadamente diferencialista, realçando as dimensões de raça, orientação sexual, geração e território, entre outras desigualdades interseccionais (SILVA, A., 2009). O PNPM 2013-2015 procura reafirmar o acúmulo anterior, com a manutenção de um capítulo específico sobre igualdade para as mulheres jovens, idosas e com deficiência, mas retrocede em termos conceituais no diagnóstico geracional e não avança significativamente na proposição de políticas para as jovens. Com efeito, o enfraquecimento da pauta das mulheres jovens na 3ª CNPM é apontado por algumas entrevistadas na pesquisa desta dissertação, como será visto na próxima seção.

A CNJuv, por sua vez, teve como principais produtos um caderno de resoluções e balanço do evento, em 2008, e uma compilação simples das propostas finais aprovadas, em 2011. A 1ª CNJuv definiu 22 prioridades para as políticas públicas de juventude, sendo uma delas sobre mulheres jovens, com foco na “[...] promoção dos direitos sexuais e direitos reprodutivos das jovens mulheres, garantindo mecanismos que evitem mortes maternas, aplicando a lei de planejamento familiar, garantindo o acesso a métodos contraceptivos e a legalização do aborto” (SNJ, 2008, p. 32). O tema também foi desdobrado em outras duas resoluções relacionadas a políticas de educação e de enfrentamento à violência. Na 2ª CNJuv, as propostas relacionadas às mulheres jovens aparecem principalmente em dois eixos, a saber, o de direito à experimentação e qualidade de vida, com demandas para as políticas de saúde, e o de direito à diversidade e à vida segura, com demandas sobre direitos sexuais e direitos reprodutivos. A Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) não possui um mecanismo formal de

acompanhamento da implementação dessas deliberações, o que constitui mais um indício de fragilidade institucional das PPJ. A seguir, a seção 2.3 apresenta o GT Jovens Mulheres, considerado nesta pesquisa um conector sistêmico entre as conferências nacionais de políticas para as mulheres e de juventude e a gestão governamental.

### **2.3. GT Jovens Mulheres: um conector entre conferências e gestão governamental**

O GT Jovens Mulheres surgiu em 2011 por iniciativa da SNJ, em cooperação com a SPM, e funcionou até 2013 com o objetivo de qualificar a agenda das jovens, contando com a participação de lideranças da sociedade civil, membras de partidos da base do governo, colaboradoras de organismos internacionais e gestoras da SNJ, da SPM e do Ministério da Educação, além de uma consultora externa contratada para assessorar o trabalho. Essa experiência culminou na realização do I Seminário Nacional de Políticas Públicas para Jovens Mulheres, em 2013, e na publicação do livro “Jovens mulheres e políticas públicas”, organizado pela consultora Ana Laura Lobato, em 2014. Embora tivesse uma composição controlada e inteiramente indicada pelo governo, o GT foi uma instância profícua para que as deliberações advindas das conferências, sobretudo aquelas expressas no PNPM, servissem de mote para a construção de uma nova agenda. Para tanto, o GT levantou informações sobre as realidades das mulheres jovens no Brasil, valendo-se de dados demográficos, pesquisas qualitativas, informações do Plano Plurianual 2012-2015 e relatos vivenciais compartilhados por participantes do grupo. Durante esse ciclo de estudos e debates, o GT elegeu prioridades para uma possível agenda e sistematizou diretrizes que foram submetidas à apreciação das participantes do seminário nacional, que envolveu cerca de 60 convidadas, entre gestoras de organismos de mulheres e de juventude e representantes da sociedade civil. O seminário teve os objetivos de “[...] fortalecer a agenda política das jovens mulheres no âmbito das ações do Governo Federal; evidenciar as questões específicas das jovens mulheres nas políticas públicas de gênero e de juventude; [e] garantir a transversalidade de juventude e gênero nas políticas de juventude e de mulheres” (LOBATO, FERRAZ, 2014, p. 79).

Uma avaliação sobre os principais avanços e limites do GT será feita no terceiro capítulo desta dissertação. Por ora, interessa salientar a importância do espaço para o processamento institucional da agenda das mulheres jovens no Governo Federal. Pode-se dizer que o GT facilitou fluxos de comunicação e tomada de decisão dentro de um

sistema de participação e deliberação focalizado nas mulheres jovens, estruturado a partir da CNPM e da CNJuv e influenciado pelo Forito, um fórum da sociedade civil especializado em mulheres jovens, como será explanado na próxima seção. Mesmo não dispondo de atribuições formais, o GT induziu uma linha conceitual e política para a formulação de uma agenda que começou a ser discutida nas conferências em resposta à afirmação da luta por inclusão das mulheres jovens na sociedade brasileira. O êxito do GT, materializado na produção do seminário nacional e do livro, contribuiu para dar um direcionamento mais consequente ao repertório discursivo produzido nas conferências, com o empenho de agentes estatais e da sociedade civil. Esse feito não é desprezível e pode ser interpretado como um indício de efetividade das conferências na inclusão de um novo segmento social na agenda pública. A próxima seção apresenta discursos que permitem analisar como essa possibilidade de inclusão foi ativada nas conferências.

### **3. Narrativas sobre a inclusão das mulheres jovens via conferências**

#### **3.1. Metodologia**

O material qualitativo utilizado nesta pesquisa é extraído de 11 entrevistas semiestruturadas realizadas entre os meses de setembro e outubro de 2014 com quatro gestoras da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), três gestoras da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e quatro participantes da sociedade civil do GT Jovens Mulheres, conforme listado no quadro 5. Com o intuito de proteger as informantes, seus nomes serão omitidos e informações pessoais que permitam identificá-las serão evitadas no texto.<sup>37</sup> É de se explicitar que a autora desta dissertação foi uma das participantes do GT Jovens Mulheres e tem uma trajetória de ativismo em movimentos feministas e de juventude. As informantes da SNJ e do GT foram definidas e acessadas a partir de relacionamentos interpessoais estabelecidos em atividades do GT e em outros espaços de engajamento político. As informantes da SPM foram definidas e acessadas com a colaboração de uma gestora da SNJ. O critério de escolha das gestoras baseou-se no seu conhecimento sobre o GT, sendo que duas delas (ambas vinculadas à SNJ) participaram daquele espaço em momentos distintos. Os critérios de escolha das participantes da sociedade civil foram a vivência participativa e a diferenciação de perfis de organização de origem, território e pertencimento étnico-racial. Todas as

---

<sup>37</sup> A garantia de anonimato das mulheres entrevistadas foi pactuada previamente e formalizada em um termo de consentimento livre e esclarecido que todas elas assinaram para aderir à pesquisa.

informantes da sociedade civil participaram de pelo menos uma edição da Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e/ou da Conferência Nacional de Juventude. Duas entrevistas com participantes da sociedade civil foram feitas por telefone e as demais foram presenciais, quase sempre na cidade de Brasília. As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado de perguntas, disponível no anexo desta dissertação, e totalizaram mais de 11 horas de gravação de áudio. Todas as gravações foram transcritas na íntegra, a maior parte por uma prestadora de serviço remunerada e o restante pela própria pesquisadora. As transcrições foram categorizadas com auxílio do programa de computador ATLAS.ti, versão WIN 5.0, de acordo com os seguintes tópicos e temas de interesse da dissertação:

1. Funções das conferências: articulação da sociedade civil; mobilização da sociedade civil; pressão social sobre o Estado; espaços de construção de postura deliberativa X espaços de deliberação; visibilidade de demandas sociais; legitimação de políticas governamentais; cooperação entre Estado e sociedade civil; construção da agenda pública.
2. Limites das conferências: baixa presença de mulheres jovens; regras que restringem a participação; descompasso entre política de presença e política de ideias; dificuldades de elaboração, negociação e sistematização de propostas; ofensivas de grupos contrários à inclusão de grupos subalternizados; outros condicionantes que reduzem a capacidade de democratização e influência sobre o Estado.
3. Estratégias inclusivas das mulheres jovens nas conferências: papel do Forito; acesso privilegiado a informações e autoridades; formas alternativas de comunicação; espaços de auto-organização.
4. Indícios de articulação sistêmica: conexões entre Forito, conferências e GT Jovens Mulheres.

### Quadro 5. Lista de mulheres entrevistadas

ENTREVISTADA*	FUNÇÃO	FORMA DE ENTREVISTA	DATA DA ENTREVISTA
GJ1	Gestora da Secretaria Nacional de Juventude	Presencial Local: Brasília	18/09/2014
GJ2	Gestora da Secretaria Nacional de Juventude	Presencial Local: Brasília	18/09/2014
GJ3	Gestora da Secretaria Nacional de Juventude	Presencial Local: Brasília	22/09/2014
GJ4	Gestora da Secretaria Nacional de Juventude	Presencial Local: Brasília	22/09/2014
GM1	Gestora da Secretaria de Políticas para as Mulheres	Presencial Local: Brasília	19/09/2014
GM2	Gestora da Secretaria de Políticas para as Mulheres	Presencial Local: Brasília	09/10/2014
GM3	Gestora da Secretaria de Políticas para as Mulheres	Presencial Local: Brasília	09/10/2014
PGT1	Participante da sociedade civil do GT Jovens Mulheres	Presencial Local: Belo Horizonte	11/09/2014
PGT2	Participante da sociedade civil do GT Jovens Mulheres	Presencial Local: Brasília	22/09/2014
PGT3	Participante da sociedade civil do GT Jovens Mulheres	Por telefone	23/10/2014
PGT4	Participante da sociedade civil do GT Jovens Mulheres	Por telefone	30/10/2014

\* Sigla para identificação.

### 3.2. Postura epistemológica da pesquisadora

Para situar a postura epistemológica da pesquisadora em relação ao objeto pesquisado, considera-se que esta dissertação é uma produção compatível com o campo crítico-emancipatório das diferenças, proposto por Marlise Matos (2012). Fundado em uma epistemologia crítica, aberta e na fronteira das ciências e lutas sociais, o campo é concebido com o compromisso normativo de atribuir justo reconhecimento político e acadêmico a grupos subalternizados, buscando a sua emancipação. O campo é identificado e estruturado por diferenças subalternizadas com a chave analítica do pluriversal, “[...] um universal que tem cor, sexo, gênero, desejo, emoções e pele e não é definitivamente neutro” (Ibid., p. 36). O pluriversal funciona como denominador comum de teorias da opressão de grupos e caracteriza outro tipo de universal não hegemônico, capaz de incluir múltiplas particularidades locais nas lutas sociais, em um movimento constante e inacabado. A noção de perspectiva social (YOUNG, 2000, 2006) é condição normativa do campo, cuja validade requer delimitação de critérios para inserção de grupos legítimos na busca por emancipação sociopolítica. Assim, a origem e as experiências de uma pessoa que conecta lutas sociais e produção científica

são percebidas como atravessamentos políticos que modelam as suas formas de saber e agir no mundo.

Matos justifica esse enquadramento pelos seguintes fatores: utilidade analítica e empírica, com a construção de uma epistemologia de fronteira; adoção do pluriversal unificado pela teoria das opressões de grupos; ancoragem normativa na noção de perspectiva social; convergência política e epistêmica, em articulação com as lutas sociais; reversão da afonia política e inclusão de grupos subalternizados; e deflagração de processos não hierárquicos de transformação democrática. O entendimento de que todo saber é sempre parcial e depende do lugar da enunciação de quem fala é um dos principais pressupostos do campo. Para Matos, produzir conhecimento emancipatório pressupõe desenvolver novas linguagens comuns e promover a socialização do poder. Somente a partir das experiências de opressão e das perspectivas sociais de grupos subalternizados poderão ser construídas alternativas democráticas. A diferença, desde que reivindicada, deve funcionar como princípio para empoderar e emancipar, e não mais para oprimir (Ibid., p. 61).

Tais princípios orientaram todo o percurso desta dissertação, especialmente na condução das entrevistas. A interlocução da pesquisadora com as informantes foi motivada pela intenção de compreender suas narrativas acerca do histórico da busca por inclusão das mulheres jovens e imaginar saídas democráticas comprometidas com a causa. Acredita-se que a inserção da pesquisadora nesse campo de luta contribuiu para que as informantes expusessem relatos, opiniões, críticas e dilemas com algum nível de abertura e confiança política. Coerente com essa postura, as vozes das entrevistadas são tomadas como experiências e discursos fundamentais para interpretação do caso em análise.

### **3.3. Análise das entrevistas**

#### **3.3.1. Funções e limites das conferências**

Uma sinopse que retrata o sentimento geral das mulheres entrevistadas a propósito das conferências é que essa experiência tem reconfigurado a relação entre Estado e sociedade no Brasil, mostrando potencial de intervenção direta da população sobre a definição de rumo das políticas públicas e, ao mesmo tempo, limitações que repõem velhos e novos desafios para o aprofundamento da democracia. O entendimento

comum de que as conferências têm o papel de subsidiar a formulação da agenda governamental é matizado por visões distintas acerca do funcionamento e dos resultados desses mecanismos participativos. Também há dúvidas sobre qual deve ser a tônica de continuidade do modelo. Tanto entre gestoras quanto entre participantes do GT aparece uma leitura de que, após anos de experiência, as principais reivindicações da sociedade civil já teriam sido levantadas nas conferências, as quais tenderiam a perder, com o tempo, capacidade de renovação das agendas, mesmo que questões novas emergjam pontualmente a cada edição.

Em razão disso, uma gestora da SPM chega a defender que a próxima CNPM tenha menos delegadas, o que, em sua opinião, permitiria que o debate fosse mais qualificado. Um aspecto ressaltado por outra gestora da SPM é que durante uma conferência a sociedade pode conhecer melhor e avaliar a atuação do governo. Para algumas informantes, contudo, as conferências têm uma função mais ligada à mobilização e articulação política de uma diversidade de atores do que propriamente de definição ou efetivação de propostas. Essas características variam conforme o tema, as regras, a metodologia e a organização local dos eventos. Nessa linha, uma gestora da SNJ considera que a 1ª CNJuv foi um processo de mobilização determinante para a institucionalização da política nacional de juventude, apesar de ter tido baixa capacidade deliberativa, e uma gestora da SPM posiciona que as conferências focalizadas em grupos subalternizados não deveriam se orientar centralmente para a criação de plataformas, e sim para uma reflexão mais ampla sobre projeto de sociedade.

[...] a conferência é o momento de *start* de algumas demandas. Às vezes ela tem outros objetivos também. Mas é um momento no qual, para nós [da SPM], pelo menos, e eu acho que para o conjunto do governo, ele é um momento em que você ouve que a sociedade traz essa bandeira de modo muito organizado, o que é uma avaliação, digamos, da sua ação, né. E nós vamos construir a conferência de tal modo que permita que a diversidade da cidade, das meninas, da população das mulheres, porque ela é uma conferência para política das mulheres, esteja presente, certo? [...] A gente constrói um regulamento interno da conferência, [...] porque ela é organizada no município, ela é organizada no estado e a gente também têm as conferências livres e as conferências temáticas para garantir que também determinadas pautas a gente consiga ouvir. E eu acho que é nesse sentido, de você conseguir ter uma diversidade de olhares para sua ação. (GM1, em 19 de setembro de 2014).

[...] têm reivindicações que estão desde a primeira [CNPM] e que vão *ad infinitum*, por exemplo, a questão do aborto, né [...]. E há questões novas, por exemplo, toda essa questão da terra, [...] dos recursos naturais [...]. Esse plano [PNPM 2013-

2015] pela primeira vez tem toda essa questão de esporte, que é uma questão nova, esporte e lazer. Outra questão bastante nova, que já estava no plano passado, mas que tem uma pauta mais aberta, mais nova, inovadora, que é a questão da mídia e das comunicações, que também é uma questão nova, por exemplo. Agora saúde, violência, melhores condições de trabalho essas [continuam] [...]. A minha posição particular é de que [a 4ª CNPM] não deve ser tão grande que nem a passada. Porque eu acho que as reivindicações, elas não se alteram mais tanto. [...] Porque coisas que para nós podem parecer até vencidas, para as mulheres lá do interior de Minas, por exemplo, não precisamos nem ir longe, ou do próprio Rio de Janeiro, não estão vencidas. Porque é difícil que esse plano desça atento aos municípios, né, e que os municípios se espelhem nele para fazer, entendeu? [...] Eu diria que, grandes mobilizações municipais, né, por municípios, municípios polos e tal, manifestações estaduais, mas [ter] menos [...] delegados para dar uma maior qualificação. Essa é uma sugestão, eu não sei se vai ser assim. (GM2, em 9 de outubro de 2014).

[...] eu acho que o mais importante desses espaços é achar pessoas hoje, né. A gente teve um grande papel quando iniciou essas conferências, esse espaço de participação para todos os tipos de reivindicação, inclusive as das jovens, enfim, para ter vazão, para ter um lugar para a gente mapear, para várias coisas. Mas eu acho que hoje, se tivesse uma conferência agora, ou a próxima que tiver, ela tem muito mais o papel de articulação de enxergar quem está com essa pauta, quem trabalha, quem quer discutir essa pauta e tentar reunir, do que de fato para a execução. Porque eu acho que nesse processo [...] de conferência eles já fizeram todos os mapeamentos. Você pode olhar, é difícil, estou falando que são doze anos, né, de estrutura de conferência. Mudaram muitas coisas, mas, no geral, as reivindicações, o mapeamento de políticas [...], o diagnóstico, ele é o mesmo. Você vai na da área de educação, eles vão falar de universalização da educação até agora, entendeu? Tipo as pautas, as bases, de certa forma esses espaços enquanto novidade ou estruturação de políticas, eles já deram. Eu tenho que olhar para aquele substrato e pensar como resolver. Então, que enquanto espaço de conferência, eu acho que ele é muito mais de articulação do que de fato de garantia. (PGT2, em 22 de setembro de 2014).

[A 1ª CNJuv serviu] num momento de institucionalização da política de juventude como um importante mecanismo de mobilização social em torno do tema. [...] Porque juventude não era um tema. A juventude era tratada como um problema [...]. Até agora [a conferência] serviu [...] para criar agenda, o que eu acho que por si só, como objetivo, deu. [...] Agora, como um espaço de discussão e de deliberação de pautas específicas, eu acho que ela ainda não é o espaço. (GJ1, em 18 de setembro de 2014).

As conferências têm um papel importante, não apenas para levantar o debate de políticas, mas elas têm um papel importante para a mobilização. Eu acho que um dos papéis mais importantes que as conferências têm é reunir as pessoas para discutir qual é a sua pauta de visão da sociedade. [...] eu

acho que, às vezes, no governo, existe uma tensão também com a visão de que as conferências são para organizar plano, para organizar plataforma. Não é que elas não sejam importantes para isso. Mas o problema é que elas têm que ser uma parte muito maior do que isso. Elas têm que ser o momento de reunir um grupo amplo daquele setor cujo tema está presente, no caso, de juventude, de negros, de mulheres, para discutir qual é o projeto de igualdade, qual é o projeto de direitos, qual é o projeto de sociedade que essa juventude quer, qual é o projeto de sociedade que as mulheres querem, entendeu? Eu vejo de maneira diferente as conferências desses setores, desses âmbitos de público, com conferências de saúde, por exemplo. Porque quando você reúne as mulheres, elas querem saber o que elas querem da saúde, da educação, do meio ambiente, da agricultura, da habitação. [...] eu acho que nós não podemos nos limitar a uma perspectiva de que reunir aquela conferência é, prioritariamente, para um debate de levantar reivindicações, entendeu? Até porque isso acaba limitando as conferências de base. Então, você faz lá no município, né, e não consegue discutir o que é a realidade do município, que vida eles querem. Então, eu acho que a gente tem que pensar as conferências assim, sabe, para terem o caráter de projeto político maior do que um programa de políticas públicas. (GM3, em 9 de outubro de 2014).

O caráter propositivo das conferências de mulheres e de juventude é problematizado em várias entrevistas em razão do fato de que o governo não tem a obrigação formal de executar as resoluções aprovadas nos eventos. Vale comentar que até no caso do PNPM, que resulta da CNPM e estabelece metas para a gestão, há um trabalho de sistematização posterior que não necessariamente contempla todas as deliberações na redação final. O dever do Estado de reconhecer uma demanda social não é suficiente para que ela seja efetivada como política pública. Isso move tensões entre agentes do governo e da sociedade civil, mas os conflitos podem trazer novos elementos a partir do acúmulo programático das conferências. Elas não só tornam a gestão mais complexa como também podem servir para legitimar determinadas decisões governamentais. Nessa direção, algumas gestoras evocam um apelo moral pela necessidade de se honrar compromissos democráticos no cotidiano do serviço público:

Acho que a gente está na gestão com a sorte de ter sido precedido de conferências e de haver conselhos. Eu fico imaginando uma gestora dos anos 80 [...] tendo que inventar com a sua visão de mundo, mesmo que ela venha de uma trajetória militante coletiva, o que tem que ser feito. Porque aí seria uma visão e não uma visão que foi referendada por um processo democrático participativo. Então, ao mesmo tempo que a gente não faz mais do que obrigação de responder a esses processos, a gente tem que se lembrar o tempo todo de que a gente tem que responder a esses processos. E nem sempre isso é lembrado, eu acho... Mas também a gente se vale deles para poder falar [...] “não, eu tenho prioridade”, a minha prioridade é a prioridade da conferência. E tem gente

que sempre tenta colocar isso relativizado, sabe. Então, eu acho que as conferências assim dão uma legitimidade mais uma orientação para o que tem que ser prioritário, que ao mesmo tempo em que facilita o nosso trabalho, complexifica. Porque um Estado que esteve de costas para tantas questões por tanto tempo, agora a gente tem que começar a virar. (GJ3, em 22 de setembro de 2014).

Então, para nós um momento extremamente importante é a conferência, né. [...] Embora ela não seja assim deliberativa... Ela delibera, né, mas ela não dá... Ela me dá a legitimidade, mas não a obrigatoriedade, digamos assim, né. As demandas são legítimas que estão ali e a gente tem que levar em consideração. (GM1, em 19 de setembro de 2014).

[...] demanda que veio da sociedade civil a gente precisa por muito mais energia para dar conta de atendê-la. A gente pode falar “ah, não, mas não é tudo que a sociedade civil demanda que a gente vai atender”. Mas aí eu te pergunto: quem que define? Se a gente está fazendo conferência e se a gente está consultando a sociedade civil, por que a gente vai passar outras coisas na frente ou por que a gente não vai priorizar tanto? Então, assim a gente precisa honrar o que foi pautado nas conferências, porque isso tem a ver com a democracia. A gente não pode abrir mão da democracia. Se a gente faz a política de qualquer jeito, a gente está indo contra a democracia. Então, assim fazer a democracia acontecer é fazer a política do jeito que a sociedade civil demandou, né. E nem que para isso a gente tenha que adaptar ou aprimorar a estrutura do Estado. Assim essa coisa do aperfeiçoamento institucional é inevitável. A gente vai precisar aprimorar a estrutura do Estado para garantir a governança, para garantir a democracia, porque senão não vai fluir, né. Tem que ter coragem para isso. Dá trabalho? Dá. Mas o povo está mandando trabalhar, tem que trabalhar. Senão, vai para a iniciativa privada. (GJ4, em 22 de setembro de 2014).

Quanto ao perfil de participantes, predomina a constatação de que há baixa presença de mulheres jovens nas conferências, sendo que a CNJuv é considerada um pouco mais acessível às jovens do que a CNPM. O desequilíbrio persiste ainda que as conferências promovam a participação de segmentos historicamente excluídos e tende a aumentar com o “afunilamento” de públicos selecionados desde as etapas municipais até a etapa nacional. Ademais, a simples presença de mulheres jovens, importante por si, não assegura a defesa de pautas específicas do segmento nem um viés progressista dos debates, sobretudo em relação a assuntos tidos como tabus, a exemplo da legalização do aborto. Entrevistadas da sociedade civil destacam que a incidência de jovens feministas nas conferências é fundamental para a afirmação dos direitos das mulheres jovens, mas também pode ser um trabalho desgastante para essas sujeitas, uma vez que, em geral, elas se organizam para construir pautas próprias e ainda acompanham, elaboram e defendem pautas gerais (das mulheres ou da juventude como

um todo), muitas vezes sem apoio dos demais segmentos. Outro ponto trazido por informantes da sociedade civil é a repetição de públicos nas conferências, que transitam em espaços diferentes para demarcarem as mesmas propostas, como é o caso de jovens feministas que trataram de discutir a perspectiva de gênero na CNJuv e a perspectiva geracional na CNPM.

[...] a parte das análises que a gente fez aqui [na SNJ] é que a participação de jovens [em conferências], no geral, é muito baixa. Qualquer conferência [...] é um percentual baixo. Então, nesse aspecto talvez a mais aberta, a que tem maior abertura para debater a temática de mulheres e juventude eu acho que seria a Conferência Nacional de Juventude mesmo. [...] E a conferência de direitos da mulher, eu acho que também o percentual de mulheres jovens que participou é baixo. E ela é muito polarizada em outros temas, que são [...] mais nevrálgicos no movimento de mulheres, que é a questão da legalização do aborto [...]. [A 3ª CNPM] quase implodiu por conta de um tema relacionado à diversidade religiosa. Então, esse tema ainda do estado laico, religião e ao mesmo tempo respeito às diversidades religiosas é um tema muito polêmico, que acho que acaba se sobrepondo a outras articulações que possam ser feitas especificamente para o segmento de juventude. (GJ2, em 18 de setembro de 2014).

[...] eu participei da 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e acho que da segunda também. E nessa eu percebi que as jovens mulheres representavam um grupo significativo, né, um grupo presente na conferência [...]. Eu acho que talvez o espaço das jovens mulheres na conferência de juventude tenha sido maior do que na própria conferência de políticas para as mulheres. (PGT3, em 23 de outubro de 2014).

[...] sei lá, 5% das mulheres que estão lá [nas conferências de juventude] são mulheres jovens que atuam no movimento feminista. A gente pouco consegue se reunir enquanto mulheres jovens nos espaços de conferência, fica cada uma no seu movimento, debatendo a sua pauta e priorizando o que é dito “mais geral” do que as pautas mesmo do feminismo. [...] É um trabalho em dobro para essas mulheres jovens, porque elas têm que mostrar e comprovar o tempo todo que sabem debater a pauta geral, que sabem defender a pauta de todas, mas também tem que levar o debate feminista, porque os outros jovens não assumem a pauta das mulheres. Então, a gente tem que fazer o trabalho em dobro com eles junto. (PGT4, em 30 de outubro de 2014).

[...] normalmente [as mulheres jovens] vão para os espaços de juventude reivindicar a questão das mulheres e vão para os espaços das mulheres reivindicar as questões de juventude. E na última conferência de mulheres [3ª CNPM], ah, eu cacei jovem e não achei uma, sabe. Achei umas duas [...] que levam esse tema, mas tentamos igual. E eu estava coordenando um grupo de trabalho que foi muito cansativo, porque começou às nove da manhã e terminou às oito e meia da noite e eu perdi a Michelle Bachelet. E aí a gente não conseguiu parar para ver as cinco meninas que tinha na

conferência, entendeu? Eu também acho que foi num espaço que também não agrega mais as jovens, de certa forma. [...] Se agregou [...] no município ou no estado, elas não conseguiram chegar, né. Mas como eu organizei a do estado e também não vi jovens, então, não acho que seja esse o motivo. (PGT2, em 22 de setembro de 2014).

A heterogeneidade de públicos participantes nem sempre significa uma celebração da pluralidade nas conferências; ao contrário, pode representar retrocessos em termos de qualidade democrática. Algumas entrevistadas alertam que tem havido um aumento da presença de segmentos conservadores que se organizam para impedir o avanço de pautas de direitos humanos. Para uma gestora da SPM, o equilíbrio de forças sociais tem mudado: o processo de institucionalização das políticas de inclusão de grupos estaria produzindo um paradoxo na base das próprias políticas, pois as conferências têm sido cada vez mais articuladas por agentes governamentais que têm pouca ou nenhuma conexão com os movimentos sociais nos estados e municípios. Com isso, os acúmulos das lutas estariam perdendo centralidade nos debates. Uma dificuldade adicional relatada por uma participante da sociedade civil é de que os movimentos progressistas também disputam reivindicações e, embora possam apoiar pautas feministas, isso não garante que irão considerá-las prioritárias. É como se as questões de mulheres viessem a reboque de outras supostamente mais importantes. Essa mesma entrevistada explica que as feministas geralmente precisam adotar estratégias discursivas para atenuar a radicalidade de algumas demandas e conseguir maior adesão no momento de votação das deliberações.

[...] tem um [...] fenômeno social que começa a estar cada vez mais presente [nas conferências de políticas para mulheres], que é o fenômeno da resistência, que é a presença de grupos religiosos que são contra os direitos sexuais e reprodutivos. Em outras palavras, elas só querem ser contra o aborto, que começam a penetrar. Porque elas penetram nas instituições, elas penetram nas organizações sociais, tanto nas ONGs quanto nos movimentos de mulheres. Então, vamos dizer assim, tem assim, por exemplo, aqui no [Conselho Nacional dos Direitos da Mulher] [...] a representante do movimento das mulheres camponesas. Elas são ótimas, [...] reivindicam uma série de coisas positivas, mas são contra o aborto. A gente tem um outro grupo de sindicalistas que são fortes e reivindicativas, mas são contra a profissionalização da prostituição. Então, tu tens muitos jogos de interesses, de reivindicações, muita luta. Tem uma luta muito grande. Então, isso tudo vai estar posto nas conferências. E aí começam as negociações, um cede aqui, outro cede ali, outro cede aqui até que se chega, né, não vou dizer a um consenso, mas se chega a determinado equilíbrio. E a partir dessas questões a gente sistematiza para fazer o plano. (GM2, em 9 de outubro de 2014).

[...] as forças conservadoras também têm juventudes representativas e [...] estão nesses espaços disputando seus interesses e tentando garantir políticas públicas para [suas] áreas, então não cabe a gente uma ingenuidade de achar que juventude é tudo de bom e é só direitos humanos, que a gente vai conseguir garantir todas as nossas especificidades, porque não é. (PGT1, em 11 de setembro de 2014).

[...] As primeiras conferências, embora propostas pelo governo, elas tiveram uma dinâmica muito forte de serem impulsionadas pelo movimento social. [...] À medida que o tempo passa, essas políticas vão se institucionalizando também. Então, cada vez mais quem está no processo de organização das conferências não é o movimento social mais, mas são os governos locais e o Governo Federal, né. Então, também você acaba tendo uma presença muito maior de pessoas que não tem uma concepção do que que é o movimento de juventude, do que que é uma plataforma de juventude. Do mesmo jeito, uma concepção do que que é o feminismo, qual é a visão do feminismo que nós queremos para a sociedade brasileira, cada vez mais são pessoas que estão tocando políticas públicas... O equilíbrio foi alterando com o passar do tempo, entendeu? A gente tem que repensar isso para poder aproveitar a riqueza que esse momento tem como um momento de debate político-social de um setor. (GM3, em 9 de outubro de 2014).

[...] os movimentos progressistas [...] se posicionam junto às demandas das jovens mulheres, mas na hora das votações e tal, na hora de defender mesmo, de deixar como prioridade, acabam não fazendo isso assim. Eu acho que nas conferências o debate é feito com qualidade, mas na hora de virar deliberação a gente acaba tendo que mediar e muitas vezes também não passa o que a gente propõe, para poder conseguir passar. Então, por exemplo, legalização do aborto é uma coisa que a gente não pode propor, mas aí tem que falar “ah, tem que ter direito ao seu corpo, autonomia sobre o próprio corpo”. Aí consegue passar. Porque se a gente falasse a pauta como ela é, como ela deve ser, a gente, às vezes, não consegue construir consensos com outros movimentos, né. Então, a gente fica tendo que fazer mediações. (PGT4, em 30 de outubro de 2014).

### **3.3.2. Estratégias inclusivas das mulheres jovens e indícios de articulação sistêmica entre conferências, Forito e GT Jovens Mulheres**

As entrevistadas identificam vários fatores que condicionam as possibilidades de inclusão das mulheres jovens nas deliberações das conferências: desde as dinâmicas de discussão nos eventos, que podem ou não dar visibilidade aos grupos subalternizados, passando pela oportunidade de interação entre governo e sociedade civil (inclusive em momentos informais, como no horário de almoço, por exemplo), até a compreensão da interseccionalidade nas políticas públicas, que pode ser prejudicada por estereótipos

reducionistas e pelo não reconhecimento de diferenças. O adultocentrismo no feminismo e nas políticas para as mulheres, por exemplo, é criticado como um problema recorrente por participantes da sociedade civil. Uma gestora da SPM relativiza o lugar das pautas específicas de segmentos de mulheres, que seriam contempladas no “bojo comum” de pautas tradicionais, como saúde e educação. Para uma participante da sociedade civil, no entanto, não basta citar as mulheres jovens nas diretrizes das políticas para mulheres, porque isso pode “diluir” as suas especificidades. Seria preciso aprovar propostas focalizadas nas jovens. Há quem avalie, nesse aspecto, que a SNJ demonstra maior abertura para lidar com o tema do que a SPM e que são os movimentos juvenis que levam a discussão geracional para os espaços de mulheres.

[...] Na primeira conferência [de juventude] teve uma força maior, um apelo maior à questão das jovens mulheres, mas também porque a metodologia da conferência era diferente. E aí acho que a coisa dos sujeitos que são cinco, basicamente, né: as jovens mulheres, os jovens rurais, os jovens deficientes, os jovens negros e LGBT, eram cinco sujeitos que ganharam destaque, porque tinham uma lógica de pensar sujeito. Quando a lógica mudou para temas, na segunda conferência, as jovens mulheres ficaram diluídas. [...] Isso é muito claro quando você vê o texto da resolução da segunda conferência. Porque aí tudo vira só uma caixinha a mais que você precisa considerar, mas não há uma perspectiva clara de como é que essas coisas se dão entre si na prática, né. [...] [A 1ª CNJuv] tinha uma metodologia de pensar o sujeito. Então, as jovens mulheres emplacaram com mais força na pauta, que era própria delas, no conjunto de toda discussão que estava ali de educação, de trabalho, de mobilidade. (GJ1, em 18 de setembro de 2014).

Sem dúvida as conferências tiveram um papel fundamental [na definição de políticas para as mulheres jovens]. Fundamental porque era um momento em que a gente podia estar de cara com as autoridades públicas e por o dedo no nariz e falar “oh, você não está me ouvindo, você não está me vendo, você está fazendo uma política que não me contempla”, né. Então, estar nas conferências possibilitava a gente conversar. As conferências, por serem espaços de sociedade civil e governo, e de ter lá a quantidade X de delegados do governo e de delegados Y da sociedade civil, de ter os chefes de Estado, presidente, ministros de outras áreas de interesse, tudo junto no mesmo lugar, fazia com que a gente almoçasse juntos e aí num almoço a gente pudesse falar “olha, a gente está aqui definindo uma política, uma proposta, vamos pensar isso, porque que não está avançando esse ponto? Qual é o seu receio?”. E isso foi muito legal, porque a gente pode conversar com a Nilcéa Freire, que na época era ministra de políticas para as mulheres [...]. (PGT1, em 11 de setembro de 2014).

[...] na conferência de mulheres eu acho que é mais difícil, porque o tema das jovens é difícil, porque têm muitas jovens lá, a gente participa e tal... Eu acho que o movimento

feminista, ele ainda tem uma carga geracional muito grande. Então, a pauta de jovens, enquanto jovens, pouco aparece. O debate é mais geral. E muitas vezes quando aparece, aparece só mais como a questão sobre o padrão de beleza e tudo mais, que é importante, mas não dá conta do debate real, da jovem, de questionar de fato o capitalismo e tudo mais, é uma questão mais “ah, as jovens estão preocupadas em debater e quebrar os padrões de beleza”, sem fazer a relação complexa do porquê que tem padrão de beleza e tudo mais. Então, acho que também nos reservam um “guetinho” ali no movimento feminista das jovens que vão debater padrão de beleza. (PGT4, em 30 de outubro de 2014).

[...] nas conferências têm tido cada vez mais uma presença jovem, o que é muito positivo, né. E há reivindicações, mas as reivindicações entram no bojo comum, elas entram, essas que eu te falei de direitos sexuais e reprodutivos e tal, violência e combate, né. [...] Claro que tem que ter alguma ação específica, porque abre o leque, né, e fecha com o leque geracional. Mas a maioria das ações, elas são contempladas, tanto nos eixos mais tradicionais da educação, quanto da saúde, quanto do trabalho, da violência tem um eixo específico que é o eixo sobre racismo, sexismo e lesbofobia, né. Então, isso tudo está posto. E as segmentações, por exemplo, né, quando se trata da questão da diversidade, o que predomina é a questão de gênero. [...] A questão de gênero e a questão racial. Quando se trata das questões mais tradicionais como saúde, educação etc., aí há uma certa unidade. Nem a questão de gênero, nem a questão racial se sobrepõe uma a outra, nem a questão da sexualidade se sobrepõe. Elas permanecem mais ou menos todas elas, digamos assim, no mesmo bojo de reivindicação, né. (GM2, em 9 de outubro de 2014).

Tem essa preocupação do governo em construir uma agenda mais concreta de juventude. Então, com certeza, os avanços que nós tivemos para as mulheres jovens, eles se refletem muito em relação aos avanços gerais da agenda de juventude, né. Agora eu acho que, por exemplo, o que foi feito na conferência de mulheres eu não sei se é a melhor solução. Porque colocaram nas diretrizes [...] “levando em conta a necessidade de raça, de etnia, geracional”, aí cita lá as mulheres jovens. [...] Mas enquanto proposta mesmo, aprovada, não me lembro de cabeça [...], mas não tem nenhuma proposta específica. [...] Eu acho que foi uma saída proposta pelo governo como diretriz, mas que muitas vezes pode diluir. Porque, às vezes, você tem que falar assim: “olha, vamos aprovar uma proposta para as mulheres jovens”. (PGT4, em 30 de outubro de 2014).

[...] a SNJ sempre manteve relações com a SPM, né, para pensar junto. Mas sempre no sentido de provocar a SPM, de convidar a SPM a se posicionar, a se colocar, a apoiar. Porque do lado de lá não há uma reflexão que esse seja um sujeito prioritário. A gente concorda, mas não é o foco. [...] Juventude não é uma perspectiva do lado de lá, né. Então, acho que é dos movimentos juvenis das jovens mulheres que estão nos movimentos juvenis fundamentalmente. (GJ1, em 18 de setembro de 2014).

Nesse contexto, estratégias inusitadas foram adotadas por jovens feministas para a inclusão das mulheres jovens nas deliberações das conferências. Um dos atores que impulsionou essa incidência foi o Fórum Cone Sul de Mulheres Jovens Políticas, promovido pela Fundação Friedrich Ebert no período de 2002 a 2009. O Forito, como também ficou conhecido, desenvolveu um trabalho de formação e preparação de jovens lideranças de todo o país para atuação em espaços participativos. Essa iniciativa contribuiu para a constituição das mulheres jovens como uma força política relevante, principalmente na 2ª CNPM. Uma gestora da SNJ e uma participante da sociedade civil que estiveram vinculadas ao Forito narram como o grupo obteve acesso privilegiado a informações e pessoas do governo, usou formas alternativas de comunicação e provocou encontros entre mulheres jovens nas duas primeiras edições da CNPM. Tais estratégias influenciaram o debate e convergiram para que as jovens tivessem uma proeminência que, de certo modo, compensava a sua desvantagem numérica em meio ao conjunto de delegadas adultas.

[...] A estratégia do Forito foi muito acertada. [...] [Conseguimos o documento de referência da 1ª CNPM] que ninguém tinha [...]. A gente por dois dias estudou, fez grupo, fez proposta [...]. A gente tinha poucas delegadas – acho que a gente só tinha [uma] delegada [...] – mas a gente negociou com a SPM [...] para as meninas do Forito entrarem. Elas [da SPM] eram todas queridinhas, as petistas velhas acham todo Forito queridinho, né. Então, a gente negociou credencial para todas entrarem, estou falando em 20. Algumas não foram, voltaram para casa, mas não tinha esquema de delegação. [...]. Mas o que que ajudou? A gente ia de ouvinte e ajudava a fazer a política, discutia as propostas com quem estava do lado ou passava, né? Então, as meninas se dividiram em vários grupos. Mas, antes disso, acho que o que foi mais emblemático na primeira conferência [...] foi o dia [...] que tinha a mesa, estava o Dirceu, que ele era o bambambã do governo Lula, Casa Civil, estava a [ministra da SPM] Nilcéa [Freire], Sueli Carneiro e Jaqueline Pitanguy na mesa. Estava o Dirceu falando qualquer coisa, as meninas pularam no palco, a gente pintou a faixa... [...] E aí as meninas entram, era muito grande o lugar da conferência, elas entraram com a faixa, atravessaram o salão e pularam no palco com o cara falando. [Uma delas] cantou um rap que elas tinham feito, que era o que estava escrito na faixa “educação não sexista, legalização do aborto, trabalho” não sei o quê e tal. E ela cantou e aí elas levaram uma plaquinha. [...] E quando eu vi eu falei “gente, elas vão fazer isso mesmo”. E aí foi muito engraçado. E aí elas levaram uma plaquinha “reunião das jovens amanhã tal hora”. Porque tinha muitas meninas jovens na conferência, mas elas não estavam organizadas como jovens. Aí no dia seguinte eu chego no gramado uma galera. [...] Então, foi muito interessante. Aí elas deram uma fortalecida, compartilharam as propostas que tinham estudado e a galera foi para os grupos. [...] [Mas] o resultado dessa conferência não foi tão positivo para jovens.

[...] Ficou uma coisa meio das fofinhas. Só que algumas mulheres não acharam isso, né. [...] E aí, assim, mesmo não tendo tido o resultado que a gente queria, mas teve algum apontamento do ponto de vista geracional no documento. E na sistematização do documento metade das fotos eram as meninas, era patético, né. [...] E uma discussão que foi começada com a SPM, tipo “olha, SPM, a gente precisa continuar conversando sobre isso”. [...] A gente começou a envolver um pouco mais a SPM também na agenda. [...] Aí na [2ª CNPM] [...] o Forito já era uma grande referência. A gente fez de novo a oficina, mas aí a gente juntou com a Unifem e ampliou para trazer mais mulheres além do Forito [...]. E aí assim, as meninas conseguiram aprovar aquele eixo lá... E aí também foi para o palco, mas já pegava mal. Diferente da primeira, que era meio gracioso, agora já tinha um espaço, tinha uma institucionalidade que falasse “olha, não dá para dizer não”. [...] E aí sempre a questão era: qual a especificidade de ser mulher jovem? Porque a gente até hoje escuta falarem “mas a gente também era jovem, quando a gente defendia o aborto”, “o feminismo não é uma pauta para jovens” e tal. Mas quais as novas questões que as mulheres jovens trazem que não estão colocadas? Então, isso foi sempre o que a gente discutiu no Forito, né, e que acho que necessariamente tentou levar para as conferências, né. E mesmo coisas que não eram totalmente de consenso, como a questão do “contra o adultocentrismo”. Eu nunca tinha pensado muito nesse conceito. (GJ3, em 22 de setembro de 2014).

Eu acho que é inevitável a gente dizer que, dentro desse cenário, um importante espaço de fomento, articulação e organização, principalmente por conta de recursos, né, foi o espaço do Forito – o Forito de mulheres jovens promovido pela Fundação Friederich Eberth. [...] Esse foi um espaço que a fundação abriu pra gente debater, reunir mulheres jovens, de várias perspectivas diferentes, para pensar o que é ser mulher jovem, né, feminista, enfim, mas o que era ser mulher jovem naquela sociedade. Eu acho que o Forito foi um importante espaço, de fato, para nossa incidência e articulação a nível nacional. A nossa melhor incidência dentro, inclusive, da própria conferência de mulheres, se deu porque três dias antes a gente conseguiu ter condições de estar lá, de fazer oficinas, pra aprender a fazer zine, fazer *bottoms*, e levar, através de uma linguagem jovem, reivindicações que dessem visibilidade ao que era ser mulher jovem naquele espaço. Então, sem dúvida, esse é um espaço importante. Agora, é importante dizer que não é o único espaço, né. A organicidade também, como um movimento que se constituiu, é muito relevante. Eu acho que a gente tem um olhar muito pouco aprimorado pra isso. (PGT1, em 11 de setembro de 2014).

A mesma participante da sociedade civil (PGT1) descreve como sua rede mais imediata de relações se aliou com outros segmentos de mulheres para aprovar propostas de políticas para mulheres jovens durante a plenária da 2ª CNPM, além de ter garantido a participação de uma jovem feminista no comitê de redação do II PNPM, definido naquele evento. Essa informante também atribui às jovens o fortalecimento de pautas

interseccionais na 2ª CNPM e relata o emprego de múltiplas estratégias – de negociação, comunicação, captação de recursos, acesso a autoridades, treinamento, ocupação de espaços de relatoria e apropriação das regras do evento – que transcendem a deliberação de conteúdo das propostas. Para trazer à tona a riqueza de detalhes dessas estratégias, o relato é reproduzido quase que integralmente:

[...] [Na 2ª CNPM] nós nos reunimos com mulheres jovens de várias partes do país. Era uma conferência, tinha em torno de umas 3 mil mulheres, e tinha em torno de umas 100 jovens, vindas como delegadas, né, e nesse espaço a gente falava: a gente não pode sair daqui, tem que ser um compromisso nosso de colocar um capítulo dentro do plano nacional que contemple as nossas especificidades. [...] as indígenas estavam fazendo isso, as quilombolas estavam fazendo isso, as negras estavam fazendo isso, e as jovens fizeram também. E na hora de ir para o plenário e de apresentar as nossas propostas, a gente percebeu que o diálogo intergeracional não era só as jovens, mas também as idosas, que estavam também excluídas desse contexto. Então a forma que a gente conseguiu garantir que as nossas questões, as nossas especificidades fossem contempladas dentro do plano nacional, foi somando força com as idosas e elas, que sensibilizavam ainda mais o público, receberam, assim como nós também articulamos com outros, conseguimos o apoio das mulheres negras, o apoio das indígenas, então, pra conseguir somar um número significativo de votos pra gente conseguir garantir o capítulo. Foi aquela coisa da pressa de escrever, mas acima de tudo a articulação da rede de perceber que as especificidades excluídas daquela linguagem feminista universal tiveram que fazer alianças. E era isso, as jovens votando nas indígenas pra elas conseguirem aprovar o que elas precisavam. E era um aviso de plenária. Então todas na plenária, uma representante de cada dava o sinal: “olha, é agora a nossa pauta, vamos votar aqui”, e a gente votava em bloco. [...] Então as mulheres jovens foram as responsáveis, sem dúvida alguma, para que o feminismo pudesse avançar, por exemplo, na questão de respeito às lésbicas, de respeito às negras. Vou especificar: na época da nossa conferência, a gente fez um zine que era assim: “o feminismo não combina com racismo”. [...] A gente fez esse zine para problematizar o que o feminismo não estava dando conta. Só que a gente, enquanto mulher jovem, trouxe isso pro embate para dizer “olha, feminismo, assim como vocês não estão vendo a questão das diferenças intergeracionais, você não dá conta de debater outros temas que a gente vive”. Então, assim, eu sou uma mulher jovem lésbica negra, né, colocando uma identidade. E como você contempla eu dentro desse espaço político? A jovem agregava em si identidades múltiplas que o movimento não estava dando conta. E que se a gente fosse por bandeiras específicas a gente se desmembrava, que era o que estava acontecendo. As mulheres jovens chegavam nesses espaços públicos por conta de bandeiras específicas. Então veio a jovem lésbica, a jovem negra, a jovem indígena, a jovem de movimentos tradicionais. Cada uma chegou desse jeito e não tinha um bolo pra entender o que é ser jovem feminista, ou seja, tudo isso faz parte da nossa identidade. Acho que o documento das jovens contemplava essa

pluralidade, essa diversidade que o movimento não dava conta. (PGT1, em 11 de setembro de 2014).

[...] a gente montou uma série de estratégias [...] e ninguém nos ajudou, assim, de forma gratuita, né. Parte das ajudas vieram dessas organizações institucionalizadas que já tinham trânsito ou reconhecimento histórico, enfim, e que, de alguma forma, a partir do momento em que foram sensibilizadas de que o que a gente estava falando era uma coisa que não era só de foro íntimo, era uma coisa coletiva, elas compraram a briga junto e nos ajudaram, mas teve uma coisa também de nós pensarmos estratégias. [...] [criamos um grupo de comunicação] que foi uma experiência, hoje, avaliando, extremamente estratégica para essas coisas acontecerem. Porque, olha a nossa sacada: na época, a gente não tinha acesso a essas autoridades, mas a gente sabia que a sala de imprensa das grandes revistas, enfim, ficava do lado da sala dessas autoridades. Então a gente falou: por que, ao invés da gente disputar a delegação, né sair, delegadas, todo aquele trâmite desgastante, porque a gente não se inscreve enquanto jornalistas ou comunicadoras, né, ligadas a uma organização específica, que a gente mesma criou, [...] se inscreve enquanto imprensa e aí a gente tem internet, computadores, impressão e acesso às autoridades, porque a sala está lá do lado. E imprensa transita em qualquer lugar, porque tem que entrevistar autoridade, mas também entrevista delegada. Então a gente colocou dez meninas jovens durante a [2ª] conferência. A gente fez um grupo e falou assim “queremos isso”. [...] montamos equipe, treinamos equipe para fazer as entrevistas numa linguagem jovem. Então era também a comunicação sendo ocupada por mulheres jovens, falando com outras mulheres jovens ou com outras, mas era um olhar da mulher jovem sobre o que estava acontecendo na época, e colocamos elas na sala de imprensa. E aí elas nos avisavam. As delegadas que estavam na plenária se digladiando, pensando política, proposta, se matando de escrever, intervindo, fazendo articulação, elas chegavam “olha, meninas, daqui duas horas a ministra vai estar na sala tal, ela vai ter uma reunião com X grupo, e a gente conseguiu uma agenda pra vocês falarem com ela”. Ah, beleza. “Montem a pauta do que vocês querem falar” E elas voltavam correndo para fazer alguma outra coisa e a gente continuava escrevendo a proposta. Tem que digitar, imprimir, pra entregar pra ministra para ela assinar o compromisso. Vai para a sala de imprensa, elas digitam, imprimem, trazem. Então acho que isso foi uma estratégia totalmente criativa e que a gente pouco explorava nos espaços de conferência e que foi super bacana para viabilizar contatos para além dessa dependência institucional com as parceiras, né, com organizações que já tivessem esse tipo de contato. E o melhor foi a receptividade, porque essas autoridades nos recebiam em paralelo e consideravam de fato que a pauta era importante. Então a própria Nilcéa, eu lembro, quando a gente propôs o capítulo de mulheres jovens e idosas, porque ficou assim o capítulo, eu lembro que a gente tinha feito uma reunião com ela um dia antes e falamos que a gente ia apresentar isso em plenária e que seria muito importante a gente contar com o apoio dela. E aí quando ela viu que o plenário estava dividido, não estava querendo muito levar essa pauta, a própria ministra entreviu e disse “consideramos

enquanto SPM necessário ter sim um capítulo intergeracional”. Aí ela comprou a briga também das idosas. Ou seja, porque a gente se articulou antes pra fazer uma agenda que sensibilizasse a gestora para no momento que a gente precisasse do apoio dela, ela estivesse já pronta para nos apoiar. Então tudo foi costura e tudo a gente fez sem ninguém nos referenciar, porque as [feministas] históricas, de alguma forma não faziam isso. As históricas ainda estavam muito pautadas em embate, né. Esse sim que foi papel do movimento social: chegar lá e fazer o embate, não chegar lá para dialogar. Chegar lá para denunciar, para expor, para constranger. O nosso papel não era esse. O nosso papel era dialogar, construir, articular. Então, essa diferença de atuação fez com que os nossos avanços de políticas fossem muito maiores do que talvez esses grupos que historicamente estão batendo a tecla e fazendo um tipo de debate, um tipo de discurso que não sensibiliza efetivamente o gestor público, que é quem vai fazer a política pública. (PGT1, em 11 de setembro de 2014).

[Sobre o grupo de trabalho para redação do plano:] A gente teve uma jovem do nosso [coletivo]. [...] foi uma briga, porque isso saiu no final da conferência. Esse grupo de trabalho foi proposto pela “plenária anticapítulo das jovens” e o intuito era exatamente isso. Porque, assim, a gente percebia que a relatoria também era um espaço estratégico. E todos os espaços que a gente pode disputar relatoria a gente disputou, porque era um momento em que as relatoras depois iam se encontrar, terminar os textos, e a gente percebia nos textos que havia alterações. A proposta chegava de um jeito e saía no plano de outro. Então, pra gente garantir o nosso olhar, a gente teve que garantir também uma jovem para estar lá, para brigar, porque aí era momento de embate político. Aí, sim, não era mais diálogo. Era de afirmação. Tudo tinha que ter jovens. Onde tivesse recorte de gênero e raça, juventude, juventude. A gente não se cansava de falar isso. Era até engraçado! Nós, mulheres, jovens, negras, periféricas, blá blá blá. Era uma carta que tinha um trecho só de qualificação de identidades, porque era isso, a gente estava somando com vários grupos para fazer alianças. E aí ter uma jovem com esse olhar para fazer a redação e garantir essa relatoria, principalmente para que o plano saísse o menos prejudicial possível, em perda de conteúdo, né, porque infelizmente a gente sabe que isso acontece, foi também uma estratégia nossa. E isso foi tirado porque elas queriam mudar as nossas propostas. [...] A gente percebeu que ia ter manobra no texto e então automaticamente a gente se lançou e falou “não, queremos estar também, vai ter uma jovem, vai ter uma jovem nossa”. (PGT1, em 11 de setembro de 2014).

Entrevistadas da sociedade civil avaliam que houve um refluxo na agenda das mulheres jovens e uma intensificação na participação de grupos conservadores na 3ª CNPM e na 2ª CNJuv. A essa altura, o Forito já não atuava mais, mas o GT Jovens Mulheres estava em funcionamento. As participantes do GT tiveram acesso à 2ª CNJuv como observadoras. Mais uma vez, a informante anterior conta que as jovens criaram um esquema próprio de incidência em ambas as conferências, chegando a burlar as

regras de acesso aos grupos de trabalho na 2ª CNJuv. A redação do PNPM 2013-2015, resultado da 3ª CNPM, teria refletido essa perda qualitativa. Outra informante relata a pressão feita por participantes do GT e outras jovens da sociedade civil para que a SPM alterasse o documento, que estava prestes a ser publicado, na ocasião do I Seminário Nacional de Políticas Públicas para Jovens Mulheres.

[...] Eu acho que a gente perdeu muito na terceira conferência [de mulheres]. Primeiro, porque o nosso coletivo, inclusive, sabia que o cenário político nacional não ia ser favorável às jovens, porque coincidiram as agendas, né. Na mesma semana que aconteceria a Conferência de Políticas para as Mulheres, também aconteceu a Conferência Nacional de Juventude. Então isso esvaziou muito, porque as conferências municipais, estaduais, estavam caminhando com agendas quase que idênticas, de forma paralela, né. [...] você não pode estar em dois lugares ao mesmo tempo. [...] A gente sabia que isso ia acontecer. [...] E aí a gente teve que se virar nos trinta. [Na 2ª CNJuv] por vezes éramos tão poucas que, assim, tinham trinta grupos de trabalho, acontecendo trinta debates diferentes, nós éramos vinte. Aí a gente definiu: “oh, vamos pegar dois crachás, fala para a recepção que a gente perdeu o crachá”, porque eles marcavam o número da sala atrás, então você não podia entrar em mais de uma sala que o número marcado, então a gente pegava dois crachás. Estratégias de articulação, né. E aí ficava, sei lá. Eu tenho domínio na área de saúde e educação. Então eu vou pro grupo 2 e 5. Aí um crachá era número dois e outro número cinco. No 2 eu incidia, ouvia algum parceiro e falava “olha, a gente está querendo fechar essa proposta. Você garante pra gente ela? Eu vou pra outro lugar.” E aí a pessoa ficava pra defender a gente. Foi assim que a gente fez na de juventude. E na de mulheres – eu fui para a de juventude – essas foram as estratégias que a gente fez. [...] [Na 2ª CNJuv] eram dois grupos de trabalho [que considerávamos prioritários]. Um era sobre gênero, não era sobre mulheres, então isso mudou um pouco a perspectiva, então tinha homossexuais, tinha outros grupos ali presentes, porque gênero transita, e [o outro grupo] sobre saúde. A gente tentou encaminhar as duas propostas nos dois grupos. Saúde abominou porque falou assim “ah, esse ponto aqui prioritário para a saúde não, vai ser tratado no grupo de gênero”. E no grupo de gênero, quando foi tratado, lá dentro houve um racha, que achava que de fato era um ponto a ser tratado lá, porém que não eram as perspectivas de todos os grupos, porque os grupos religiosos jovens se articularam também e estavam presentes em todos os grupos de trabalho. E estavam em peso, isso que era pior. Então tinha duas, três militantes de direitos humanos para cinco, seis jovens de igreja que foram levados lá para votar. Então a gente perdia na quantidade de votos. Então esse foi um ponto que prejudicou bastante e acabou levando pro plenário e aí no plenário a gente falou assim “olha, se você não é contra, mas também não pode votar a favor, se abstém, porque a abstenção não conta como voto e aí a gente consegue ter maioria”. Foi assim que a gente conseguiu vencer. Porque se todos tivessem que votar, nós teríamos perdido esse ponto. (PGT1, em 11 de setembro de 2014).

Porque, vamos combinar, né, a gente sensibiliza a SPM, mas não sei nem se eles mudaram a redação do plano nacional de mulheres [PNPM 2013-2015]. Aquela redação estava ridícula. A gente brigou com elas no seminário [I Seminário Nacional de Políticas Públicas para Jovens Mulheres], mas eu não sei se deu tempo, se elas fizeram [...]. (PGT2, em 22 de setembro de 2014).

Ressalte-se, finalmente, a interface entre as conferências e o GT Jovens Mulheres, percebida por uma gestora da SNJ como uma relação indireta que se dá por meio do acúmulo progressivo do debate em diferentes espaços. Ela acredita que as “militantes” de movimentos sociais têm um papel fundamental nessa produção de conteúdo. A presença no GT de participantes da sociedade civil que estiveram nas conferências permitiria o desenvolvimento programático de uma agenda com lastro em acúmulos dos movimentos sociais e das conferências. A discussão sobre o GT será melhor desenvolvida no capítulo 3.

As conferências [...] vão gerando um acúmulo de debate e alguns consensos [...]. [Elas] funcionam como um grande espaço de articulação e de encontro entre várias pessoas que debatem mais ou menos a mesma coisa, mas que têm prioridades. Ao mesmo tempo em que é um espaço de disputa, de pautas, de como que é que você consegue colocar a sua pauta como prioritária, mas também é um espaço de você gerar consensos e grandes articulações em torno da defesa de algumas bandeiras. E eu acho que é um acúmulo que você não perde. Porque ele é consolidado através de muito debate e tal, né, não é só o documento final, a leitura do documento. Mas é todo o processo de debate que ocorre no meio disso. E como boa parte dessas atrizes aí que participaram do GT, que estiveram envolvidas na conferência, né, são pessoas [...] [que] já tinham uma trajetória militante, então, na lógica, elas já trazem esse acúmulo do debate. Quando você já acumula o debate nesses espaços tanto da conferência de políticas públicas de juventude, de mulheres, o acúmulo que você traz do seu próprio movimento, ele vai desaguar nesses espaços. [...] Não acho que a gente trouxe [...] dentro do GT nenhuma pauta que fosse radicalmente nova ou que fosse alguma coisa que de alguma forma já não é debatida há algum tempo. É só um acúmulo com um olhar diferente. (GJ2, em 18 de setembro de 2014).

#### **4. Notas conclusivas**

As entrevistas oferecem uma amostra significativa de que o sistema de participação e deliberação sobre mulheres jovens, articulado a partir de conferências nacionais de políticas públicas, é atravessado por tipos de ação que desafiam e complexificam o ideal deliberativo previsto na primeira geração teórica da democracia deliberativa. Pode-se afirmar que pelo menos uma parte do repertório discursivo gerado

no sistema resulta de conflitos e negociações que vão além da mera troca de razões, transbordando para relações assentadas em estratégias de influência e “costuras políticas” não deliberativas. O suporte de atores institucionais e a criatividade das jovens feministas que participaram da 2ª CNPM, por exemplo, foram decisivos para que o segmento revertesse situações de desvantagem – com uma repercussão comunicativa que, simbolicamente, “inflava” a sua presença física – e conquistasse vitórias parciais, como a inclusão da perspectiva geracional no II PNPM. Ainda que algumas das estratégias inclusivas identificadas na pesquisa destoem de prescrições teóricas sobre a deliberação, não se pode concluir que esses padrões de ação e comunicação sejam antidemocráticos.

O surgimento do GT Jovens Mulheres evidencia a intenção de um setor do Governo Federal de fomentar a elaboração de uma agenda focalizada, em cooperação com agentes da sociedade civil. Isso parece coadunar com a saída cooperativa de Young (2000), aludida no capítulo 1, que trata da importância da construção de interfaces de colaboração entre poder público e lutas sociais para a consecução de resultados inclusivos nas políticas públicas. No entanto, a composição restritiva do espaço, determinada pelo governo, pode afetar a sua qualidade democrática, como será argumentado no capítulo 3. De qualquer maneira, o GT funcionou como um conector sistêmico entre as conferências de mulheres e de juventude, dando continuidade a um processo de discussão que resultou na realização do I Seminário Nacional de Políticas Públicas para Jovens Mulheres e na publicação de um livro que fortalece a consolidação da pauta das mulheres jovens. O GT contribuiu para o aprimoramento programático de uma agenda inclusiva que requer não apenas a presença das mulheres jovens nos espaços decisórios, mas também um aporte político-conceitual das dimensões de gênero e geração na agenda pública.

Como antecipado pela literatura, ameaças à qualidade democrática do sistema foram detectadas nas entrevistas, especialmente na seletividade desigual de participantes e representantes das conferências, em assimetrias que condicionam os processos de discussão e nas dificuldades de negociação entre setores ideologicamente antagônicos. As entrevistas também revelam que há pouco estímulo para a adoção de uma desejável “postura deliberativa” nas conferências, uma vez que a disputa de propostas pode induzir as pessoas a desenvolverem outras habilidades de ação e comunicação. Não obstante, o sistema foi capaz de produzir, do ponto de vista do conteúdo das propostas, um resultado “bom o suficiente” em termos inclusivos, avançando no reconhecimento

de demandas das mulheres jovens. A variedade de padrões de ação favoreceu um ganho no conteúdo das políticas. Entretanto, se a efetividade do sistema é também determinada pela transformação das proposições em políticas públicas, resta examinar em que medida esse processo tem propiciado ou não a inclusão efetiva das mulheres jovens.

### **CAPÍTULO 3 – A construção de uma agenda de políticas para as mulheres jovens no Governo Federal**

A inclusão de grupos nas políticas públicas pressupõe a participação social nos processos decisórios e uma representação política que reflita ideias justas e uma presença equilibrada dos diversos segmentos populacionais nos espaços de poder. Entre esse postulado e o cotidiano da gestão governamental, contudo, há sempre uma distância regulada por desigualdades estruturais que podem obstar a inclusão de maneira mais ou menos explícita e duradoura. Sistemas de opressão e dominação de grupos produzem, afetam e capturam práticas institucionais, relações interpessoais, modos de vida, imaginários e condutas, em trajetórias coletivas e individuais que são moldadas nas interações sociais e atualizadas historicamente. Embora essa dinâmica seja afetada por inúmeras variáveis, é possível presumir a capacidade inclusiva das instituições a partir da análise de alguns indícios pontuais.

Para compreender a busca por inclusão das mulheres jovens no Brasil, esta dissertação analisou as possíveis conexões entre o Fórum Cone Sul de Mulheres Jovens Políticas – Forito –, as conferências nacionais de políticas para as mulheres e de juventude e o GT Jovens Mulheres. Por meio da análise de entrevistas, foi possível identificar fatores singulares que condicionaram a possibilidade de inclusão desse segmento na agenda do Governo Federal no período de 2003 a 2014. As entrevistas realizadas confirmam que a confluência entre participação social, discussão especializada e responsividade da gestão federal foi determinante para que a temática das mulheres jovens emergisse na cena pública, ainda que timidamente. A ausência de representação das mulheres jovens no sistema político poderia ser apontada como um dos grandes impedimentos ao avanço da agenda, mas há outras dimensões a serem consideradas. Um problema fundamental é como traduzir as demandas por inclusão em prioridades, objetivos e metas de políticas públicas, o que exige produção de conhecimento sobre as realidades criticadas pelas lutas e metodologias de planejamento e gestão. Outro indício que não se reduz à participação nem à representação e passou a ter uma conotação peculiar no contexto da gestão, por mais que tenha emergido por causa das lutas, é a estratégia da transversalidade de gênero e juventude nas políticas públicas de juventude (PPJ) e nas políticas para as mulheres (PPM).

Este capítulo aborda esses assuntos em três seções, além desta introdução. A primeira seção apresenta as percepções das entrevistadas sobre o funcionamento do GT

Jovens Mulheres, apontando contribuições e limites do espaço, e o desafio da formulação de conteúdo de uma agenda inédita. A segunda seção discute o desafio da transversalidade de gênero e juventude como uma estratégia que exige recursos, mudanças culturais e articulação intersetorial dentro do governo. A terceira seção, conclusiva, resume indícios de que a construção de uma agenda de políticas para as mulheres jovens no sistema analisado, apesar de ser extremamente frágil em termos institucionais, pode ter lançado as bases para o aprofundamento da inclusão desse segmento na sociedade brasileira. O argumento de fundo é o de que participação e deliberação não podem prescindir da efetividade, entendida como o impacto gerado nas políticas públicas. As decisões importam na análise dos sistemas de participação e deliberação.

### **1. Contribuições e limites do GT Jovens Mulheres**

A origem do GT Jovens Mulheres está associada ao discurso de promoção da participação social como método de governo, vocalizado principalmente por Gilberto Carvalho, que atuou como ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR) durante o primeiro mandato da presidenta Dilma (2011-2014). Outros grupos de trabalho foram formados nesse contexto, no âmbito da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), que compõe a estrutura da SG-PR, sobre temas como juventude rural e juventude indígena, por exemplo, como relata uma das gestoras da SNJ. Os GTs deveriam facilitar e ampliar a interface do governo com diversos segmentos juvenis, envolvendo movimentos e organizações para além daqueles representados no Conselho Nacional de Juventude, e foram instâncias de experimentação da participação diferentes dos formatos já estabelecidos nos conselhos e nas conferências. Os GTs também surgiram para favorecer o encontro entre grupos que vivenciam problemas comuns e precisam se comunicar para pensar conjuntamente sobre suas necessidades e demandas de políticas públicas.

Para uma participante do GT pela sociedade civil, a criação do GT Jovens Mulheres sinalizou a intenção do governo de dialogar com o segmento, mas o governo não tinha uma proposta prévia sobre o funcionamento e os objetivos do espaço. Outra gestora da SNJ também destaca essa indefinição inicial, relacionando-a à ausência de consenso no GT sobre quais seriam as especificidades e necessidades das mulheres jovens. É recorrente a avaliação de que o GT levou algum tempo para encontrar uma

linha de trabalho. Prevaleceu, afinal, o entendimento de que o seu papel seria a proposição de uma agenda de políticas públicas para as mulheres jovens. O I Seminário Nacional de Políticas Públicas para Jovens Mulheres e o livro *Jovens mulheres e políticas públicas*, principais resultados do GT, são percebidos como uma tentativa de incorporação de mais sujeitas que pudessem expandir e qualificar o debate.

Acho que o esforço dos GTs foi essa ideia de construir espaços para além do Conjuve. Assim, o Conjuve continuava atuando e tal. Mas como é que você envolvia outros atores para temáticas específicas? Porque não dava para ter um GT de mulheres dentro do Conjuve, talvez ele não desse conta da diversidade de organizações que trabalham o tema ‘juventude e feminismo’, que muitas vezes não estavam representados lá. E de ser um espaço de interlocução direta para a gente pensar a Secretaria. Então, eu vejo tanto o GT de juventude rural quanto o GT de jovens mulheres, que acho que foram os que mais renderam frutos, mas também teve o GT de juventude indígena. O GT de cultura acho que nunca funcionou. Tinha essa tentativa. LGBT também acho que nunca funcionou. [...] foram todos espaços que dialogavam primeiro com a estratégia da Secretaria-Geral [da Presidência da República] de construir políticas de forma participativa, ou seja, sempre envolvendo mais atores da sociedade civil, ao mesmo tempo em que [...] envolve esses atores para pensar o que é prioritário para a secretaria, né? Ela está começando agora, como é que a gente pode pensar canais de aprofundar e tal. (GJ2, em 18 de setembro de 2014).

Eu acho que foi uma iniciativa [...] muito importante a criação do GT das jovens mulheres. [...] é um reconhecimento por parte do governo da existência das jovens mulheres como sujeito político, da necessidade de dialogar, da necessidade de construir políticas para elas, para nós. [...] Para mim, ficou nítido que o governo tinha essa preocupação: “bom, a gente precisa dialogar e construir, vamos criar o GT”. Mas não sabia exatamente o que iria fazer com o GT. Então, a gente demorou um tempo grande para descobrir exatamente o que as pessoas que estavam ali no GT tinham de expectativa e o que o próprio governo tinha de expectativa para o GT. Foi um começo bem difícil, bem conturbado, porque não tinha claro, inclusive para o governo, qual era o papel do GT. [...] Porque tinha só essa preocupação “precisamos dialogar”. Acho que depois que ficou nítido que o papel do GT [...], que era, para mim, trazer as especificidades das mulheres jovens e as pautas e apontar caminhos. E aí se criou o seminário para que mais mulheres pudessem reforçar, mostrar e apontar os caminhos por onde começar a construir as políticas para jovens mulheres. Eu acho que o GT funcionou bem. Eu acho que, né, depois que chegou nesse entendimento. (PGT4, em 30 de outubro de 2014).

O GT tinha o objetivo de discutir com a sociedade uma proposta de política pública para jovens mulheres. Acontece que para discutir uma proposta de política pública, precisava haver o entendimento [consensual] de quem era esse sujeito e das necessidades desse sujeito para ser traduzido em uma

política pública. Isso não existia. [...] a gente já começou andando um pouco para trás, de um ponto de partida que seria o ideal, né? Então, a gente teve que recuar um pouquinho, discutir o que seriam as jovens mulheres e que seriam políticas públicas para jovens mulheres, quais eram as especificidades, para depois partir para uma construção de propostas. (GJ1, em 18 de setembro de 2014).

Uma participante da sociedade civil afirma que o GT surgiu em um momento político propício, inclusive em função da atuação da Secretária Nacional de Juventude à época. De fato, Severine Macedo, a secretária, era uma mulher jovem, integrou o Fórum Cone Sul de Mulheres Jovens Políticas e foi aclamada em sua cerimônia de posse com o lema “É feminista, é radical, é Severine secretária nacional!”.<sup>38</sup> Para a mesma entrevistada, o GT foi um espaço de articulação de gerações de lideranças que despontaram nos movimentos sociais, agregando jovens mais novas e jovens mais experientes, e significou uma oportunidade de avançar em relação ao que foi pautado no capítulo que incluía as mulheres jovens no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM).

O GT abordou uma pauta de caráter transversal e deveria organizar o direcionamento das propostas em uma estrutura governamental que tinha dificuldades de lidar com a questão da transversalidade. Para outra participante da sociedade civil, o GT teve a importância de estudar e refletir sobre as realidades das jovens e sensibilizar a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) sobre a temática. Ela pondera que a tradução de reivindicações em políticas públicas e a participação social interpelam a militância e a gestão com linguagens e métodos distintos. Uma gestora da SPM admite que o GT foi impulsionado pela SNJ e considera que o seu papel era de formação de jovens sobre políticas públicas e de incidência junto a gestoras estaduais e municipais. Em outras entrevistas, fica nítido o menor envolvimento da SPM com o GT e a tendência de as gestoras da SPM não o compreenderem como um espaço de construção de agenda.

Eu acho que o GT veio num momento muito bem-vindo, porque [...] a gente tinha mulheres jovens conselheiras, mas dentro do universo macro eram poucas e com especificidade de mulheres jovens eram menos ainda, né. Então eu acho que ele veio no momento que a SNJ estava favorável. O ambiente político estava favorável. Ele surge com a vinda da Severine para a secretaria, com a vinda de técnicos e técnicas que estavam sensibilizados com a questão de gênero e também com essa coisa internacional, né, das pressões que a gente

---

<sup>38</sup> Conforme descrito na matéria “Severine Macedo empossada Secretária Nacional da Juventude do Governo Federal”, publicada em 14 de abril de 2011, no site da CONTAG. Disponível em: <<http://migre.me/qaVam>>.

também fez com ONU Mulheres, com essa coisa da SPM de não pautar mulheres jovens, sempre uma secretaria jogar pra outra, né. Aquela coisa: mulheres negras, aí você bate na porta de quem? Da Seppir ou da SPM? Se você bate na Seppir, “ah, mas vocês são mulheres, tem que ser pra SPM”. Se você bate na SPM, “ah, mas vocês são mulheres negras, tem que ser a Seppir”. Juventude era a mesma coisa. E mulheres jovens era pior ainda, né, porque se eram mulheres jovens negras, a quem recorrer? Muito difícil. Então acho que o grupo de trabalho surgiu num momento muito propício politicamente. O cenário também nacional estava favorável para nossa articulação em rede para pensar políticas para mulheres jovens. A gente estava já numa etapa de amadurecimento bem bacana também e de querer ter algo que a gente ainda não tinha conseguido construir e que agora finalmente conseguiu fazer. E veio também [...] num momento que a gente precisava de se reencontrar. Houve uma renovação dos quadros de jovens, né, e as jovens que na época, em 2003, 2005, 2007, estavam lutando pela pauta das mulheres jovens, quando o GT surge [...] elas já não eram mais jovens. Já havia acontecido uma ressignificação ou uma renovação desses quadros no movimento e que tinham outros olhares que não dessas que eram as ditas jovens naquela época. O GT, acho que foi legal por isso, porque ele conseguiu agregar meninas jovens para pensar uma política mais específica, dentro de uma agenda que a gente tinha só pautado mulheres jovens naquela coisa do capítulo, né, mas que ainda faltavam detalhes. (PGT1, em 11 de setembro de 2014).

Eu acho que o GT cumpriu dois papéis. Um de [...] dar uma cutucada, porque acho que elas ainda não se envolveram muito, mas da Secretaria de Políticas para as Mulheres olhar, pensar, refletir, enfim, tentar sensibilizar. Acho que a gente tentou sensibilizar a SPM e, bem ou mal, isso deu certo assim. E não sei com que grau que elas vão executar, mas acho que a sensibilização da SPM foi uma vitória. E eu acho que [serviu para] mapear mulheres jovens em várias organizações que aprofundam o tema. E por fim, eu acho que estudar um pouco mesmo. Estudar quem, como, onde, como podemos fazer essas políticas públicas. Porque eu acho que a gente tem um desafio mesmo de entender como faz política pública, né. Eu gosto da gestão e simplesmente pensar que trabalhar com mulheres e a questão racial e a questão de juventude mesmo [...] acaba sendo muito mais uma perspectiva de militância, mesmo na gestão, do que de ação concreta. E militância na gestão tem um limite, né. Porque se eu não mostrar inclusive para alguns que é possível transformar a realidade a partir das políticas públicas, fica num “reme”, né, fica uma coisa que as pessoas estão fora da militância. Então, se eu não consigo mostrar que a partir da autonomia das mulheres criando um programa que é para que as mulheres saiam da linha da pobreza e comecem a trabalhar e rompem com o ciclo de violência, eu posso ficar teorizando na academia horas de que vai ser lindo, de que a autonomia gera... Mas se eu não conseguir mostrar na prática, não consigo romper de fato. Então, eu acho que a gente tem um desafio todo tempo nessas áreas a romper com só a militância, né. Só a militância dizer que é lindo, dizer que tem que fazer... Mas dizer que tem que fazer, como fazer?

Esse é um desafio que em todas as áreas. É o mesmo [para] a juventude: “Ah, a gente tem que trazer a juventude para participação”, mas como, quando, onde? Então, eu acho que aí tu tens um desafio na política pública [...]. Então, eu acho que o GT cumpre um papel de reflexão e de estudo sobre esse momento. (PGT2, em 22 de setembro de 2014).

[...] E eu acho que em 2011 [a SNJ] adquire uma robustez, enfim, ela se constitui mesmo como uma secretaria, né, com mais condições de ação. Embora tanto ela como nós também ainda estejamos em processo de implantação. Embora a gente tenha um tempinho maior de existência, mas pouco tempo. Esse grupo que foi formado, esse GT, tinha duas ações: uma ação de formação das jovens para a questão das políticas públicas e tinha uma outra ação que era mais voltada para sua incidência a gestores e gestoras estaduais e municipais. [...] o grupo foi formado em 2011, passou 2012 e 2013 até a sua realização e ficou do jeito que ficou, né, que foi um diálogo, na realidade, com meninas jovens e gestoras. Foi uma coisa que tentou juntar as duas tarefas que tínhamos. [...] A gente sabia que quem era o carro-chefe desse GT era a Secretaria de Juventude. (GM1, em 19 de setembro de 2014).

Embora o GT fosse uma iniciativa da SNJ, há questionamentos sobre o investimento da pasta no tema e a forma de composição do GT, indicada pelo governo. Para uma gestora da SNJ, o GT teve pouca visibilidade dentro da própria secretaria e funcionou em condições precárias, devido à contratação de consultorias no lugar de servidores concursados para coordená-lo, o que poderia acarretar em descontinuidade do trabalho. Outras duas gestoras da SNJ avaliam que o GT reuniu participantes com um perfil político-ideológico bastante homogêneo, redundando em um grupo de pares que tinha proximidade com o governo e não representava a diversidade de perspectivas sobre as mulheres jovens na sociedade brasileira. Ambas as gestoras consideram que a realização do seminário trouxe outros olhares e experiências que enriqueceram o processo de construção da agenda. Acredita-se, ainda, que a afinidade política entre as participantes contribuiu para que o GT cooperasse e pactuasse diretrizes internamente.

Eu tenho poucas informações [sobre o GT Jovens Mulheres]. Eu soube que as mulheres, o pessoal tentou reunir algumas vezes e tudo, mas [...] também percebi que ficou invisibilizado, sabe? [...] acho que isso é um sinal que indica o nível de priorização que essa política tem tido. E aí não é uma coisa assim “ah, está com má vontade com as mulheres jovens”, não. Não é simplesmente isso. Eu acho que tem toda uma construção para a gente conseguir fazer com que uma política seja de fato prioridade. E um dos elementos é o orçamento. O que é prioridade de verdade tem orçamento, né. Qual é o orçamento que a gente tem para as mulheres jovens? Talvez se a gente for olhar pelo orçamento, a gente vai ver em que lugar de prioridade que estão as políticas para as mulheres jovens. E aí, no caso do GT, eu estou aqui dentro, eu não percebo como é que ele tem funcionado, mas também

por causa da minha dinâmica de trabalho, né. Mas, por exemplo, têm outras coisas da secretaria que mesmo se eu não quiser, eu fico sabendo. Então, eu acho que isso também aponta um pouco.

[...] quem é que fica responsável por mobilizar o GT? Eu imagino que a pessoa esteja nessa mesma situação com [...] mil coisas para fazer. E aí, pensando na SNJ, a gente tem aqui um corpo técnico muito pequeno. A gente pode contar nos dedos aqui quem não é consultor. Então, assim, o consultor tem uma rotina de trabalho precarizada. Não tem crachá para acessar um monte de lugar, não pode pedir carro, não tem uma série de coisas que facilitariam o trabalho, sabe? E [tem] a questão da continuidade. Você tem que fazer o produto, no caso, eu não sou consultora, mas eu tenho que fazer relatório. Mas o consultor tem que fazer um produto, e de tempos em tempos não pode receber. [...] Então, você também não tem uma continuidade, você é consultora hoje, amanhã você pode não ser. E aí você não consegue dar uma sequência na política. Se a gente tivesse gestores, sabe, assim pessoas concursadas que estão aí tocando a pauta, talvez a gente conseguisse evitar essas rupturas que vão acontecendo, sabe? (GJ4, em 22 de setembro de 2014).

[...] nas conferências, eu acho, eu imagino, que a diversidade ideológica e política seja grande. Não sei em que medida há filtros nesse sentido na participação municipal e estadual, até chegar na etapa nacional das conferências. Mas a construção desse GT especificamente foi uma construção de um grupo de pares, né. Em parte foram chamadas pessoas que estavam em instituições que eram estratégicas como CUT, como algumas organizações que tinham pautas específicas como a questão da violência das mulheres, mas assim você tinha instruções claras [sobre quem] se achava importante trazer para esse debate. Mas também as pessoas que vieram dessas instituições são pessoas que tinham relações prévias com os gestores. Então, foi um pouco uma composição de um grupo que, digamos assim, falava a mesma língua. [...] Ainda que tivesse divergências pontuais políticas e ideológicas, era um grupo que por si só pactuava uma diretriz. As pesquisadoras convidadas não eram expoentes, embora todo grupo fosse um grupo que estava muito disposto a somar, a construir junto. [...] foi sintomática a ausência de divergência, porque todo mundo meio que se conhecia, eram de uma mesma linhagem ideológica ou [próxima]. [...] Depois com as discussões que caminharam para a elaboração do seminário e que, na verdade, se ampliou bastante o leque de atores e de setores que estavam ali discutindo [...] e aí sim, aí teve um pouco mais de divergências, foi uma seleção a partir de atores, instituições e organizações sociais e não de pessoas da rede pessoal, exclusivamente. Embora tenha a ver, mas assim, quando você faz um mapa do movimento de mulheres, quais são as organizações mais expoentes e tal e você convida “a organização”, e a organização indica uma jovem para vir, você muda um pouco a lógica da relação de pares e oferece um terreno mais fértil para a discussão e para a construção de consensos, né, assim. E também lá do lado das gestoras, você pensa que cada secretaria indica uma pessoa e tal. (GJ1, em 18 de setembro de 2014).

[...] A composição do GT era ainda muito restrita em termos de segmentos e movimentos representados. E é até complicado falar sobre isso, mas acho que ele era restrito assim, ele ampliava pouco. Tinha mais ou menos um setor político representado lá. O seminário teve a capacidade de trazer o debate acumulado lá e ampliar para outros setores, não só de movimentos, né, para a gente dar uma ampliada, mas também para, principalmente, acho que para gestoras que deu uma variada assim em termos de espectro político, de você abranger desde setores mais à esquerda, quanto mais centro-esquerda, enfim, trazer pessoas que talvez não tenham uma trajetória militante e dialogar sobre isso. Então, acho que o seminário conseguiu ampliar e consolidar também mais claro quais eram as pautas, as temáticas que a secretaria deveria priorizar e pautar. (GJ2, em 18 de setembro de 2014).

O desfecho do GT com o seminário e a produção do livro é assinalado como um encaminhamento acertado por adensar e sistematizar o conteúdo da agenda de políticas para as mulheres jovens, incluindo novas sujeitas na discussão, e propiciar uma maior aproximação entre a SNJ e a SPM, já que ambas foram parceiras na execução dessas ações.<sup>39</sup> Várias entrevistadas destacam que a discussão realizada no seminário em torno da primeira versão do capítulo que abordava as mulheres jovens no PNPM 2013-2015, cujo teor foi considerado inadequado por participantes do evento, e a consequente revisão do texto simbolizaram uma conquista direta desse processo. A construção coletiva da programação e a mobilização de jovens lideranças e gestoras de todo o país também são avaliadas como importantes em si. Contudo, uma entrevistada participante da sociedade civil expõe sua preocupação com os desdobramentos dessa experiência e a falta de um “fechamento resolutivo” para efetivação da agenda. Nesse sentido, o livro aparece como um subsídio que poderá ser utilizado para a implementação futura da transversalidade de gênero e juventude nas políticas públicas. A ênfase da publicação na gestão, como lembra uma gestora da SNJ, deu-se principalmente por influência da SPM. Outra gestora da SNJ sintetiza que tudo isso pode parecer pouco, mas que valoriza o GT como um feito do Governo Federal em um cenário que antes não contemplava nada sobre o tema das mulheres jovens.

[...] foi a partir [do seminário] que a gente estabeleceu uma relação com a SPM de fato, institucional, de parceria, de ter um interlocutor, da gente trabalhar junto, que foi só a partir do seminário, e no GT isso ainda não estava presente. [...] A gente fez um diálogo, acho que uma das coisas mais importantes que teve foi o debate sobre o PNPM, que foi uma ação que aconteceu dentro do seminário, que ela já surtiu efeito na hora de ter essa mudança. E acho assim, envolver a SPM é muito importante, porque até então, ela não tinha esse

---

<sup>39</sup> O livro foi publicado em dezembro de 2014, após a realização das entrevistas.

olhar para jovens mulheres. [...] Eu não me lembro de cabeça, mas tinha uma crítica à redação do texto. [...] era uma redação frágil, que não refletia os acúmulos que a juventude tinha sobre a temática de juventude. [...] eu acho que o setor de mulheres é menos aberto a discutir especificidades. A juventude abrange mais. [...] Acho que os efeitos foram mais internos para a SNJ ter um acúmulo, de estabelecer essas parcerias entre os ministérios e também de fortalecer a nossa parceria com mulheres, que antes era uma consultoria pontual e que a gente conseguiu estabelecer como criar um programa, esse programa de monitoria que está acontecendo agora, de jovens líderes, mas de ter vários espaços em que a gente convida eles como parceiros, que eles estão em todos os nossos seminários, nas nossas ações e de a gente ir vislumbrando possibilidades. (GJ2, em 18 de setembro de 2014).

Eu acho que o seminário foi excelente, assim, acho que foi até histórico. A gente foi [...] em quase cem mulheres jovens lá em Brasília para ficar dois, três dias falando das nossas pautas, construindo projeções e contribuições ao governo. [...] Agora acho que ainda faltou uma resolutiva, né. Acabou o seminário, acabou o GT. Agora nesse momento [...] vai ter o lançamento do livro com textos que nós fizemos de contribuição, mas sinto que faltou... Bom, de tudo que a gente discutiu aqui no seminário, vamos fazer o quê com isso mesmo? [...] Vamos ter o compromisso de incluir no plano nacional de juventude? Vamos ter o compromisso de incluir no plano das mulheres? Vamos ter compromisso de dialogar com os diversos ministérios essa agenda que surgiu aqui? Acho que faltou um pouco do fechamento. Porque o seminário foi muito bom, mas eu acho que faltou esse fechamento resolutivo do que fica como resultado mesmo do que a gente construiu. (PGT4, em 30 de outubro de 2014).

A possibilidade do GT ter como uma das tarefas a realização de um seminário foi ainda melhor, porque era isso, era necessário para aquele período. E vocês viram o quanto foi complexo também de fazer o seminário. As resistências, as dificuldades, todo o trâmite de articulação, de produção de conhecimento, de recepção de inscrições, enfim, tudo. Então o que mostra como é que está o nosso cenário atual de mulheres jovens. Foi há dois anos, mas você começa a ver o quanto a gente ainda precisa seguir numa luta que hoje se cria um novo dinamismo de pauta. (PGT1, em 11 de setembro de 2014).

[...] o seminário [foi um momento] [...] de mulheres jovens sentarem e falarem assim “Nós temos uma pauta em comum”. Por mais que eu ache que, no geral, a gente pensou em pautas muito mais genéricas, muito mais amplas do que as jovens. Se tirar um substrato das propostas, mas eu acho que também se enxergar e pensar que a gente tem pautas em comum que a gente pode trabalhar junto em outros momentos também é interessante, é importante. (PGT2, em 22 de setembro de 2014).

[...] parece pouco, mas acho que foi bem importante, [...] a incidência que a discussão dentro do seminário teve na redação do PNPM. [...] O PNPM já tinha saído, [...] estava

em fase de distribuição, [...] e foi observado durante o seminário que o modo com que as jovens mulheres eram tratadas no texto era absolutamente equivocado. Porque tratava da lógica da faixa etária, mas não tratava da lógica da juventude, que é essa coisa do momento da vida que têm coisas que concorrem e dependendo do modo como elas se articulam, você ferra a vida da pessoa por muitos anos [...]. E no seminário teve uma discussão que foi super-rica. Na semana seguinte, a gente sentou com a SPM, retomou todas as notas da discussão do seminário que foram propostos pelas pessoas, as jovens que estavam lá, gestoras e militantes. Com essas coisas em nota foi feita uma proposta de texto, acolhida, negociada, mas retificada e na semana seguinte tinha um novo texto de diretriz da política, uma perspectiva diferente considerando toda discussão que ocorreu durante o seminário. E eu achei que isso foi uma incidência direta, que talvez se fosse via conferência das jovens mulheres no texto da conferência não seria traduzido na política. Não houve uma incidência de um acordo político para depois ser traduzido no instrumento [...] de gestão. A incidência foi direta [...] com discussão de um espaço que eu acho igualmente legítimo. (GJ1, em 18 de setembro de 2014).

[...] A gente sempre defendeu que a gente queria que tivesse uma publicação pós-seminário. A SPM tinha uma posição de que ela achava que não valia a pena ter uma publicação específica tipo anais do seminário, ela achava que tinha uma preocupação de que o que a gente produzisse pudesse servir para orientar as gestoras. A SPM é muito voltada na lógica para a capacitação e qualificação de gestoras para implementar política de mulheres, isso é uma diretriz muito forte dentro dela. [...] O livro foi mudando de cara, ele está quase pronto agora, vai sair. [...] a gente articulou o livro de ele ser justamente pensando na lógica de servir como instrumental para gestoras, de apresentar o debate sobre a transversalidade de juventude e gênero. (GJ2, em 18 de setembro de 2014).

[...] eu valorizo muito o grupo de trabalho, eu valorizo muito o seminário, pode parecer pouco, mas a gente é o Governo Federal aqui, ele fez. Se ele não tivesse feito, a gente não teria nada. (GJ3, em 22 de setembro de 2014).

## **2. O desafio da transversalidade de gênero e juventude nas políticas públicas**

As entrevistas revelam que a efetividade das políticas para as mulheres jovens é sistematicamente prejudicada pelas dificuldades de transversalização das dimensões de gênero e juventude na gestão governamental. Antes de prosseguir com as falas das entrevistadas, cabe definir o termo transversalidade. Trata-se de um conceito e um instrumento organizativo que serve para contornar a estrutura formal e verticalizada tradicional das administrações públicas, a fim de responder demandas de políticas públicas que implicam o trabalho de diferentes estruturas organizativas, reconhecendo a complexidade e a multidimensionalidade da realidade social (MENICUCCI, 2006).

Uma política transversal estimula a incorporação de problemáticas específicas na gestão de políticas setoriais (YANNOULAS; SOARES, 2009, p. 33). Em geral, requer a cooperação e a articulação institucional entre diferentes órgãos e níveis governamentais, em oposição à lógica fragmentada da setorialidade. A gestão transversal envolve o desafio da intersetorialidade, ou seja, “[...] como unir, em uma ação conjunta, instituições com objetivos, dinâmicas e culturas organizacionais distintas” (BRONZO, 2007, p. 17). Exige uma mudança de estruturas organizacionais, com a adoção de estratégias integradas e corresponsáveis de gestão, e uma compreensão ampliada dos fenômenos sociais abordados pelas políticas públicas (Ibid., p. 35-7).

Diferentes concepções sobre os sentidos da transversalidade de gênero e juventude surgiram nas entrevistas. Uma participante do GT pela sociedade civil vincula a noção de transversalidade à participação dos segmentos aos quais as políticas públicas devem ser destinadas. Na sua leitura, a efetivação da transversalidade pressupõe, primeiramente, a afirmação e a presença dos sujeitos focalizados no processo decisório, para que o desenho da política seja sensível às especificidades dos grupos sociais. Sem qualificar a dimensão geracional pelas diferenças de gênero, raça e origem socioeconômica, a política pode tornar-se enviesada e atender as demandas de um segmento de jovens brancos estudantes, por exemplo. Sempre que tais demandas não coincidirem com as necessidades de outros segmentos, a exclusão estará posta. Para evitar esse equívoco, a gestão precisa abrir canais de diálogo e se orientar pela interação direta com representações de uma pluralidade de grupos. Há, portanto, uma preocupação com a oferta de políticas “customizadas”, em contraponto à criação de modelos universais que tendem a ser inadequados e excludentes. Na mesma direção, uma gestora da SNJ ressalta o desafio da “dupla transversalização” na construção das políticas para as mulheres jovens e como é difícil “sair de um discurso geral” e demonstrar resultados em que se possa reconhecer a intencionalidade de inclusão de um segmento específico em uma política pública.

Realmente, já é um desafio em si só garantir ou tratar dessa transversalidade nas políticas públicas como um todo. E eu acho que para a gente começar a tentar responder aí como garantia, a gente precisa de garantir a participação das mulheres jovens. Então, quanto mais mulheres jovens estiverem nos espaços, quanto mais a gente abrir e garantir essa participação, né, o governo abrir e garantir essa participação, a gente colocar mulheres e homens para falar, para representar os diversos segmentos da sociedade, acho que mais a gente vai conseguindo, de fato, criar essa identidade, criar essa demanda, criar essa existência desse sujeito, né. Porque é isso, ainda eu acho que enquanto sujeito

coletivo essa identidade de mulheres jovens, de jovem mulher, ainda é pouco construída coletivamente. Então, eu acho que uma principal tarefa é a gente construir esse espaço. Porque muitas vezes as jovens se identificam como feministas, e não necessariamente como feministas jovens. Ou então se identificam como jovens, e não necessariamente como feministas. E eu acho que a gente precisa, diariamente assim, nos esforçarmos para construir [...] esse espaço para o sujeito “mulher jovem”. Acho que isso é um desafio. Agora, a partir disso também que a gente vai conseguir incidir sobre as políticas. E aí o governo tem que também garantir cada vez mais, porque acho que ele garante um pouco, mas ainda é bem insuficiente, se abrir para isso. Então, assim vamos ter uma agenda... O Ministério da Saúde não pode lançar uma campanha específica para jovens, sem conversar com as jovens antes, sem construir com elas antes. O Ministério do Trabalho não pode fazer um programa para jovem aprendiz sem consultar as mulheres jovens, que programa que elas querem [...]. Eu acho que isso é uma preocupação sim de todo o governo, que hoje há uma preocupação com a Secretaria da Juventude, uma preocupação com a Secretaria de Mulheres, mas e todas as outras demandas? E as políticas públicas que passam pela saúde, pela cultura, pelo trabalho, elas não têm essa abertura para o diálogo e construção conjunta das políticas com as mulheres jovens. Então, é nítido, é certo que não vai aparecer a transversalidade, porque quando pensa “juventude”, vai pensar o quê? Num menino branco e jovem. E que não necessariamente já está no trabalho e que não tem filhos. Então, é padrão. Vamos pensar e vamos fazer uma política para a juventude: para esse menino branco estudante. (PGT4, em 30 de outubro de 2014).

[Existe] o desafio da dupla transversalização. [...] como é que você consegue articular dois temas que são transversais sem transformá-los em uma caixinha estanque, mas que você consiga sair de um discurso também geral da transversalidade e de fato também colocar, transformar isso numa política que seja concreta, palpável, que seja perceptível pelas pessoas. Tipo “essa é uma política”, “fizemos isso, essa é uma ação para mulheres jovens” [...]. (GJ2, em 18 de setembro de 2014).

Em todas as entrevistas, a criação de abordagens diferenciadas para os diversos públicos é apontada como um dos principais entraves à efetivação da estratégia da inclusão baseada na transversalidade. As gestoras da SPM tendem a localizar esse desafio na esfera técnico-administrativa e na política da gestão, sem reforçar o papel da participação, dando ênfase à articulação intersetorial dentro do governo e à celebração de convênios com estados e municípios.<sup>40</sup> Elas mencionam experiências mais concretas e conflitantes do que as gestoras da SNJ, que conectam transversalidade e participação de forma mais abstrata e normativa. O discurso de uma gestora da SPM comprova essa tendência ao sugerir uma autonomia relativa da dimensão de gênero em relação a outros

---

<sup>40</sup> A SPM financia projetos executados por estados, municípios, entidades sem fins lucrativos e instituições de ensino e pesquisa, por meio de convênios para transferência de recursos.

marcadores sociais, como as dimensões de raça e geração, que poderiam ser “associadas” à perspectiva de gênero. Nessa linha, haveria uma inevitável especialização temática no exercício da transversalidade, o que seria condicionado, inclusive, por disputas institucionais com outras secretarias. A mesma gestora reporta que a transversalidade, na prática, pode ser evidenciada na divisão de funções e responsabilidades entre as instituições, tal como ocorre no Comitê de Monitoramento do PNPM e na execução de convênios.

Outra gestora da SPM destaca a importância desses convênios para a execução das políticas para as mulheres e pondera que a necessidade de responder as demandas setoriais torna o trabalho mais complexo. Para ela, a saída seria ter uma atenção específica desde a construção das propostas, considerando as realidades contemporâneas das mulheres, o que repõe a questão da especialização temática dos mecanismos de gestão. Ela ilustra sua fala com exemplos de mudanças comportamentais que estariam influenciando as trajetórias das mulheres jovens. Assim, para que a transversalidade não seja “uma lista no final de cada ação”, seria preciso examinar o impacto das intervenções sobre as sujeitas, por isso a cobrança de agentes especializados seria fundamental. Uma terceira gestora da SPM admite não aplicar o “recorte” das políticas para as mulheres jovens e faz uma crítica à fragmentação da ação governamental. Para ela, a agenda transversal tem o papel de contribuir com a integração das políticas públicas.

[...] a transversalidade [...] pode ter várias definições. Uma definição é que ela pode ser uma estratégia de atuação política nas políticas públicas. [...] A transversalidade é quando a gente consegue que a perspectiva de gênero, independentemente, se é de jovem ou se é de idosa, da condição geracional, né. Se a perspectiva de gênero, que pode estar associada a outros marcadores sociais, pode estar associada com a questão racial, pode estar até associada com a questão geracional. No nosso caso, porque nós temos uma secretaria que vai cuidar da questão racial então, a gente tem divisores de águas aí e até institucionais e vaidades que a gente tem que ter muito cuidado, muita habilidade, né. Então, a nossa centralidade é a questão de gênero. Então, o que é a transversalidade como uma estratégia de atuação? É que a questão de gênero, ela seja do ponto de vista horizontal, portanto se nós estamos falando do ponto de vista horizontal estamos falando de vista do Governo Federal, ela seja articulada com outros ministérios, que as políticas de educação, que as políticas de trabalho, que as políticas de comunicação coloquem essa perspectiva na sua atuação. Concomitantemente, a transversalidade tem uma outra estratégia que é vertical, que se estabelece articuladamente com os organismos políticos para as mulheres nos estados e nos municípios em que a temática de gênero esteja presente,

né, na atuação e nos planos de governo tanto de estados quanto de municípios. (GM2, em 09 de outubro de 2014).

[...] Nós temos o Comitê de Monitoramento [do PNPM], [...] que tem um representante de cada entidade e que se reúne uma vez a cada dois meses. [...] [o comitê] simplesmente responde ao acompanhamento das ações [...]. Desse comitê faz parte um representante de cada ministério que tem parceria conosco, um representante do IBGE, do IPEA, [...] do sistema Petro [Petrobrás]. Então, a questão é sempre voltada para a criação de mecanismos nos diferentes ministérios, por um lado, e, por outro lado, como as ações que estão no plano estão sendo realizadas e preenchidas. Então, o ministério da juventude faz parte, [...] mas muito raramente. (GM2, em 09 de outubro de 2014).

[...] na transversalidade nós temos nove segmentos, que é a SPM, a SEPPIR, a SDH, a juventude, a população de rua, LGBT, idosos, indígenas e falta um que agora não estou me lembrando. [...] Eu não tenho contato direto com a juventude. [...] A incidência [da SPM] de maior demanda [é] de projetos, [...] de convênios. A direção dos convênios aqui tem tudo a ver com três áreas, primeiro é a violência, né. Em segundo, são os OPMs, os organismos de políticas para as mulheres. E quem está nos OPMs, quem dirige não são os jovens, são pessoas que vêm pela militância ou por... E o terceiro é o [...] [Conselho Nacional dos Direitos da Mulher], que é quem faz o monitoramento, é quem acompanha. E ali de juventude nós temos só a representação da UNE. As outras são todas pessoas profissionais, não são velhos, são pessoas de 30 e poucos anos, mas já não é mais na categoria juventude, né. (GM2, em 09 de outubro de 2014).

[...] é bastante complexo a gente conseguir dar conta de incentivar, perceber e responder a demanda de cada um desses setores em cada momento. Acho que a gente tem que procurar, por exemplo, [...] nos convênios que a gente faz incentivar que tenha uma parte do público jovem, que isso seja um debate, que tenha atividades para jovens. E ao mesmo tempo, cuidar para que a política que a gente faça seja atrativa para as pessoas jovens. Porque a transversalidade não pode ser só assim, olha “coloca os jovens em tal área”, né. Tem que significar também que a política geral que você faz, ela tenha efeito, entre no caso das mulheres jovens, entendeu? Então, por exemplo, uma das coisas que eu acho que tem muito peso para as jovens adultas, não as “jovencitas”, mas que é muito importante para nós, de novo, é essa coisa da política de creche e educação infantil. Toda vez que a gente vai em reunião, faz debate, encontra as jovens mulheres trabalhadoras, esse é o gargalo no pescoço para elas. Porque para elas terem vida ativa, terem vida profissional, elas têm que ter esse suporte, né. E como cada vez mais os arranjos familiares estão se desfazendo rapidamente e refazendo, as mulheres vão ficando com os filhos. E sozinhas com a responsabilidade com os filhos. Então, você olha assim e fala “mas já separou?”. E não é que seja ruim que já tenha separado, o problema é que ela vai ficar sozinha cuidando do filho, e aqui tem uma influência importante sobre a vida profissional, sobre a inserção no mercado de trabalho, as oportunidades. Então, o que eu acho é que a gente tem que ter

a preocupação de nas políticas gerais também onde a gente está indo, no quê que isso atinge cada um dos setores. Porque tem que ter área específica. Não sou contra, pelo contrário. Sou absolutamente favorável, porque eu acho que você tem que ter aquelas pessoas que o foco de atenção delas é definido de maneira que elas também cobrem das outras, de maneira que elas também forcem e impulsionem, né. Mas, além disso, para transversalidade não ser uma lista que a gente coloca no final de cada ação, a ação inteira você já tem que pensar como que ela atinge em cada setor, em cada área, entendeu? Então, por exemplo, nós trabalhamos com a questão das domésticas, né, é um dos temas prioritários da SPM. Então, a gente está sempre preocupada e prestando atenção, porque as jovens estão saindo do trabalho doméstico, né. O que não é ruim, é bom, porque elas estão procurando outras oportunidades. É positivo que elas tenham outras oportunidades, né. Então, é isso que eu digo, você está sempre, em qualquer área antenado para saber o quê que está acontecendo com as jovens, com as negras, em cada uma das áreas que a gente trabalha, entendeu? (GM3, em 09 de outubro de 2014).

[...] das meninas jovens, eu não sei se eu consigo fazer exatamente esse recorte, né. Eu acho que a gente tem um desafio e aí é também um desafio ainda da SPM, da gente contribuir de fato para que a ação governamental deixe de ser tão fragmentada e que ela possa de fato, né... Ela acaba sendo fragmentada e por outro lado acaba não atendendo. Quer dizer, se você fatia os direitos, fica desse jeito. Eu acho que as secretarias como a SNJ, a SEPPIR, a SPM, [exigem] uma dinâmica governamental que é isso de trabalhar com a intersetorialidade [...]. E nós ainda temos desafios de estados e municípios. [...] Hoje você tem uma coisa que se chama “agenda transversal”. A agenda transversal é onde estamos nós, a juventude, a questão racial e tal, ela é fruto exatamente da existência dessas secretarias como a nossa. (GM1, em 19 de setembro de 2014).

Uma gestora da SNJ avalia que a transversalidade ainda tem pouco apelo prático e depende de uma priorização política no nível central de governo para ser efetivada. Ela menciona a importância do diálogo e do convencimento de gestores de diversas áreas como parte da conquista das pautas transversais, pontuando que é preciso considerar as visões de mundo e as experiências das pessoas, para que não se sintam desrespeitadas pela imposição de um recorte transversal que antes não adotavam no seu trabalho. A efetivação da transversalidade seria exatamente a incorporação pelas instituições de uma nova abordagem nas suas ações, para além da articulação intersetorial na resolução de problemas para um público em comum.

[...] a transversalidade é uma estratégia válida. No entanto, no estágio de desenvolvimento das políticas para as mulheres no Brasil, ela é ainda muito mais normativa do ponto de vista das recomendações que Beijing traz [sobre] o que tem que ser feito, do que de aplicação prática. Então, é uma ferramenta que para algumas coisas tem sido muito válida e para outras é

insuficiente, porque sozinha não dá conta. Não adianta a SPM querer agir de forma transversal se não tem uma lei Maria da Penha respaldando tudo que ela quer que seja transversal. Então, a gente não depende só do esforço da transversalidade. A gente tem uma norma, tem uma lei e depende também de uma prioridade de política. Se quem toma a decisão no mais alto nível não acha que essa pauta é interessante, você pode ter todas as ferramentas de fazer a transversalidade que ela não vai valer. Porque as pessoas vão estar se dedicando a outras coisas prioritariamente, entendeu? (GJ3, em 22 de setembro de 2014).

[...] tem gente que acha que fazer transversalidade é falar “olha, a presidenta mandou, faz”. E não é. As pessoas se sentem desrespeitadas. As pessoas têm vinte anos de serviço público, dez ou mesmo cinco ou um. Mas a pessoa tem uma visão de mundo. Você não pode chegar e falar “você é um ignorante, você não está vendo as mulheres”, porque é assim que fazem com relação ao racismo muitas vezes também. Então, o pé na porta no governo não funciona. O pé na porta é a sociedade civil que tem que ter. Não entre a gente. Porque a gente tem que se respeitar, porque a gente tem que entender a linguagem do outro, para tentar falar o mesmo idioma e conquistar alguma coisa. (GJ3, em 22 de setembro de 2014).

[...] uma coisa é a gente agir intersetorial sobre um problema. Então, vamos lá, juventude negra. O Ministério da Justiça pode ajudar. [Os ministérios] do Trabalho, da Cultura, da Educação, cada um com seus técnicos, cada um trazendo “como posso ajudar a resolver esse problema”. Isso é um trabalho intersetorial, todo se juntam para resolver um mesmo problema. Mas ele não necessariamente é transversal, na minha leitura. Porque para ser transversal cada um que está lá agindo deveria incorporar algo da agenda de juventude negra que antes ainda não tinha na sua ação. Esse agente, ao participar desse processo na sua segunda, na sua próxima intervenção, ele já tem que vir com algo incorporado em relação ao racismo e à condição juvenil negra que antes não estava colocada no seu programa. (GJ3, em 22 de setembro de 2014).

Quanto mais a interseccionalidade das diferenças é politizada pelas lutas sociais, mais a questão da especialização temática se interpõe como uma necessidade de gestão para tradução da transversalidade nas políticas públicas. Algumas entrevistadas afirmam que as agendas transversais necessitam de instituições de referência para qualificar o debate e monitorar o tratamento das perspectivas que defendem no conjunto do Estado. O tema das mulheres jovens, assim, teria que ser coordenado de forma mais sistemática entre a SNJ e a SPM para ganhar força política e aumentar sua influência sobre as demais áreas, para além da atuação dos mecanismos de participação que contam com a presença de mulheres jovens. O desafio que se delineia, portanto, é de aprimoramento da capacidade gerencial e de convergência das PPJ e das PPM na consolidação da agenda de políticas para as mulheres jovens. Mas, para que isso ocorra, é preciso que as

lutas das mulheres jovens exerçam cada vez mais pressão sobre um Estado que tradicionalmente lida com a lógica da competição e da segmentação social, muito longe de uma noção inclusiva e abrangente de transversalidade.

[...] Tem aparecido cada vez mais a preocupação de ter mulheres jovens, de organizar as mulheres jovens, de ter uma plataforma, de aparecerem as reivindicações. Não é uma coisa totalmente organizada. Mas do mesmo jeito que tem aparecido cada vez mais a questão das mulheres negras, da questão racial, essas outras temáticas que também são transversais com mulheres, né, têm aparecido com muito peso nas conferências. E acabaram levando – o que não é errado – eu só digo assim um resultado disso é que o plano tenha uma área específica para isso, entendeu? Agora até a SPM criou uma área, criou uma coordenação que cuida dessa área da diversidade para dar conta também das mulheres jovens negras e tudo, né. Mas aparece, cada vez mais está aparecendo mulheres jovens, sabe, fazendo essa demanda. Não é uma coisa organizada, não. Organizada, assim, não vem necessariamente como todo grupo organizado, mas a SPM tem inclusive incentivado que tenha mulheres jovens. Porque essa é uma questão importante para nós, né, que todo debate feminista, todo debate político das mulheres não seja uma coisa identificada com uma geração antiga de políticas públicas ou de feminismo. (GM2, em 9 de outubro de 2014).

[...] eu acho que a criação da Secretaria de Juventude é uma coisa muito positiva. [...] Porque embora o tema tenha que ser um tema transversal, a gente sabe que se não tem um grupo organizado pensando e impulsionando essas políticas dentro do governo, as pressões de responder às demandas acabam fazendo com que isso não apareça ou apareça muito menos do que deveria, né. Então, eu acho que a primeira coisa é a criação da Secretaria. A Secretaria é uma estrutura institucional, mas a própria forma como ela foi criada – e eu acho que é isso que ela deve continuar fazendo – é uma ideia de um organismo de vinculação com os jovens na sociedade como um todo, nos movimentos sociais como um todo, entendeu? Eu vejo a Secretaria assim e acho que ela tem essa dinâmica, ela tem buscado ter essa dinâmica. A outra coisa é a criação aí do Conselho da Juventude, de ter presença de jovens no Conselho dos Direitos da Mulher, que são canais importantes. São canais importantes, mas eu acho que são canais mais limitados, porque acabam sendo canais de compartilhar opiniões ou, às vezes, de representação, menos do que de uma dinâmica de pensar soluções, de estar ali no debate o tempo todo, né. (GM3, em 9 de outubro de 2014).

[...] E aí os segmentos é uma luta política, né? [...] Não é uma coisa fácil, não, viu? Porque as mulheres são muito briguentas. (GM2, em 9 de outubro de 2014).

### **3. Notas conclusivas**

Os bastidores do GT Jovens Mulheres, narrados pelas mulheres entrevistadas, sugerem que a articulação da SNJ com setores sociais próximos ao governo e a SPM

favoreceu a demarcação de uma nova agenda de políticas públicas no Governo Federal, em consequência de um histórico de participação que pautou o segmento das mulheres jovens como tema de interesse público no país. É contribuição direta desse processo a realização de um seminário e a edição de um livro que orientaram uma agenda que ainda não existia e foi fruto das demandas dos demais arranjos participativos. A baixa institucionalidade do GT e a não garantia de efetivação das suas recomendações, entretanto, são indícios de que a agenda formulada no âmbito do GT dificilmente será consolidada caso não haja um compromisso formal da SNJ e da SPM com a continuidade do trabalho. O desafio estrutural da transversalidade de gênero e de juventude nas políticas públicas é outro condicionante que explicita que as transformações desejadas pelas lutas sociais devem mobilizar, dentro do governo, desde decisões de alta hierarquia institucional até o nível da convivência interpessoal entre gestores, sendo necessário combinar investimento de recursos, priorização política e ações educativas de capacitação, sensibilização e convencimento de servidores públicos.

Há, ainda, uma tendência de desagregação das perspectivas de gênero e geracional, sobretudo nas falas de gestoras da SPM, o que indica que o olhar específico para as mulheres jovens parte da área de juventude e que as PPM, às vezes, parecem operar como uma ideia universal de mulher. Ainda que os discursos tentem incorporar a dimensão geracional, prevalece uma objeção comum das gestoras da SPM de que é preciso superar a fragmentação das políticas para as mulheres e sair das “caixinhas” de segmentos. Essa concepção não apareceu nos discursos de gestoras da SNJ. O fato de que as PPJ são menos institucionalizadas do que as PPM pode indicar que as gestoras da SNJ têm menos instrumentos práticos para confrontar e aplicar as ideias que defendem no plano discursivo. Além disso, as gestoras da SNJ parecem adotar uma compreensão potencialmente mais abrangente da transversalidade de gênero e juventude como uma abordagem integral das mulheres jovens, em comparação com as gestoras da SPM, que manifestam ter pouco acúmulo sobre o debate geracional. Há conflitos nesse processo que se devem ao funcionamento interno da gestão e à formação técnica e política das gestoras. Essa combinação de fatores produz resistências e dificuldades para a implementação de políticas para as mulheres jovens, uma vez que a operacionalização da agenda deriva da frágil e conflituosa articulação intersetorial entre as duas secretarias e delas com outras áreas do Governo Federal. Os problemas detectados, contudo, não obscurecem o achado desta dissertação de que houve um avanço na proposição de políticas para as mulheres jovens no Brasil. Esse resultado se sustenta na interrelação

sistêmica entre espaços de participação e discussão de políticas para grupos subalternizados. O caso analisado demonstra que é possível produzir rupturas no quadro hegemônico de marginalização de grupos e expõe o caráter sempre incompleto da democracia e de sua política de inclusão.

## Conclusão

Esta dissertação buscou interpretar de forma original o processo de emergência e afirmação política das mulheres jovens como um novo segmento social no Brasil contemporâneo, situando esse fenômeno no contexto das lutas por inclusão democrática de grupos subalternizados. Para compreender o tema, partiu-se da revisão seletiva da literatura sobre democracia e lutas por inclusão, de modo a identificar fundamentos conceituais e normativos das dinâmicas de democratização do Estado e da sociedade, e aplicou-se a abordagem sistêmica da democracia deliberativa como referencial teórico-metodológico de análise. A ideia de sistema de participação e deliberação foi mobilizada para investigar padrões de relações estabelecidas entre diversos espaços, formais e informais, envolvidos em uma luta que reivindica a inclusão das mulheres jovens mediante a efetivação de políticas públicas específicas. Utilizando fontes documentais e entrevistas em profundidade, foram encontrados elementos que sugerem uma articulação sistêmica na construção de uma agenda política para as mulheres jovens na esfera federal. O caso foi discutido como expressão típica das lutas por inclusão na democracia, embora sua configuração histórica tenha sido moldada por discursos, condutas e acontecimentos singulares, conforme se diagnosticou no histórico das políticas para as mulheres e das políticas públicas de juventude no país e nos relatos das mulheres entrevistadas.

Considerou-se que a categoria “mulher jovem” foi forjada pela combinação de demandas de políticas para as mulheres e de políticas públicas de juventude, dando corpo a uma luta interseccional que assimila atravessamentos da quarta onda feminista e opera com o reconhecimento de que as pessoas jovens são sujeitas de direitos. As mulheres jovens que reivindicaram essa chave identitária no sistema pesquisado acionaram múltiplas e mutantes dimensões de pertencimento coletivo, ativaram sentidos da emancipação na gramática da inclusão e criaram dispositivos táticos que abriram canais de influência sobre o Governo Federal. Ao se organizarem nas conferências nacionais de políticas para as mulheres e de juventude, representações de jovens feministas adotaram estratégias plurais – muitas vezes não deliberativas – com o intuito de contornar os limites dos próprios mecanismos de participação, que se mostraram desfavoráveis à inclusão do segmento. Como resultado dessa incidência organizada, o segmento conseguiu aprovar propostas de políticas públicas que serviram de mote para etapas posteriores de discussão em um arranjo sistêmico. Ainda que muitas das suas

demandas não tenham sido efetivadas pelo Estado brasileiro, é significativo que as mulheres jovens tenham demarcado um espaço próprio na cena pública com a criação do GT Jovens Mulheres pela Secretaria Nacional de Juventude. O funcionamento do GT se prolongou no espaço-tempo em correspondência com outras instâncias deliberativas, que compartilharam conteúdos acumulados pelas lutas e a presença de participantes que ocuparam e conectaram diferentes espaços em defesa da cidadania das mulheres jovens.

A representação de jovens feministas nas conferências, dentro de um sistema de participação e deliberação ativado pela politização de um discurso sobre as mulheres jovens, foi o que sustentou a possibilidade de inclusão do segmento no Estado brasileiro, com efeitos restritos sobre a gestão governamental. A metodologia reconstrutiva que orientou a pesquisa revelou que essas agentes enfrentaram dificuldades para ocupar as conferências, mas planejaram uma atuação estratégica, por vezes “fora da regra do jogo”, que impactou o debate com perspectiva de gênero e juventude mesmo diante da baixa presença das mulheres jovens nos eventos. Houve ganhos substantivos nas conferências, portanto, a partir do engajamento de jovens feministas que ajudaram a promover a temática. Apesar disso, constatou-se que a inclusão das mulheres jovens esbarra em vários obstáculos: nas incongruências do feminismo (cuja presença no Estado atualmente é uma realidade, embora não espelhe a pluralidade das lutas feministas nos espaços decisórios), nos limites do movimento de jovens mulheres e na forma como a gestão pública é pensada e operada. A questão da transversalidade, em especial, bloqueia a efetividade dos ganhos obtidos nos espaços de participação. Nesse aspecto, o Estado tanto estrutura os espaços institucionais quanto constringe os resultados do sistema estudado.

O percurso explicativo da dissertação discutiu, inicialmente, como o princípio da inclusão pode garantir a realização da justiça por meio das instituições democráticas. Ao promover a incorporação de novos grupos nos processos decisórios, a reforma inclusiva do Estado contribui para a resolução parcial de demandas que têm origem em insurgências coletivas contra as desigualdades sociais. A correção de distorções na representação política e a qualidade da deliberação sobre assuntos de interesse público, mediante procedimentos justos, foram apontadas como condições da inclusão em um horizonte de aprimoramento contínuo da democracia, desde que não haja ameaças contundentes à estabilidade do regime. Com base em leituras de Iris Young (1990, 2000) e Anne Phillips (1998), concluiu-se que o sentido forte do ideal inclusivo deve ensejar uma representação democrática que compatibilize a presença da pluralidade e a

defesa de ideias que reflitam as perspectivas sociais de grupos subalternizados, de modo que as pessoas possam sentir-se representadas em um sistema político cuja finalidade seria distribuir poder e recursos de maneira igualitária. Sublinhou-se a cooperação entre poder público e sociedade civil como uma relação virtualmente favorável à inclusão.

Narrou-se como os processos de institucionalização das políticas para as mulheres e das políticas públicas de juventude no Brasil pós-1988 acarretam dilemas da entrada das lutas para o Estado, particularmente no caso do feminismo, em razão dos riscos de cooptação e acomodação das forças contestatórias e, por contraste, dos inegáveis impactos inclusivos da nova institucionalidade. O surgimento da Secretaria de Políticas para as Mulheres e da Secretaria Nacional de Juventude, ambas vinculadas à Secretaria-Geral da Presidência da República, em sintonia com as conferências e os conselhos de cada área, trouxe oportunidades sem precedentes para a efetivação dos direitos das mulheres e da juventude. Entretanto, a fragilidade institucional desses órgãos, associada à baixa efetividade dos espaços de participação, confirma as críticas mais desencantadas dos movimentos sociais, que tendem a desconfiar da sustentabilidade das medidas de inclusão promovidas no país depois da eleição do presidente Lula.

As lutas também são desafiadas nesse panorama com o descentramento de sujeitas, práticas e lugares do feminismo, que se torna cada vez mais plural e polivalente para abrigar – não sem tensões – críticas a todas as formas de opressão e sujeição de corpos. As mulheres jovens manifestam a potência emancipatória e, paradoxalmente, a incompletude das vertentes do feminismo, pois denunciam o adultocentrismo, o machismo, o racismo e outras formas de subalternização como violências naturalizadas e reproduzidas, em alguma medida, por todas as lutas sociais. A sobrevivência do feminismo como um saber-fazer transformador depende da democratização radical das suas linguagens e formas de ação, para que a proliferação das diferenças sirva para acelerar a superação das desigualdades. Assim, a diferença das mulheres jovens nomeia uma fronteira cognitiva e moral antes imperceptível. Sua afirmação desautoriza a negação das assimetrias geracionais e complexifica os sentidos da emancipação e das reformas defendidas pelas lutas.

A aposta na representação de grupos subalternizados em instituições participativas foi a grande investida das agentes que defenderam a bandeira das mulheres jovens no plano federal. A influência sobre as conferências nacionais de políticas para as mulheres e de juventude, o desenvolvimento das necessidades e

demandas do segmento em uma agenda qualificada e o envolvimento da gestão governamental foram articulados em um sistema de participação e deliberação conectado pelo Forito, pelo GT Jovens Mulheres e pelas trajetórias políticas das suas participantes. O fato de que as políticas para o segmento não tenham sido efetivadas exprime contradições e limites da inclusão. Sem desconsiderar o peso das desigualdades socioeconômicas, atribui-se a esse limite o desafio da transversalidade de gênero e juventude nas políticas públicas e o rebaixamento político das mulheres jovens em relação aos grupos dominantes. A gestão ainda funciona segundo uma lógica compartimentada e setorializada, os recursos são escassos, a temática não é priorizada pelos centros de poder e as equipes técnicas, em geral, não têm uma formação atenta à interseccionalidade das diferenças. Também há pouca atenção das forças feministas (adultas) que dirigem a área de políticas para as mulheres com respeito à causa das mulheres jovens.

Além disso, não se tem um núcleo corporativo forte, de base associativa, que ampare uma incidência duradoura do segmento sobre o Estado. O Fórum Cone Sul de Mulheres Jovens Políticas, uma das poucas organizações especializadas que atuaram no período analisado, teve papel fundamental nessa história, mas já não existe mais. A futura consolidação desse campo de luta por inclusão deverá ser verificada. Um indício de permanência poderá ser a presença de mais grupos e movimentos de mulheres jovens nas etapas municipais e estaduais das próximas conferências nacionais de políticas para as mulheres e de juventude, previstas para março de 2016 e dezembro de 2015, respectivamente. No entanto, não se pode afirmar que a participação em conferências continuará sendo uma via de inclusão de grupos no Estado brasileiro. A experiência recente ensina que as conferências tiveram um papel determinante para o agendamento de novos temas, dando visibilidade a setores e problemáticas emergentes, mas o modelo pode ter atingido níveis críticos de saturação. As agendas estão colocadas, e o Estado não tem conseguido efetivá-las.

O caso da 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres pode indicar a necessidade de revisão do modelo: diferentemente das edições anteriores, o resultado da quarta edição não será a elaboração de mais um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), e sim o acúmulo de subsídios e recomendações para o fortalecimento da institucionalidade e dos movimentos feministas e de mulheres. Diante de uma conjuntura nitidamente hostil às lutas sociais, com o recrudescimento de facções antidemocráticas e fundamentalistas, tem-se uma preocupação com a estruturação de

um Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres e a indução de capacidades democráticas da sociedade civil. O sistema seria uma política de Estado menos suscetível às oscilações conjunturais, com financiamento e serviços duradouros, e que não teria uma dependência vital de governos comprometidos com a causa, a exemplo do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social. A potência das lutas seria a garantia de pressão e controle popular sobre essa estrutura formal.

De fato, as três edições do PNPM condensam um vasto repertório de demandas que seguem válidas e pendentes de respostas institucionais. Então, de que serviria atualizar o documento, se os grandes desafios que apresenta não foram superados? Ao invés de “requestrar” recomendações de políticas públicas, as lutas sociais precisam avançar na discussão de alternativas para transformação das formas de acesso ao Estado e das práticas de gestão. Sem a presença dos grupos subalternizados nos espaços de poder, a política de ideias defendida nos espaços de participação e deliberação tem pouco efeito sobre o resultado das decisões governamentais. Não basta formular uma excelente agenda programática. Para o sistema político se tornar progressivamente mais inclusivo, por meio da representação, da participação e da deliberação – experiências reais sempre distantes do ideal democrático –, deve haver uma vinculação mais forte entre presença e ideias de grupos afirmados pelas lutas sociais.

Outro aspecto que sobressaiu na pesquisa é o caráter educativo da presença de grupos subalternizados nos espaços de participação e deliberação. Para ser progressista, essa presença tem que lidar com a questão do aprendizado social, o que repõe a importância da política de ideias. Se as agentes das lutas não estiverem presentes, expostas ao debate, não aprenderão a defender e justificar suas posições, independentemente de serem progressistas ou não, nem criarão suas próprias estratégias de incidência política. Isso ficou evidenciado nos relatos das participantes da sociedade civil sobre as negociações, estratégias de pressão e dinâmicas deliberativas que convergiram para a aprovação das pautas das mulheres jovens nas conferências. Mas a presença em instâncias legitimadas pelo Estado não substitui a centralidade da auto-organização das lutas sociais em “territórios livres” de experimentação e produção de discursos, saberes e práticas de contestação da injustiça. Sem essa esfera autônoma da sociedade civil, como bem advertiu John Dryzek (1996), a democracia pode ser ameaçada.

Conflito e cooperação entre agentes do Estado e das lutas são a tônica desta dissertação. Suas nuances figuram no texto desde os referenciais teóricos escolhidos até

os discursos das mulheres entrevistadas. Se, por um lado, o sistema de participação e deliberação analisado facilitou fluxos cooperativos, principalmente devido à promoção do GT Jovens Mulheres por gestoras da Secretaria Nacional de Juventude (é significativo que algumas dessas gestoras tenham trajetórias ligadas à luta das mulheres jovens, o que confirma o valor da representação de perspectivas sociais no Estado), cabe salientar, por outro lado, o alto grau de conflito no interior do sistema, perceptível em disputas de setores antagônicos ou adversários na aprovação de pautas nas conferências e nas resistências institucionais de órgãos do Governo Federal relativas à efetivação da transversalidade de gênero e juventude nas políticas públicas.

Conflito e cooperação não são vetores que se anulam, ao contrário, e a luta ativa ambos para prosseguir. Mas é preciso enfatizar a importância da cooperação na institucionalidade democrática quando se pretende resolver impasses e traduzir a contestação social em políticas públicas inclusivas. Na democracia, o impulso de conflito deve convocar a cooperação para desfazer desigualdades e privilégios institucionalizados. As motivações para cooperar podem se distanciar do ideal democrático, mas só funcionam como insumo político se a normatividade da inclusão estiver referenciada. Sem ânimo cooperativo, o destino de um regime democrático é, no mínimo, a estagnação. Tal enquadramento se insere na paisagem contraditória e dialética dos processos de democratização do Estado e da sociedade, nos quais competição, exploração e violência coexistem com solidariedade, generosidade e respeito às pessoas. Estes últimos são princípios que só se traduzem em convivência democrática quando há retaguarda pública, ancorada em lutas e instituições que dão vida a uma intencionalidade coletiva – cooperativa – de dismantelar os sistemas de opressão e dominação.

## Referências

ALMEIDA, Debora. Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis. (Org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013.

ALMEIDA, Debora. **Representação política e conferências: os desafios da inclusão da pluralidade**. Texto para discussão 1750. Brasília: Ipea, 2012.

ALMEIDA, Renato. A participação juvenil a partir do debate sobre políticas públicas de juventude. In: **Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil**. PAPA, Fernanda; FREITAS, Maria Virgínia (Orgs.). São Paulo: Peirópolis, 2011.

ALVAREZ, Sonia. A globalização dos feminismos latino-americanos: tendências nos anos 90 e desafios para o novo milênio. In: ALVAREZ, Sonia et. al. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

ALVAREZ, Sonia. **Engendering democracy in Brazil: women's movement in transition politics**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. Conferências nacionais: entendendo a dinâmica da participação no nível nacional. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, v. 7, 2011.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Texto para discussão 1739. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, vol. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BOHN, Simone. Feminismo estatal sob a presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, jul.-dez., 2010.

BRASIL. **Anais da 2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, 2013.

BRASIL. **Anais da 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: autonomia e igualdade para as mulheres**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, 2013.

BRASIL. **Caderno de resoluções**. 1ª Conferência Nacional de Juventude: levante sua bandeira. Brasília: Conselho Nacional de Juventude, 2011.

BRASIL. **Coletânea de comunicados e documentos da 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, 2004.

BRASIL. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.

BRASIL. **Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985**, 1985.

BRASIL. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013.

BRASIL. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004.

BRASIL. **Propostas finais aprovadas**. 2ª Conferência Nacional de Juventude: conquistar direitos, desenvolver o Brasil. Mimeo. 2011.

BRONZO, Carla. **Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza**. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas, 2007.

CARRANO, Paulo. Políticas públicas de juventude: desafios da prática. In: **Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil**. PAPA, Fernanda; FREITAS, Maria Virgínia (Orgs.). São Paulo: Peirópolis, 2011.

CARRANO, Paulo; SPOSITO, Marília. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, set.-dez., 2003.

CASTRO, Elisa Guaraná. O campo das políticas públicas de juventude e o campo político da juventude: contribuições para a reflexão. In: **Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil**. PAPA, Fernanda; FREITAS, Maria Virgínia (Orgs.). São Paulo: Peirópolis, 2011.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, ano 10, 1º semestre, 2002.

CUNHA, Eleonora. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis. (Org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013.

DAHL, Robert. **On Political Equality**. New Haven: Yale University Press, 2006.

DAYRELL, Juarez. O jovem como sujeito social. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, set.-dez., 2003.

DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2015-2019**. Brasília: DIAP, 2014.

DRYZEK, John. Democratization as Deliberative Capacity Building. **Comparative Political Studies**. Vol. 42, nº 11, p. 1379-1402, 2009.

DRYZEK, John. Political Inclusion and the Dynamics of Democratization. **American Political Science Review**, n. 90, 1996.

ELSTUB, Stephen; MCLAVERTY, Peter. **Ten Issues for a Deliberative System**. Paper to be presented at the APSA Conference. Chicago, 29 August-1 September 2013.

FARIA, Cláudia. **A inclusão de “todos os afetados”?** Democracia Deliberativa e Desigualdade. Versão revisada para os anais do Simpósio Democracia e Desigualdade. Mimeo. 2012.

FARIA, Cláudia. **Democracia Deliberativa e (Des)igualdade**. Texto elaborado para o Simpósio Democracia e Desigualdade. Mimeo. 2014.

FARIA, Cláudia. Perfil e opinião dos atores sobre as conferências distritais, municipais e estaduais de políticas públicas em Minas Gerais. **Relatório de pesquisa: Fapemig 2012-2014**. 2015.

FARIA, Cláudia. **Sistema Deliberativo e Inclusão Política**: alcance teórico e prático. Texto elaborado para o 37º Encontro Anual da ANPOCS. Mimeo. 2013.

FARIA, Cláudia; LINS, Isabella. Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis. (Org.). **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 7, p. 249-284, 2012.

FUNG, Archon. Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. **The Journal of Political Philosophy**, v. 11, n. 3, p. 338-367, 2003.

GONÇALVES, Eliane; PINTO, Joana. Reflexões e problemas da “transmissão” intergeracional no feminismo brasileiro. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 36, jun., 2011.

GOODIN, R. Sequencing Deliberative Moments. In: GOODIN, R. E. **Innovating Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

GOODIN, Robert. Inclusion and exclusion. **European Journal of Sociology**, v. 37 (2), 1996.

LOBATO, A.; FERRAZ, G. O I Seminário Nacional de Políticas Públicas para Jovens Mulheres. In: LOBATO, A. (Org.). **Jovens Mulheres e políticas públicas**. Brasília: Presidência da República, 2014.

MACEDO, Severine. Juventude brasileira em clima de novas perspectivas. In: **Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil**. PAPA, Fernanda; FREITAS, Maria Virgínia (Orgs.). São Paulo: Peirópolis, 2011.

MANSBRIDGE, Jane et al. A systemic approach to deliberative democracy. In: MANSBRIDGE, J.; PARKINSON, J. **Deliberative Systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

MANSBRIDGE, Jane. “Everyday talk in the deliberative system”. In: MACEDO, Stephen (ed.). **Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement**. New York: Oxford University Press, 1999.

MATOS, Marlise. Movimento e teoria feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global? **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 18, n. 36, jun., 2010.

MATOS, Marlise. O campo científico-crítico-emancipatório das diferenças como experiência da descolonização acadêmica. In: BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. (Org.). **Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras**. Vinhedo: Editora Horizonte, 2012.

MATOS, Marlise; PARADIS, Clarisse. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. **Cadernos Pagu**, n. 43, jul.-dez., 2014.

MATOS, Marlise; PARADIS, Clarisse. **Os feminismos latino-americanos e sua complexa relação com o Estado: debates atuais**. Mimeo. 2012.

MENICUCCI, Telma. **Gestão de políticas públicas: estratégias para construção de uma agenda**. IX Congreso Nacional de Recreación Coldeportes / FUNLIBRE. Bogotá. 2006.

MERTON, Robert. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MONTAÑO, Sonia. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar – o caso do Brasil. In: **As políticas públicas de gênero: um modelo para armar – o caso do Brasil**. MONTAÑO, Sonia et. al. Serie Mujer y desarrollo, n. 45. Santiago de Chile: CEPAL, 2003.

NASH, Mary. **Mujeres en el mundo: historia, retos y movimientos**. Madrid: Alianza Editorial, 2004.

NIEMEYER, Simon. **From The Minipublic to a Deliberative System: Is Scaling Up Deliberation Possible?** Paper presented at Deliberative Democracy in Action Conference, Åbo Academy. Mimeo. 2012.

NOVAES, Regina. Entre juventudes, governos e sociedade (e nada será como antes...). In: **Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil**. PAPA, Fernanda; FREITAS, Maria Virgínia (Orgs.). São Paulo: Peirópolis, 2011.

ONU. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher**. 1995.

OWEN, David; SMITH, Graham. **Deliberation, Democracy and the Systemic Turn**. Mimeo. 2015.

PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, 2011.

PETINELLI, Viviane. Uma análise dos condicionantes da capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais: o caso da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR. **Tese de doutorado**. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 2014.

PHILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença? **Estudos Feministas**, ano 9 (1), 2º semestre, 2001.

PHILLIPS, Anne. Representation and Inclusion. **Politics & Gender**, v. 8 (4). Londres: London School of Economics, 2012.

PHILLIPS, Anne. **The Politics of Presence**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

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

PITANGUY, Jacqueline. Movimento de Mulheres e Políticas de Gênero no Brasil. In: **As políticas públicas de gênero: um modelo para armar – o caso do Brasil**. MONTAÑO, Sonia et. al. Serie Mujer y desarrollo, n. 45. Santiago de Chile: CEPAL, 2003.

POGREBINSCHI, Thamy. **Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários**. Texto para discussão 1741. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

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

RAMOS, Alfredo; FARIA, Cláudia. Las Conferencias de Políticas Públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional. **Revista Española de Ciencia Política**, nº 32, jul., 2013.

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. Disponível em: <<http://www.mulheres.gov.br>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. Disponível em: <<http://www.juventude.gov.br>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

SILVA, A. C. F. Mulheres jovens e o problema da inclusão: novidades no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. In: PAPA, F. C.; SOUZA, R. (Org.). **Jovens feministas presentes**. São Paulo: Ação Educativa; Fundação Friedrich Ebert; Unifem, v. 1, p. 48-62, 2009.

SILVA, E. R. A. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas**: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Texto para discussão 1378. Brasília: Ipea, 2009.

SILVA, F. S. “De cada um conforme suas capacidades”: participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, v. 7, 2011.

SOUZA, C. H. L. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, v. 7, 2011.

SOUZA, Patrícia Lânes. A participação nas políticas públicas de juventude: caminhos trilhados, caminhos a construir. In: **Juventude em pauta**: políticas públicas no Brasil. PAPA, Fernanda; FREITAS, Maria Virgínia (Orgs.). São Paulo: Peirópolis, 2011.

WASELFISZ, Julio. **Mapa da Violência 2014**: os jovens do Brasil. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, v. 7, 2011.

YANNOULAS, Silvia; SOARES, Kelma. **Políticas transversais (gênero, raça/etnia e deficiência) e educação/qualificação para o trabalho**. Educação Unisinos, v. 13, n. 1, jan.-abr., 2009.

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

YOUNG, Iris. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

YOUNG, Iris. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

## **Anexo**

### **Roteiro para entrevistas semiestruturadas**

1. Por favor, apresente-se.
2. Como o tema das mulheres jovens aparece na sua trajetória?
3. Por que a questão das mulheres jovens passou a ser tratada politicamente no Brasil?
4. Há especificidades das mulheres jovens que devem ser consideradas nas políticas públicas? Se sim, quais?
5. Você destacaria alguma demanda específica das mulheres jovens?
6. Quais atores (mulheres jovens, movimentos sociais, governo, organismos internacionais etc.) você identifica no processo de discussão de políticas públicas para mulheres jovens no Brasil?
7. Qual é o melhor lugar de atuação das mulheres jovens para garantia dos seus direitos?
8. Qual o papel das instituições participativas nesse contexto?
9. Como a questão das mulheres jovens foi tratada nas conferências de políticas para as mulheres e de juventude?
10. Qual a influência das conferências de políticas para as mulheres e de juventude sobre a atuação do Governo Federal?
11. Como o Governo Federal vem se comportando em relação ao tema das mulheres jovens?
12. Qual o papel do GT Jovens Mulheres nesse contexto?
13. Você conhece alguma política pública do Governo Federal voltada para mulheres jovens? Se sim, sabe se essa política tem alguma relação com propostas apresentadas em conferências?
14. Como você avalia a questão da transversalidade de gênero e juventude para a efetividade das políticas para as mulheres jovens?
15. Quais são os principais desafios para a efetivação de políticas públicas para as mulheres jovens no Brasil?