

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS
PARA AS MULHERES E DECISÕES GOVERNAMENTAIS NO PERÍODO
LULA (2003-2010)

Louise Caroline Santos de Lima e Silva

Recife, agosto de 2012

LOUISE CAROLINE SANTOS DE LIMA E SILVA

**CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS
PARA AS MULHERES E DECISÕES GOVERNAMENTAIS NO PERÍODO
LULA (2003-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Francisco de Assis Brandão dos Reis.

RECIFE

2012

Catálogo na fonte
Bibliotecária Divonete Tenório Ferraz Gominho, CRB4-985

S586c Silva, Louise Caroline Santos de Lima e
Conferências nacionais de políticas públicas e democracia
participativa : conferências de políticas para as mulheres e decisões
governamentais no período Lula (2003-2010) / Louise Caroline Santos de
Lima e Silva. - Recife: O autor, 2012.
188 f. Il., 30 cm.

Orientador : Prof. Dr. Francisco de Assis Brandão dos Reis.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco,
CFCH. Pós - Graduação em Ciência Política, 2012.
Inclui bibliografia e anexos

1. Ciência Política. 2. Democracia. 3. Política – Mulheres. 4. Política
pública. I. (Orientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.) UFPE (CFCH2012-99)

LOUISE CAROLINE SANTOS DE LIMA E SILVA

**CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA: CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES E
DECISÕES GOVERNAMENTAIS NO PERÍODO LULA (2003-2010)**

Recife, 31 de agosto de 2012

BANCA EXAMINADORA

TITULARES

Francisco de Assis Brandão dos Reis (PPGCP/UFPE)

Adriano Oliveira dos Santos (PPGCP/UFPE)

Mauro Soares (DCP/UFPE)

SUPLENTE

Gabriela Tarouco (PPGCP/UFPE)

Gustavo Ferreira (FDR/UFPE)

Dedico essa Dissertação a todas as pessoas que se mobilizam para inventar um mundo de felicidade, em especial às mulheres que lutam pela igualdade. À minha família pelo estímulo à minha formação educacional e pelo apoio em todas as horas. Aos meus colegas de Mestrado, pela convivência tolerante, especialmente a Manuela Donato pelo companheirismo. Aos amigos Vanuccio Pimentel, Osório Chalegre, Ricardo Duque, Wolney Queiroz e Elba Ravane pelo apoio na conclusão dessa jornada. Aos professores e trabalhadores do PPGCP. A meu orientador, professor Assis Brandão, com gratidão pela dedicação, paciência, engajamento e incentivo.

RESUMO

A busca pelo significado da democracia permanece viva na teoria e na prática política. Este trabalho se soma às formulações assentadas na função social da ciência e no conteúdo ideal participativo da democracia. Analisou-se a interlocução entre o Estado e a sociedade no Brasil, com foco nos dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, período em que mais se desenvolveram as instituições participativas nacionais. De forma particular, foram estudadas as Conferências Nacionais, elemento central da política participativa implementada a partir de 2003. Através da I e da II Conferência Nacional de Política para as Mulheres, pretendeu-se entender a influência dessa instituição participativa sobre as decisões governamentais. Embora haja evidências mais contundentes quanto a influências indiretas, como a visibilidade da pauta e o aprendizado democrático, o trabalho concluiu que houve influência também sobre as decisões.

Palavras-chave: democracia, democracia participativa, conferências nacionais, I e II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.

ABSTRACT

The search for the meaning of democracy is a recurring theme in political theory and political practice. The present study sought to contribute to the formulations based on the social function of science and on the ideal content of participatory democracy. It analyzed the interactions between the state and society in Brazil, focusing on the two terms of President Luiz Inácio Lula da Silva, period in which participatory national institutions developed the most. In particular, it studied the National Conferences, a central element of participatory policy implemented since 2003. Through the 1st and the 2nd National Conference on Women's Policies, it sought to understand the influence of this participatory institution over government decisions. Although there is more corroborative evidence regarding indirect influences, such as the visibility of the agenda and democratic learning, it concluded that there was also influence over decisions.

Keywords: democracy, participative democracy, national conferences, I and II national conferences for women.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO: DEMOCRATIZAR A DEMOCRACIA	11
1.1. Introdução	11
1.2. Intenção da pesquisa	15
1.3 Metodologia de pesquisa	15
1.4 Estrutura da Dissertação	17
1.5. Conclusão	19
2. CAPÍTULO 1: TEORIA DA DEMOCRACIA	19
2.1. Significado Histórico de Democracia	22
2.2. A favor da Democracia Participativa.....	33
3. CAPÍTULO 2: A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL	43
3.1. O novo arranjo participativo do Brasil redemocratizado.....	43
3.2. Democracia Participativa no Período Lula (2003-2010).....	56
3.2.1 Conferências Nacionais	64
4. CAPÍTULO 3: EFETIVIDADE PARTICIPATIVA E AS DUAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICA PARA AS MULHERES	74
4.1. Introdução	74
4.2. Sobre a efetividade (ou as efetividades) das Instituições Participativas	78
4.2. A I e a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres	86
4.2.1 A organização das mulheres pelo direito à participação política	86
4.2.2. A I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres	88
4.2.3. A II Conferência Nacional de Política das Mulheres	104
4.3. A influência das conferências sobre as decisões do governo	109
4.3.1 A I e a II Conferência de Políticas para as Mulheres e sua influência sobre o Governo Lula	113
5. CONCLUSÃO	130
5.1 Retrospectiva: reafirmando princípios.....	130
5.2. Influência das conferências: além do que se vê.....	133
5.3. Mensagem Final	136
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	138
7. ANEXOS	143

LISTA DE ANEXOS

Anexo I: Medida Provisória 103 de 1º de janeiro de 2003.....	144
Anexo II: Questionários das entrevistas realizadas.....	161
Anexo III: Decreto Presidencial de 18 de dezembro de 2003, convocatório da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.....	164
Anexo IV: Composição do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (2003 - 2005).....	165
Anexo V: Decreto Presidencial de 17 de agosto de 2007, convocatório da II Conferência Nacional de Políticas das Mulheres.....	167
Anexo VI: Regulamento Interno da II Conferência Nacional de Políticas das Mulheres.....	168
ANEXO VII: Diretrizes aprovadas na II Conferência Nacional de Política das Mulheres...	182
ANEXO VIII: Decreto 5.390 de 8 de março de 2005, modificado pelo Decreto 6.269, de 22 de novembro de 2007, que implementa e Modifica o Plano Nacional de Política para as Mulheres.....	187

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Tabela Participação Temática nas Conferências.....	73
Figura 2: Critérios e elementos de observação no âmbito das consequências do processo.....	85
Figura 3: Tabela quanto à implementação das decisões nas conferências.....	112

LISTA DE TABELAS

Tabela I: Artigos da Constituição Federal que ampliam os direitos políticos.....	47
Tabela II: Conferências Públicas Nacionais (1941 - 1988).....	53
Tabela III: Conferências Públicas Nacionais (1989 - 2002).....	53
Tabela IV: Conselhos Públicas Nacionais do Brasil em 2010.....	63
Tabela V: Conferências Públicas Nacionais (2003-2010).....	65

1. INTRODUÇÃO: DEMOCRATIZAR A DEMOCRACIA

1.1. Introdução

Um novo espectro ronda a Europa.

(SCHMITTER, 2005, p. 1)

Com essa frase, o cientista político americano Phillip Schmitter inicia recente publicação acerca dos sintomas de morbidez do pensamento e da prática liberal-democráticos e sua conseqüente superação por um modelo pós-liberal, em recente contribuição "*Un posible esbozo de una democracia post-liberal*".

Segundo o autor, é evidente o descontentamento dos cidadãos com as democracias estabelecidas: a concorrência eleitoral não é capaz de garantir a responsabilidade dos eleitos, as configurações eleitorais produzem poder de minorias privilegiadas, Constituições são anacrônicas e incapazes de lidar com novas forças e questões políticas, o apego irrestrito à lei e aos juízes favorece às classes privilegiadas.

Com base nesse quadro, Schmitter sentencia que a democracia liberal será abertamente questionada nas próximas décadas e que o rechaço provirá da reafirmação dos fundamentos da Teoria Democrática.

Com pressupostos e previsões ainda mais perturbadores, Boaventura de Sousa Santos (2002), em "Democratizar a Democracia", diz existir no mundo, a partir do início do século XXI, o embate entre dois modelos de globalização. Um, o modelo hegemônico de democracia representativa elitista. Outro, o modelo alternativo, de democracia participativa e expressão dos setores mais negativamente afetados pelo não cumprimento das promessas de justiça e paz que impulsionaram o modelo hegemônico.

Nas duas abordagens, uma mais acomodada aos valores do individualismo, ao cálculo racional, à preferência por bens privados e à apatia dos cidadãos, portanto associada a ideia de reformas graduais (SCHMITTER, 2005) e outra propagadora de uma radical concepção contra-hegemônica de sociedade (SANTOS, 2002), existe um fundamental elemento comum: a falência do modelo liberal-democrático.

Todavia, não é esse o pensamento dominante nas Ciências Políticas. Para Giovanni Sartori, que na obra "*Qué és la democracia*" buscou condensar o pensamento hegemônico prescrito por Joseph Schumpeter em 1942, só existe uma Teoria Democrática na modernidade, que é a Teoria da Democracia Liberal, única completa, porque descritiva e prescritiva, além de implementada na prática, através do Estado Democrático-Liberal (SARTORI, 1993).

O erguimento científico do pensamento liberal-democrático à condição de verdade, ou seja, a determinação desse modelo de organização política da sociedade ao patamar de inquestionável, é um dos desafios para sua superação teórica e prática.

Embora persista a desigualdade social e, tantas vezes, também a jurídica; embora o mundo permaneça envolto em guerras e rebeliões; o pensamento hegemônico também se fez dominante epistemologicamente: relegou ao campo da política os ideais de justiça, paz e igualdade, deixando para a ciência a elaboração de fórmulas destinadas a satisfazer a demandas formais e um suposto "equilíbrio do sistema".

A política, entretanto, mesmo que teoricamente apartada da ciência, não deixa de ser o instrumento de ação coletiva que as sociedades, feitas de gente, encontraram para mediar os conflitos oriundos de sua desigualdade (VALLÉS, 2000). Ao lidar com a vida das pessoas e suas expectativas de mediação, a política está intimamente relacionada com novas demandas, novos sujeitos, novos conflitos.

Dito isso, cabe antecipadamente esclarecer que a orientação epistemológica por que transita o presente trabalho é referenciada em uma ciência compromissada com os ideais de igualdade que mobilizam cientistas, intelectuais, políticos e ativistas em busca de transformações de paradigmas e modelos nesse século XXI.

Assim, questiona-se a hegemonia científica em duas dimensões: (1) contra o universalismo da ciência moderna e a favor da diversidade epistemológica, contesta-se o "padrão único" propagado pelo pensamento ocidental; (2) contra a Teoria da Democracia Liberal e a favor da Democracia Participativa, contesta-se o conceito de democracia como procedimento eleitoral elitista .

Sobre o primeiro ponto, colabora Boaventura (SANTOS, 2002) ao afirmar haver uma crise de confiança epistemológica na ciência em geral e na ciência social, fruto do não cumprimento das promessas do privilégio epistemológico do conhecimento científico, como a racionalidade, a paz, a partilha do progresso, a liberdade. Defende o autor a existência de

muitas outras ciências e conhecimentos que se validam por critérios não "científicos", nem "modernos" e que, mesmo nos marcos da ciência moderna, há alternativas aos paradigmas dominantes.

Sendo assim, estaria sendo maturado um momento de transição do pensamento científico e uma possibilidade mais real de ciências multiculturais e inovação científica.

Quanto ao segundo ponto, em diálogo com o primeiro, vê-se emergir em diversos lugares do mundo, especialmente nos países periféricos em desenvolvimento, experiências de exercício do poder político dissonantes do modelo hegemônico. No Brasil, na Índia, na África do Sul praticam-se e teorizam-se modelos participativos, de ação política cidadã para além da sociedade política que disputa eleições e da sociedade civil que deposita votos.

Embora nos países citados o processo já esteja mais consolidado e haja vasta produção de pesquisas e análises (que serão detalhadas ao longo do presente trabalho), é possível perceber rumores de reivindicação participativa em outras partes do mundo. A primavera Árabe, os Fóruns Sociais Mundiais, os movimentos de ocupação de ruas e praças nas grandes capitais do Ocidente: todos carregam em comum o anseio de maior participação das pessoas nas decisões políticas.

O conteúdo e os valores dessa participação, pensada em um novo período histórico, evidentemente não persegue o mesmo formato da *Ágora* grega, precursora da intervenção direta dos cidadãos nas decisões públicas. À verdade, em sintonia com o desenvolvimento das tecnologias da comunicação, o século XXI vê nascer um cidadão que quer opinar, escolher e interferir, em tempo real, de forma prática e em assuntos diversos e inovadores.

Não parece o caso de ver superada a apatia identificada pela Sociologia na década de 60 e tão presente na fundamentação da teoria *schumpeteriana*.

Mas, no Brasil e na América Latina, a luta pela redemocratização nos anos 70 foi capaz de promover o surgimento de novos sujeitos e demandas políticas, indo além da redefinição formal da democracia e instaurando uma disputa pelo significado do termo (SADER, 1988, *apud* SOUZA, 2010).

Tal disputa sobre o conteúdo democrático foi determinante para a consagração de diversas cláusulas participativas na Constituição Federal de 1988 e de um arcabouço crescente de instituições participativas nos governos municipais, estaduais e Federal, embalado por um caldo *participacionista* na linguagem política da cidadania brasileira. "O Brasil é um dos

países com o maior número de práticas participativas no mundo, com uma infraestrutura de participação bastante diversificada na forma e no desenho" (AVRITZER, 2008, p. 1).

Algumas das instituições participativas em funcionamento no país, como os referendos, plebiscitos e alguns conselhos e conferências estão disciplinados na Constituição Federal. Outras, como os Orçamentos Participativos, ouvidorias, mesas de diálogo e os demais conselhos e conferências são disciplinadas em leis ou decretos¹.

Dentre todas essas formas de interação entre o Estado e a sociedade, as conferências constituem-se como as que mais adquiriram centralidade no último período. Conferências são espaços públicos, convocados por decreto do Poder Executivo, voltados à elaboração de diretrizes de políticas públicas temáticas, em que participam atores da sociedade civil e do governo, com etapa nacional antecedida por etapas locais e estaduais.

Embora a primeira Conferência Nacional date de 1941, foi a partir do Governo Lula que se tornaram mais frequentes, massivas e diversificadas (IUPERJ, 2010).

Entre 2003 e 2010 foram realizadas 64% das Conferências da história do país, com 28 novos temas. Segundo dados da Secretaria Geral da Presidência da República, nesse período, participaram dos processos conferenciais aproximadamente 5 milhões de pessoas. Estudo do tipo *survey* coordenado pelo professor Leonardo Avritzer (AVRITZER, 2012), estima que 6% da população participou de alguma etapa das conferências nacionais e que 41,8% já ouviram falar dessa instituição participativa.

Tal realidade exige ser estudada. Por isso, surgem cada vez mais pesquisas que para além da tradicional preocupação com o mérito ou crítica à democracia participativa, ou com a possibilidade ou impossibilidade de implementá-la, buscam analisar os efeitos desse arranjo que está em curso mobilizando pessoas, grupos, partidos, governos. É nesse novo campo de análise, composto por investigações movidas por entender a que servem esses encontros institucionalizados entre o Estado e a sociedade, que se encontra o presente trabalho.

¹ Atualmente, no Brasil, funcionam conselhos municipais em todos os municípios e 36 conselhos nacionais. Apenas entre 2011 e meados de 2012 foram realizadas 18 conferências nacionais, todas precedidas por etapas locais e estaduais. Existem 165 ouvidorias nacionais e mais de dois mil municípios adotam algum tipo de Orçamento Participativo. Ao longo do presente trabalho serão detalhadas as características de cada uma dessas instâncias de participação, bem como as fontes e análises dos dados antecipados neste capítulo introdutório.

1.2. Intenção da pesquisa

A democracia implementada nos países centrais está descomposta dos ideais democráticos. Algumas práticas participativas em curso no mundo parecem querer negar a fatalidade da baixa intensidade a que o modelo hegemônico sujeitou a participação dos cidadãos na vida política. Essas práticas buscam intensificar e aprofundar a democracia, em busca dos ideais perdidos e de outros em erguimento. Reivindicam a legitimidade da democracia participativa, querem a democracia representativa mais inclusiva, buscam complementariedade entre democracia participativa e democracia representativa (SANTOS, 2002).

Não se trata, portanto, da participação em contraposição à representação. A complexidade do mundo contemporâneo torna inviável uma participação ampla e permanente dos cidadãos, como confirmou Rousseau ao limitar sua teoria a pequenos territórios e populações. Trata-se de representação aperfeiçoada pela participação. Assim, entende-se que o surgimento de novos espaços democráticos pode ser tomado como uma forma de fortalecimento da representação política (POGREBINSCHI, 2010).

Acontece que a Teoria Democrática hegemônica é limitada para interpretar o novo contexto de práticas e instituições participativas em curso no Brasil. Ao restringir a presença dos cidadãos ao momento eleitoral da democracia, tal Teoria não é capaz de dialogar com as novas formas de relação entre Estado e sociedade presentes no âmago desse novo arranjo.

A intenção desta pesquisa, portanto, é contribuir para a compreensão da estrutura participativa em erguimento no Brasil. Com base na ideia de complementariedade entre os sistemas representativo e participativo, estará normativamente orientada para perceber como "melhor" democracia aquela é mais permeável à intervenção dos cidadãos.

Dentre múltiplos resultados que a realização de conferências públicas - sobre os sujeitos, o sistema político, o bem-estar social, a educação cidadã -, o problema que instiga o presente trabalho está relacionado à influência que essa instituição participativa "conferências de políticas públicas" tem sobre as políticas implementadas pelo governo que as convocou.

1.3 Metodologia de pesquisa

Como já se pode inferir a partir da Introdução, a presente Dissertação se desenvolve em marcos de uma pesquisa qualitativa. Não se buscam verdades indiscutíveis, decisões definitivas, comprovações exatas, nexos de causalidade absolutos.

Serão analisados os casos das duas conferências nacionais de políticas para as mulheres com a intenção de compreender que influência suas diretrizes tiveram sobre as políticas implementadas pelo governo.

A seleção desses casos se dá porque:

i) são adequadas temporalmente: as conferências foram realizadas em 2004 e em 2007, uma edição em cada um dos governos de Lula. Ao considerar que foi nos seus governos que mais se desenvolveu a participação social institucionalizada no Brasil, principalmente a centralidade que assumiram as conferências públicas nacionais, a presente Dissertação está concentrada na investigação sobre o período 2003-2010;

ii) são significativas quantitativamente: somadas, as duas edições foram precedidas por etapas municipais em mais de 4 mil municípios, mobilizando diretamente mais de 400 mil participantes. A pesquisa coordenada por Leonardo Avritzer concluiu que foram as conferências com maior participação no país (AVRITZER, 2012).

iii) são inclusivas: trazem à cena pública um setor historicamente alijado da política, vocalizando atores excluídos.

iv) são pertinentes à pesquisadora: a autora do presente trabalho foi gestora de políticas para mulheres entre 2009 e 2011, tendo coordenado a organização de uma etapa municipal da III conferência e sido delegada das etapas estaduais e nacionais.

Será trabalhada a suposição de que as decisões das conferências nacionais de mulheres interferiram sobre decisões do governo Lula, funcionando como espaço capaz de demandar a implementação de políticas, mesmo consideradas as barreiras formais e a diversidade de outras influências a que estão submetidas as decisões públicas.

Embora existam outros produtos das conferências considerados relevantes (ou até mais relevantes) pelos participantes do governo e da sociedade civil, bem como na literatura *participacionista*, a simples existência de um espaço público de interlocução não corresponde à expectativa de que ele tenha consequências sobre as decisões e as políticas do governo.

Tal expectativa está presente na formulação do ideal participativo e na própria fundamentação legal e política das conferências. O decreto presidencial convocatório e a

mobilização da sociedade se dão em nome da deliberação compartilhada de diretrizes de políticas públicas. A implementação dessas decisões, contudo, não é obrigatória, (à exceção de algumas poucas conferências vinculantes disciplinadas constitucionalmente, dentre as quais não estão as conferências de políticas para as mulheres).

Entender se e como as conferências nacionais influenciam o governo é o objetivo geral dessa pesquisa, a partir do olhar específico sobre a influência das duas primeiras conferências nacionais de políticas para as mulheres sobre o governo Lula. Também se objetiva levantar informações e produzir conhecimento sobre as conferências.

Para isso, serão estudados dados oriundos de:

- i) levantamento bibliográfico: sobre a democracia, a democracia participativa, a experiência em curso no Brasil e a efetividade das instituições participativas, especialmente as conferências;
- ii) análise de documentos: relatórios e anais das duas Conferências, normas públicas, pronunciamentos e publicações do governo e da sociedade civil;
- iii) entrevistas: aplicadas a gestores do Governo Federal à época relacionados com as conferências e a participantes da sociedade civil.

1.4 Estrutura da Dissertação

A presente Dissertação está estruturada em três capítulos. No primeiro, transita-se por discussões em torno do significado da democracia, desde sua origem histórica na antiga Grécia, passando pelas elaborações que a contrapuseram à representação até aquelas que a ergueram como um método desta.

São pontuadas especialmente as elaborações minimalistas do pensamento hegemônico, a partir da síntese de Giovanni Sartori ao desenvolvimento do pensamento *mainstream* de Schumpeter, e as elaborações *participativistas* de Carole Pateman, Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer.

A normatividade orientadora desse marco teórico será em defesa do compartilhamento do poder político e com a realização dos ideais de justiça e solidariedade (SANTOS, 2002); da participação como elemento de desenvolvimento dos indivíduos e da sociedade

(PATEMAN, 1992); e dos arranjos participativos e deliberativos como complementação dialética da representação (IUPERJ, 2010).

No segundo capítulo, apresentam-se elementos do novo arranjo participativo em curso no Brasil. A parte inicial busca descrever o processo de redemocratização do país nos anos 70 e 80 e sua influência sobre a Constituição de 1988, a partir de um recorte sobre a mobilização dos setores sociais e progressistas reivindicadores de um sistema democrático participativo. Ainda, vê-se como essa nova ordem constitucional democrática abarcou o surgimento e a multiplicação de experiências públicas de participação, especialmente em nível local.

A segunda parte concentra atenções sobre o período de 2003 a 2010, por se considerar que a eleição de Lula elevou as experiências participativas ao nível nacional, como política de governo. São consultadas fontes oficiais, sociais e a literatura para desenvolver essa ideia. Especialmente, são estudadas as conferências públicas nacionais, seu conceito, origem e funcionamento.

Por fim, o terceiro capítulo está estruturado para compreender a influência das duas conferências de política das mulheres sobre o governo Lula. Inicialmente, é feita uma revisão bibliográfica dos estudos sobre efetividade participativa no Brasil e a multidimensionalidade do conceito. Argumenta-se a importância de que essa influência se dê sobre as decisões e políticas públicas do governo.

Em seguida, são analisadas as duas conferências em questão, sua origem, convocação, funcionamento e decisões, com a compreensão de que a inclusão das mulheres e suas pautas na cena pública satisfaz uma pretensão democrática historicamente significativa.

Como conclusão, aprofunda-se o estudo da influência das decisões dessas conferências sobre o governo Lula. A partir da suposição de que houve influência, busca-se a relação entre as diretrizes aprovadas, políticas governamentais referentes a elas implementadas em período posterior, afirmações do governo e da sociedade de que essas políticas se originaram nas conferências e estudos científicos sobre a questão.

Para melhor compreensão dos limites da capacidade de influência dessas instituições participativas, também são abordados casos de não inclusão das diretrizes nas decisões do governo. Conclui-se o capítulo com uma reflexão sobre as informações levantadas.

1.5. Conclusão

O presente trabalho pretende analisar a experiência participativa em curso no Brasil, seus limites e possibilidades, com a expectativa de que ela possa caminhar em direção a um arranjo político inclusivo, orientado para o compartilhamento do poder político e o desenvolvimento da cidadania.

Mais ainda, considerando tratar-se de uma investigação acadêmica, quer-se contestar o caráter de neutralidade da ciência e reafirmá-la como realizadora de ideais.

Como escreveu Boaventura de Sousa Santos:

A ciência é um exercício de cidadania e de solidariedade e a sua qualidade é aferida pela qualidade da cidadania e da solidariedade que promove ou torna possível (SANTOS, 2002, p. 22).

Com o desejo de colaborar na consolidação de um modelo político e de um modelo científico voltados à realização plena da vida coletiva.

2. CAPÍTULO 1: TEORIA DA DEMOCRACIA

Ao iniciar a obra "*Que és la democracia*", Giovanni Sartori sentencia:

Definir la democracia es importante porque establece qué esperamos de la democracia. Y cada vez que afirmamos "esto es democracia" o "esto no lo es", está claro que el juicio depende de la definición o de nuestra idea acerca de qué es, qué puede ser o qué debe ser la democracia. (SARTORI, 1993, p.17).

Philippe Schmitter, por sua vez, elabora conhecido artigo sobre uma democracia "pós-liberal", a partir da seguinte ideia:

Ahora que la versión liberal prácticamente ha barrido con sus rivales "autocráticos y sistémicos" en el campo de regímenes políticos, los defensores de la democracia

son ahora libres para pelearse entre sí acerca del significado y la aplicación del vocablo. (SCHMITTER, 2005, p. 249).

Robert Dahl, no mesmo sentido, escreveu que "a democracia pode ser inventada e reinventada de maneira independente quando existem as condições apropriadas" (DAHL, 1998, p. 9).

Norberto Bobbio, em "O futuro da democracia", inclui dentre suas premissas: "Para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo" (BOBBIO, 2000, p. 19).

C. B. Macpherson é ainda mais incisivo:

Os modelos mais proeminentes em ciência política, pelo menos de Hobbes em diante, têm sido tanto explanatórios como justificativos ou reivindicativos. Em diferentes proporções, consistem de enunciados quanto ao que seja um sistema político ou uma sociedade política, como ele ou ela opera ou poderia operar, e enunciados quanto ao porque sejam bons, porque deveriam ser bons, ou porque seria desejável tê-los ou ainda mais que eles. Alguns teóricos democráticos enxergaram bem claramente que suas teorias são um misto de tudo isso. Já outros não, e até mesmo negaram esse aspecto. (MACPHERSON, 1978, p. 11).

Através desses excertos, de renomados teóricos da democracia, filiados a correntes diferentes do pensamento democrático, quer-se antecipar que será utilizada nesse trabalho a concepção de que o conteúdo da democracia, hoje e ao longo da história política, está associado a uma compreensão normativa do que se entende e se pretende com a democracia. E essa compreensão está sujeita a ser transformada pela transformação da própria sociedade.

É que mesmo as definições descritivas carregam certo grau de valoração, embora haja teóricos da democracia liberal - e de tantas outras teorias da ciência moderna - que invoquem uma arrogante neutralidade mesmo que para expressar conceitos contestáveis ou controversos.

O caso da "democracia" é ainda mais singular. A palavra já representou tantos ideais e realidades diferentes que chegou ao tempo atual vazia de valor. Tanto é assim que governos de diferentes matizes ideológicas, mais radicais ou mais conservadores, invocam, com orgulho, o rótulo "democrático". Mesmo na sociedade civil, a reivindicação por "democracia", "mais democracia" ou "democratização" tornou-se capaz de englobar todo tipo de demanda. Quer-se uma imprensa democrática, espaços públicos democráticos, universidades democráticas.

A imprecisão terminológica, assim, permite que valores diversos sejam associados ao termo e, muitas vezes, invocados como significação "verdadeira".

Para que se possa dar conceito à "democracia" é preciso retomar sua evolução teórica e prática ao longo da história, sendo esse um dos objetivos desse capítulo. Não se pretende fazer uma detalhada revisão bibliográfica, mas apresentar um quadro geral dos principais significados da democracia desde seu surgimento, na Antiguidade, até a consolidação da Democracia Liberal, hoje corrente hegemônica na Teoria Democrática.

Na segunda parte do capítulo, será aprofundado o debate entre a hegemonia da Teoria Competitiva da Democracia em contraste com a Teoria da Democracia Participativa, sendo apresentadas elaborações teóricas diversas e claro alinhamento a esta corrente por entendê-la aperfeiçoadora das instituições representativas, vocalizadora de demandas de atores antes excluídos e promotora do desenvolvimento da sociedade e dos sujeitos através da conscientização política.

Ao longo de todo trabalho, destacadamente neste capítulo, será utilizada uma abordagem epistemológica referenciada nas elaborações de Boaventura Santos quanto à diversidade do conhecimento, da ciência e a não exclusiva validade da Democracia Liberal.

Como assume o próprio Sartori: "Un sistema democrático está sustentado en una deontología democrática, y lo que la democracia es no puede separarse de lo que la democracia debería ser" (SARTORI, 1993, p. 18).

Embora continue o raciocínio ressaltando a importância de distinguir a democracia no sentido prescritivo e no sentido descritivo, Sartori e boa parte dos teóricos minimalistas argumentam sua deontologia democrática como ontologia e a Teoria da Democracia Liberal como única Teoria verdadeira.

A definição de que estabilidade do sistema, igualdade formal e método competitivo de eleição são os valores mais importantes da democracia carrega valor em si mesma. Da mesma forma, definir como mais importante que a democracia favoreça ao desenvolvimento da solidariedade, à igualdade material e à participação popular nas decisões é uma conclusão com componente axiológico. Considerar um certo grau de valoração a definições descritivas como são as duas acima opostas não prejudica reconhecer que ambas possam estar sustentadas por argumentos racionais e evidências empíricas.

Esclareça-se, assim, a deontologia democrática que moverá as análises e interpretações aqui registradas, com a certeza de que a produção científica comprometida com a justiça e a igualdade tem validade na imensa expectativa da humanidade em encontrar soluções políticas para a grave instabilidade que a envolve.

2.1. Significado Histórico de Democracia

A palavra *democracia* tem origem na junção de dois radicais gregos: *demos*, que significa povo e *kratos*, que significa poder. Etimologicamente, portanto, *democracia* significa *poder do povo* ou *poder popular*.

A questão ganha complexidade com as múltiplas acepções que podem ter *povo* e *poder*. Afinal, que povo exerce que poder e de que forma?

O fracasso da cruzada etimológica faz com que ao longo da história possamos registrar diferentes interpretações para esse poder popular, menos ou mais relacionadas com a participação protagonista da maioria da população, tanto no campo teórico quanto nas formas práticas de governo.

Além de ser uma palavra de origem grega, foram também os gregos que a cunharam com significado pela primeira vez. O registro mais antigo do termo *demokratia* aparece na "História" de Heródoto, representando o *governo de muitos* em contraposição à aristocracia (governo de poucos) e à monarquia (governo de um só) (BOBBIO, 1995 *apud* BOBBIO, 2008).

Também é na Grécia Antiga que se encontra o primeiro registro de um governo democrático, ou seja, uma democracia como forma de organização política das ações coletivas de uma sociedade. O modelo ateniense é referência democrática tão significativa que mesmo contemporaneamente é utilizado em argumentações de defesa e de condenação das experiências participativas.

Na obra "Democracia antiga e moderna", de Moses I. Finley (1973), há interessantes informações da Democracia Ateniense, com destaque ao fato de que era uma democracia direta, não representativa, em duplo sentido: tanto a participação na Assembleia era soberana e aberta a todos os cidadãos, quanto não havia uma burocracia, ou seja, uma estrutura estatal de funcionários públicos.

O texto de Finley é inescapavelmente engajado em defesa da experiência democrática da antiguidade, no caso, de Atenas.

Afinal de contas foram os gregos que descobriram não apenas a democracia, mas também a política – a arte de decidir através da discussão pública – e, então de obedecer às decisões como condição necessária da existência social civilizada. (...) Os gregos – e isso ninguém poderá contestar – foram os primeiros a pensar sistematicamente sobre política, a observar, descrever e, finalmente, formular teorias políticas. (FINLEY, 1973, p. 26 e 27).

Embora reconheça que os gregos não tenham desenvolvido uma Teoria da Democracia, o autor considera valiosa a equilibrada coexistência entre liderança e participação naquela sociedade, bem como a ausência da apatia política e dos pesadelos extremistas, questões que analisaremos com mais propriedade à frente.

Conteúdo ainda mais revelador há no discurso atribuído a Péricles - considerado o pai da democracia ateniense - e reproduzido anos após sua morte por Tucídides, transcrito na obra de Finley, cujos seguintes trechos destacam-se:

Nossa constituição é chamada de democracia porque o poder está nas mãos, não de uma minoria, mas de todo o povo. Quando a questão é resolver disputas privadas, todos são iguais perante a lei. (...) Ninguém, desde que possua em si o desejo de ser útil ao Estado, é mantido na obscuridade política pela pobreza. E, da mesma forma que nossa vida política é livre e aberta, nossa vida diária e nossas relações uns com os outros também o são. (...) Somos livres e tolerantes com nossas vidas privadas; mas, nos assuntos públicos, mantemos a lei. (...) Aqui, cada indivíduo está interessado não apenas em seus próprios assuntos, mas também nos assuntos do estado. (...) Não dizemos que um homem que não tem interesse na política é um homem que cuida dos seus próprios afazeres: dizemos que ele não tem quaisquer afazeres aqui. (TUCIDIDES, *apud* FINLEY, 1973, p. 32)

Percebe-se assim, que vida pública e vida privada estavam interligadas e que o conceito de cidadania era abrangente à própria existência dos cidadãos. Dessa forma, a política era parte permanente do dia-a-dia das pessoas e sua tarefa pública considerada a mais importante de todas as tarefas, pois que condicionante à vida privada. Esse embrião do conceito de democracia como modo de vida pode ser encontrado posteriormente na obra de Rousseau, John Stuart Mill e, contemporaneamente, nos escritos de John Dewey, Carole Pateman, dentre outros. O conceito será retomado mais à frente, já que a percepção da democracia como meio e fim do desenvolvimento dos indivíduos e da sociedade, para além de métodos e procedimentos, faz parte da elaboração teórica a que se filia esse trabalho.

Apesar da grande influência e das virtudes acima ressaltadas, o modelo ateniense enfrenta forte questionamento quanto à sua validade como referência para o desenvolvimento da Teoria Democrática, seja pelo pequeno número de cidadãos envolvidos nas decisões (estimam-se em 35 a 40 mil os homens livres atenienses); seja pela simplicidade administrativa dos governos na Antiguidade; seja pela pequena extensão territorial na qual se fundava aquela sociedade.

De fato, não há, atualmente, qualquer teoria que reivindique a reprodução do modelo direto da antiguidade. Aquela democracia *assembleísta*, além de excluir grande parte da população do *status* de cidadania, seria impossível de ser implementada, pois que exigiria um

processo decisório instalado permanentemente e inviável organizativamente. A democracia direta pode existir residualmente, em complementariedade a outras formas democráticas, mas não como principal arranjo institucional.

De toda forma, o mais famoso modelo de democracia da História não deixa de ser emblemático por ter se erguido no entendimento de que as decisões públicas deveriam ser um direito e um dever de todos os cidadãos. A presença da política no cotidiano das pessoas ou sua restrição a uma elite política dualizam-se em polêmica já nessa primeira experiência democrática.

É que mesmo Platão e Aristóteles, renomados pensadores gregos, opunham-se à participação de toda população na gestão da coisa pública (FINLEY, 1973). Disse o primeiro, expressamente, que os sapateiros e comerciantes não deveriam compartilhar do poder político. Para o segundo, quanto mais os pobres estivessem espalhados no território, menor o perigo ao governo. No argumento de ambos, a ideia de que a participação na política deve se dar por pessoas instruídas, especialistas capazes de tomar as melhores decisões.

Essa preocupação com a incapacidade de um povo majoritariamente ignorante governar e sua contradição (ou não) com a democracia como poder popular acompanha a Teoria Democrática até os dias atuais.

Não é tarefa simples sistematizar as tradições do pensamento democrático, ou os modelos de democracia, ou as teorias democráticas. Diversos autores respeitados no tema divergem nesse aspecto, sobre quantas ou quais sejam essas teorias. Escolheu-se, então, duas contribuições significativas para a exposição da evolução da democracia, na prática e na teoria, de Atenas até os dias atuais: a de Norberto Bobbio e a de C. B. Macpherson.

Para Bobbio (2008), resumidamente, há três tradições históricas que confluem na Teoria Contemporânea da Democracia:

(1) A Teoria Clássica, divulgada como teoria aristotélica, em que a democracia é vista como governo de todos os cidadãos;

(2) A Teoria Medieval, de origem romana e apoiada na tese da soberania popular, elaborada por juristas medievais;

(3) A Teoria Moderna, nascida com o Estado Moderno, em que a democracia é uma forma de República, sendo esta a forma de governo popular.

Conforme já tenha sido tratado mais acima o caso clássico, importante compreender as outras duas tradições.

Sobre a Teoria Medieval - intimamente ligada à doutrina contratualista² - e sua contribuição acerca da soberania popular, Bobbio diz que a elaboração de Marsílio de Pádua, segundo a qual o Poder Legislativo é o poder principal (pois pertence exclusivamente ao povo) e o Poder Executivo é o poder derivado (pois o povo delega a outros sob forma de mantado revogável)

é um dos pontos cardeais das teorias políticas dos séculos XVII e XVIII. (...) Há, apesar de tudo, entre Locke e Rousseau, uma diferença essencial na maneira de conceber o poder legislativo: para Locke, este deve ser exercido por representantes, enquanto que para Rousseau deve ser assumido diretamente pelos cidadãos (BOBBIO, 2008, p. 322)

Mais uma vez, aparece a ideia da participação ativa do povo nas instâncias e decisões políticas, devidamente acompanhada de sua contraposição.

Seguindo o roteiro de Bobbio, passa-se à Teoria Moderna. Influenciado pela contraposição entre reino e república do pensamento político romano, Maquiavel sentencia que todos os Estados foram ou são Repúblicas ou principados, mas sua República não está ligada à Democracia como governo popular, mas à desconcentração do poder entre diversos órgãos e colegiados.

É Rousseau, no Contrato Social, que emparelha o ideal republicano e o ideal democrático à doutrina contratualista da soberania popular, fundada no consenso e na participação de todos (BOBBIO, 2008). Mais à frente, volta-se a tratar de Rousseau e de sua elaboração em favor da participação.

Após discorrer sobre as três tradições que conformam a Teoria Contemporânea, Bobbio assinala que o século XIX foi palco do confronto entre o liberalismo (crítico à democracia direta) e o socialismo (crítico à democracia representativa), mas que, apesar disso, ambas se reivindicaram como compatíveis com a democracia. Até a Teoria das Elites, originariamente hostil à democracia, por sustentar-se na ideia de que sempre será uma minoria de pessoas que deterá o poder efetivo, acabou se curvando à democracia.

A marcante contribuição de Schumpeter, com seu "Capitalismo, Socialismo e Democracia", de 1942 e que será melhor observado no próximo tópico, embora elitista, encontrou uma forma de apresentar seu método de seleção de governantes como

² Bobbio ressalta que apesar da estreita ligação entre a teoria da soberania popular e a teoria do contrato social - em função de que a definição de povo (*populos* como *universitas civium*) é na origem o produto de um acordo e de que a instituição do Governo acontece em qualquer modalidade na forma própria de contrato - , ambas não podem ser confundidas, porque a doutrina contratualista nem sempre teve êxitos democráticos (vide Hobbes e Kant) e porque muitas teorias democráticas prescindem da hipótese contratualista.

fundamentalmente democrático e, mais ainda, associar o próprio significado de democracia a esse procedimento de formação das decisões políticas.

Tamanha diversidade de conceitos no mesmo arcabouço democrático, levam Bobbio a concluir que a democracia foi se constituindo mesmo como um método, mais do que uma ideologia. E que as definições de democracia na política contemporânea estabelecem *como se chegar à decisão política e não o qual deve ser o conteúdo dessa decisão*³ (BOBBIO, 2008).

Por essa elaboração, Norberto Bobbio está dentre os teóricos considerados procedimentalistas, embora seja tão crítico à democracia representativa em vigor e assuma que a democracia perfeita - que unifica o caráter formal (governo do povo) com o caráter substancial (governo para o povo) - é utopia jamais realizada.

Pertencente a outra corrente da Teoria Democrática, tendo uma de suas principais formulações, inclusive, expressamente qualificada de inútil por Bobbio⁴, o cientista político canadense Crawford Brough Macpherson sintetizou em "Democracia Liberal: origens e evolução" um esquema de modelos historicamente sucessivos de democracia, que agora se passa a analisar.

Primeiramente, Macpherson (1978) divide toda tradição democrática em dois grandes blocos: um que antecedeu a democracia liberal e outro que surgiu com ela a partir do século XIX. Argumenta que somente com o elemento liberal foi erguido um esquema de governo democrático ajustado à sociedade de classes. Os modelos anteriores, que ele chama de *precursores*, seriam visões utópicas, pois que motivadas por oposição à sociedade dividida em classes.

Dos modelos precursores, o autor considera que tanto na experiência de Atenas quanto na Idade Média não houve teorias ou modelos que assim pudessem ser classificados como democráticos. À verdade, reforça Macpherson, desde Platão e Aristóteles até o século XVIII, a tradição ocidental foi de negar a democracia, considerando-a uma norma para os pobres contra as classes instruídas, uma verdadeira ameaça de classe.

³ Ora, definir *como se chega a uma decisão* não é uma escolha com conteúdo? Se alguém diz que deve se decidir por sorteio, outro alguém defende o voto de todos os ricos e outro propõe uma assembleia aberta aos interessados, essas formas de decisão, apesar de formas, não carregam um conteúdo ideológico sobre como cada um percebe o sistema decisório, a política, a sociedade? Insiste-se: a defesa de um método sustenta-se em convicções.

⁴ Macpherson defende que a compreensão de democracia não se dará a partir de (re)definições do termo, mas em torno de um conceito geral de democracia dividido em espécies, que em comum teriam um escopo de "*prover as condições para o pleno e livre desenvolvimento das capacidades humanas essenciais de todos os membros da sociedade*". Bobbio comenta que "*a resposta extremamente genérica que o autor foi constrangido a dar (...) mostra a inutilidade da tentativa*". (BOBBIO, 2008, página 329)

Essa hegemonia do pensamento antidemocrático acompanhou a democracia até o século XVIII, quando em contraposição a ela, foi consolidado o Governo Representativo, com quem, posteriormente, a democracia passou a ser relacionada (POGREBINSCHI, 2010). Ou seja, até o Governo Representativo, a democracia não era desejável porque era uma ameaça às classes dominantes; a partir do Governo Representativo, a democracia ganhou ênfase como um método de formação desse Governo. Em nenhum momento dessa história, a não ser na frágil experiência ateniense, a democracia esteve relacionada ao amplo compartilhamento do poder decisório.

Antes de chegar ao modelo liberal-democrático, Machpherson ainda registra nos séculos XVI, XVII e XVIII a existência de teorias da democracia explícitas, como as utopias democráticas inglesas de Thomas More (1516) e Winstaley (1652), que denunciavam todos os sistemas classistas e defendiam uma sociedade sem propriedade privada; ou o puritanismo inglês e os niveladores, que apesar de abundantes em ideias democráticas não reivindicaram soberania popular nem plenos privilégios democráticos.

São as contribuições de Rousseau e de Thomas Jefferson, no século XVIII, contudo, as consideradas mais relevantes pelo autor, que identifica em comum nas duas elaborações a defesa de uma sociedade de classe única, em que a propriedade privada seja um direito natural, mas que todos dela possam usufruir moderadamente e ser, assim, economicamente independentes.

Apesar de complexas e bem elaboradas, as ideias democráticas do século XVIII também são consideradas *precursoras* por Machpherson por não se adequarem à realidade da sociedade de classes, não passando, assim, de utopias.

Isso deve-se, destaca o autor, à profundidade com que os pressupostos do mercado e do capitalismo penetraram a Teoria da Democracia Liberal. É que o qualitativo *liberal* pode designar tanto uma democracia do capitalismo quanto uma democracia em que todos os indivíduos têm iguais direitos ao desenvolvimento. Mas ao longo da história real da democracia liberal o que tem se sobreposto é o caráter mercantil:

Quando o liberalismo surgiu como democracia liberal isso se tornou reivindicação no sentido de libertar todos os indivíduos igualmente, e libertá-los para que empregassem e desenvolvessem plenamente suas capacidades humanas. Contudo, na medida em que houve uma economia de escassez, pareceu aos democratas liberais que o único meio para atingir aquela meta era através da produtividade do capitalismo de livre empresa. (...) tinham que aceitar a vinculação da sociedade de mercado com os fins da democracia liberal. (MACPHERSON, 1978, p. 28).

Macpherson aposta na possibilidade de que, diante do desenvolvimento tecnológico, o elemento capitalista da democracia-liberal seja dispensável. É por isso que além da retrospectiva de três modelos - Democracia Protetora, Democracia Desenvolvimentista e Democracia de Equilíbrio⁵ - , apresenta a Democracia Participativa como possibilidade de correção dos erros do modelo vigente.

Giovanni Sartori (1993) também elabora extensa formulação para desvincular o liberalismo do mercado, mas com o objetivo contrário ao de Macpherson. Invocando o liberalismo clássico como uma teoria e prática da liberdade individual, da proteção jurídica e do Estado constitucional, Sartori defende o elemento liberal como mais importante que o democrático, pois que a igualdade jurídico política é fundamental, inclusive, para a igualdade material. Para ele, a democracia sem liberalismo "nasce morta", o liberalismo é a garantia constitucional da democracia. E o mercado, por sua vez, é elemento superior a ambos, não tendo sido criação do capitalismo, mas esta sua criatura, por isso capaz de caminhar com as próprias pernas independente do sistema de governo.

Essa relação entre a democracia e o capitalismo - inexorável na visão de Sartori ou dispensável, embora histórica, na visão de Macpherson - , faz com que seja no século XIX que se dê o mais franco e rico debate acerca do significado dessa forma de governo.

É que ao se adaptar à sociedade dividida em classes, na sua forma liberal, a democracia deixou de ser vista como aquela expressão primitiva plebiscitária, que organiza os pobres contra os ricos, e passou a estar relacionada com igualdade jurídico-política, sendo o elemento de legitimidade através do qual o poder é emanado da livre vontade popular (SARTORI, 1993).

Assim, a democracia se consolidou como um mecanismo de agregação de preferências para autorização do Governo representativo, tendo este suplantado a polarização com os

⁵ Na classificação de modelos historicamente sucessivos de Macpherson: a **Democracia Protetora** é a primeira sistematização da democracia liberal, teorizada por Jeremias Bentham e James Mill no primeiro quarto do século XIX, de base utilitarista e em busca da "maior felicidade para o maior número de pessoas". Diante do excesso de demandas dos indivíduos e a escassez dos recursos para satisfazer a todas, perceberam a necessidade de uma estrutura legal que pudesse "garantir a subsistência, ensinar a abundância, favorecer a igualdade e manter a segurança". Um governo responsável era necessário para a proteção dos indivíduos e o fomento da riqueza nacional. A **Democracia Desenvolvimentista**, por sua vez, introduz uma dimensão ética à discussão, uma visão de democracia como meio de desenvolvimento individual. Preconizada por John Stuart Mill em meados do século XIX, influenciada pelos conflitos trabalhistas e a ameaça que a desigualdade representava à propriedade, Mill apresentou um novo modelo de homem, de sociedade e de democracia e a preocupação com os requisitos sociais e econômicos da democracia. O terceiro modelo, a **Democracia do Equilíbrio**, que substituiu o falido modelo anterior, teve seu marco em 1942, através de Joseph Schumpeter e alcançou hegemonia até os dias atuais. Também chamado de modelo elitista pluralista, conceitua que a democracia é apenas um mecanismo para escolha de governos, que o mecanismo é uma competição entre a elite política e que o papel dos cidadãos é escolher dentre esses políticos periodicamente nas eleições.

defensores da democracia direta⁶, transcorrida nos séculos XVIII e XIX, especialmente pelo surgimento de sociedades complexas e ampliação da Administração Pública nos Estados Nacionais (PETINELLI, 2010).

Conforme contextualiza David Held:

Uma visão otimista e progressista da história humana ocupou o pensamento de John Stuart Mill, Karl Marx e muitos outros liberais e radicais do século dezanove. (...) Em contraste a isso, muitos daqueles que examinavam as perspectivas da democracia no final do século dezanove e no início do século vinte tinham uma visão muito mais sombria do futuro (...). Max Weber e Joseph Schumpeter (...) partilharam uma concepção da vida política na qual havia pouco espaço para a participação democrática e o desenvolvimento coletivo (...). Suas obras tenderam a afirmar um conceito bastante restrito de democracia, vendo-a, na melhor das hipóteses, como um meio de escolher pessoas encarregadas da tomada de decisões e de colocar alguns limites a seus excessos. (HELD, 1987, p. 131).

E foi essa visão pessimista que se consagrou hegemônica na Teoria da Democracia no século XX, sendo de Joseph Schumpeter o mais vigoroso questionamento teórico à democracia como gestão popular do poder⁷, um marco na defesa de que o método democrático não tem ideais nem fins, mas consiste em um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas através da competição pela liderança, da qual participa um número reduzido e capacitado de pessoas. Essa competição é o elemento democrático do método. Democracia seria, assim, o governo dos políticos.

O período em que Schumpeter elabora sua obra é permeado por outros acontecimentos que favorecem a tese por ele apresentada. Regimes totalitários baseados na participação das massas aumentam a preocupação com a estabilidade dos sistemas políticos e associam a participação ao totalitarismo. Desenvolve-se também, no pós-guerra, a Sociologia Política, cujos dados apontam para a falta de interesse em política no comportamento dos cidadãos - o que questiona a visão clássica do homem democrático e participativo (PATEMAN, 1992).

Sustentados por esse dado da realidade, os teóricos que beberam na fonte de Schumpeter elevam a participação ampla à categoria de irreal, impossível, improvável. Segundo eles, as exigências da teoria clássica para a satisfação do ideal democrático não são encontradas no cidadão médio. E, apesar da apatia, as democracias têm sobrevivido satisfatoriamente, analisam.

⁶ As correntes mais influentes da cultura liberal democrática defendiam que inclusão resulta da participação igualitária via voto, a exemplo de Thomas Jefferson, influenciado por John Locke e do próprio John Stuart Mill, com seu "O Governo Representativo". Essa ideia venceu a defesa da participação direta, preconizada por Rousseau em "O contrato social", principalmente por limitações objetivas da impossibilidade de partilha permanente e direta do poder com toda população em sociedades de larga escala (PETINELLI, 2010).

⁷ Segundo Sartori, Schumpeter seria o "pai da Teoria Competitiva da Democracia". (SARTORI, 1993, p. 127).

Ainda mais, defendem que a participação limitada acaba sendo positiva no conjunto do sistema, pois amortece o choque das discordâncias e impede o desenvolvimento dos sentimentos autoritários presentes principalmente nas camadas de baixa renda da população, cuja participação ampla poderia desestabilizar o sistema político e o acordo mínimo sobre as regras do arranjo institucional.

Como nos relembra Carole Pateman: “Entre os teóricos da política e sociólogos políticos a teoria da democracia mais aceita (aceita de maneira tão ampla que se poderia chamá-la de doutrina ortodoxa) é aquela na qual o conceito de participação assume um papel menor” (PATEMAN, 1992, p. 9).

Assim, vê-se que a Teoria Competitiva da Democracia, nominada por Macpherson de Modelo da Democracia de Equilíbrio, esvazia o conteúdo moral introduzidos pelos gregos, por Stuart Mill, Rousseau e Marx⁸, transformando a democracia "tão-somente em um mecanismo de mercado: os votantes são os consumidores; os políticos são os empresários" (MACPHERSON, 1978, p. 82 e 83).

Apesar de compor o núcleo do pensamento democrático dominante até hoje nas democracias ocidentais, a Teoria de Schumpeter não deixou de ser complementada nem mesmo contestada. Vê-se que sua formulação é absolutamente incompatível com uma visão solidária e cooperativa de sociedade.

Mesmo dentro do campo minimalista, a partir da década de 50, surgiram teses preocupadas com a inclusão política de grupos minoritários. Assim, desenvolveu-se a corrente liberal-pluralista, com destaque aos teóricos Truman e Robert Dahl, que objetivavam ampliar as margens de competição democrática para que a diversidade da sociedade civil pudesse competir pelo poder e pela influência sobre os que tomam as decisões. Para Dahl, a democracia consistiria no governo de múltiplas minorias e exigiria determinadas condições⁹, consagradas como formadoras da *Poliarquia* (PETINELLI, 2010).

Nas palavras de Dahl: "Em vez de um único centro de poder soberano, é necessários que haja muitos centros, dos quais nenhum possa ser inteiramente soberano" (DAHL, 1967, p. 24 *apud* BOBBIO, 2000).

⁸ "Marx esperava que o desenvolvimento do capitalismo levasse ao aguçamento da consciência de classe, o que levaria a vários tipos de ação política pela classe trabalhadora, o que aumentaria ainda mais a consciência da classe trabalhadora e a converteria em consciência revolucionária e em organização revolucionária" (MACPHERSON, 1978, p. 103).

⁹ Direito ao voto, direito a ser eleito, direito a competir por voto, eleições livres e honestas, liberdade de reunião, liberdade de expressão, fontes de informação e criação de instituições capazes de assegurar o processo decisório por meio de voto.

A preocupação com a inclusão de grupos alheios ao processo democrático despertou formulações ainda mais ousadas, enquadradas no espectro das "teorias alternativas". Na década de 80, em crítica aos pluralistas, surgiu a Teoria Deliberativa, preconizada por Jürgen Habermas a partir do conceito de que inclusão não se limita à representação e que, portanto, não poderia ser satisfeita apenas pelos meios eleitorais competitivos, mas por instituições e espaços públicos de *deliberação*¹⁰ através dos quais haja a participação direta dos cidadãos e mecanismos de expressão de opinião e de diálogo.

A ideia de que a democracia não se resume a uma escolha de representantes e que participar igualmente através do voto não é necessariamente a forma mais legítima e justa de incluir, mais do que uma crítica ao pluralismo liberal é uma crítica ao arcabouço da Teoria Competitiva e um anúncio de que a participação cidadã na política não foi enterrada junto com a impossibilidade prática da democracia direta.

Assim é que surgem novas formulações, como a Teoria Informacional, também nos anos 80, com conceito ainda mais abrangente de democracia, segundo o qual a deliberação não se dá apenas na esfera pública, mas requer também a criação de canais permanentes, institucionalizados e deliberativos de interação entre a arena participativa e a arena representativa (PETINELLI, 2010).

No mesmo sentido de reivindicação por mais espaços de participação, a década de 60 é palco de mobilizações sociais, estudantis e trabalhistas, nos Estados Unidos, na Europa e também na América Latina (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992).

É nesse contexto que a Democracia Participativa, "associada a um certo tipo de sistema representativo, e não democracia completamente direta"¹¹, compõe o quarto modelo da sequência histórica da Democracia Liberal¹² de Macpherson, mesmo que, à época de seus escritos, fosse apenas uma previsão¹³.

O autor analisa não apenas a possibilidade de ampliação da participação direta, esboçando dois modelos pelos quais seria possível, como defende os benefícios de tal

¹⁰ "Deliberação é o ato intersubjetivo de comunicação e de argumentação cujo objetivo é alcançar um consenso sobre a solução para determinado problema social" (HABERMAS, 1984, p. 305).

¹¹ (MACPHERSON, 1978, p. 99). O autor desenvolve longa explanação quanto à impossibilidade da democracia direta nas sociedades complexas, que, mesmo com a difusão da tecnologia, sempre dependeria de representantes para formular as questões.

¹² Macpherson inclui a Democracia Participativa no espectro da Democracia Liberal, por considerar que o princípio ético e os direitos iguais de todos ao autodesenvolvimento fazem parte da tradição da democracia liberal, embora admita a necessidade de desaparecimento das pressuposições de mercado e grande redução das desigualdades econômicas e sociais.

¹³ O próprio Macpherson diz afirmar apenas a possibilidade e *desejabilidade* da transição à democracia de mais participação e que isso não deve ser tomado como uma profecia.

transformação nos processos decisórios, contestando peremptoriamente os teóricos do modelo competitivo:

Basta dizer que em vista do indiscutível diferencial de classe na participação política no sistema atual, e admitindo que aquele diferencial é ao mesmo tempo efeito e causa contínua da incapacidade dos que estão nos estratos inferiores da sociedade para articular suas vontades ou tornar suas exigências efetivas, então nada tão não-participativo quanto o equilíbrio apático do Modelo 3 avalia as exigências éticas da democracia. (...) Quer apenas dizer que a baixa participação e a iniquidade social estão de tal modo interligadas que uma sociedade mais equânime e mais humana exige um sistema de mais participação política (MACPHERSON, 1978, p. 98).

Ainda, o autor acrescenta dois requisitos para o surgimento da Democracia Participativa, quais sejam: (1) a mudança de consciência do povo, com a exigência de um sentido mais forte de comunidade; e (2) uma grande diminuição da desigualdade social e econômica, visto que a desigualdade exige um sistema não participativo para manter a sociedade coesa.

Também na década de 70 e a favor da participação, com mais consistência que as possibilidades vislumbradas por Macpherson, a cientista política e feminista britânica Carole Pateman formula a Teoria Participativa da Democracia, para quem nas teses de participação se pode ver “uma série de prescrições específicas e planos de ação necessários para se atingir a democracia política. E isso se efetua por meio da educação pública, a qual, no entanto, depende da participação na atividade política, entendida num sentido mais abrangente” (PATEMAN, 1992, p. 33).

Pateman retoma ideias de Rousseau¹⁴ e John Stuart Mill¹⁵ para defender a participação como relevante ao desenvolvimento do espírito público coletivo de uma sociedade e seus indivíduos:

Mill e Rousseau enfatizaram a ampliação das perspectivas e interesses, a valorização da conexão entre os interesses privados e públicos que a experiência da participação traria, e também há a "educação" num sentido mais direto: a familiarização com os

¹⁴ “Quanto é melhor constituído o Estado, tanto mais os negócios públicos excedem os privados na mente dos cidadãos; até são muito poucos os negócios particulares, porque a soma da felicidade comum fornecendo uma porção maior à felicidade de cada indivíduo, menos tem este de a buscar em ocupações particulares. Em cidade bem ordenada, cada um corre às assembleias; sob governo mau, ninguém quer dar um passo que aí o leve, porque ninguém se interessa no que lá se faz, antevendo que a vontade geral não domina, e porque tudo absorvem os cuidados domésticos. As boas leis formam outras melhores, as más conduzem a piores; quando alguém diz dos negócios do Estado: Que me importa? – pode-se contar com a perdição da República.” (ROUSSEAU, "Do Contrato Social", *apud* PATEMAN, 1992, p. 100).

¹⁵ “É através da discussão política que o trabalhador manual, cujo trabalho é uma rotina e cujo modo de vida não o coloca em contato com uma variedade de impressões, circunstâncias ou ideias, aprende que as causas e os eventos remotos, que acontecem muito longe, têm o efeito mais sensível até mesmo sobre os seus interesses pessoais; e é a partir da discussão política e da ação política coletiva que aquele cujas ocupações diárias concentram seus interesses em um pequeno círculo em volta dele mesmo, aprende a examinar os concidadãos e ser solidário com eles, tornando-se conscientemente um membro de uma grande comunidade.” (MILL, 1981, p.137).

procedimentos democráticos e o aprendizado das habilidades políticas (democráticas) (PATEMAN, 1992, p. 102).

A participação política como elemento de desenvolvimento dos indivíduos e das sociedades compõe o marco teórico deste trabalho, motivo por que voltaremos a Pateman no próximo tópico.

Assim, finaliza-se essa breve tentativa de introduzir um olhar retrospectivo acerca da multiplicidade de teorias e práticas submetidas ao título democrático desde a Antiguidade até o final do século XX.

Diante do exposto, parece notório que:

a) A "democracia" não tem significado ontológico, estando carregada de normatividade e escolhas axiológicas ao longo de toda história;

b) A ausência de conteúdo da palavra e do conceito "democracia" permite que sua representação esteja sempre em disputa, tendo sido várias as hegemonias que dela se apossaram, positiva e negativamente;

c) O elemento "participativo" da democracia já ocupou diferentes lugares na sua significação, sendo considerado desde intrínseco até oposto ao conceito;

d) A apatia e a não participação da maioria dos cidadãos na política também já foi considerada desejável e indesejável por diferentes teorias;

d) As insuficiências do modelo democrático-liberal são identificadas tanto por minimalistas quanto por seus críticos;

e) A diversidade social despertou preocupação com a inclusão de grupos minoritários na tomada de decisões tanto no procedimento competitivo quanto em esferas de participação e diálogo.

Considerando aberta, portanto, a disputa acerca do conteúdo democrático e o papel da participação nele, finaliza-se com a certeza de que mais importante que a retrospectiva do que foi a democracia de Atenas até o final do século XX é utilizar tal análise para construir a perspectiva do que pode ser a democracia no século XXI.

Passa-se, então, nas próximas páginas, a olhar para o futuro.

2.2. A favor da Democracia Participativa

Apresentado o apanhado geral quanto à evolução histórica do conceito e da implementação da democracia; delimitados os pressupostos epistemológicos de não exclusividade do pensamento científico moderno; aceita a disponibilidade da disputa quanto ao conteúdo democrático e ao papel da participação nesse modo de governo; resta agora preencher a moldura antecipada com o mais nítido colorido das posições a que esse trabalho se filia: a favor da Democracia Participativa.

Contudo, mesmo sob pena de valorizar a teoria que se contesta, e em reconhecimento à pujança científica, política e social por ela alcançada, cabe inicialmente aprofundar a compreensão do modelo competitivo, de bases *schumpeterianas*, para a ele contrapor as elaborações participativas aqui defendidas.

Para isso, será utilizada a condensação do pensamento democrático-liberal organizada por Giovanni Sartori (1993) em seu livro "*Que és la democracia*", contrapondo-la, essencialmente, às ideias de Carole Pateman (1992) e Boaventura de Sousa Santos (2002).

Para Sartori, existe apenas uma Teoria da Democracia Moderna¹⁶, a Teoria da Democracia Liberal, capaz de unificar a descrição e a prescrição, bem como ser implementada na prática. Em sua definição, democracia é "*el mecanismo que genera una poliarquia abierta cuya competencia en el mercado electoral atribuye poder al pueblo, y especificamente impone una receptividad de los elegidos respecto a sus electores*" (SARTORI, 1993, p. 129).

Ou seja, para ele, democracia é um regime cujo personagem político central é escolhido mediante eleições livres, competitivas e não fraudulentas, onde a designação dos dirigentes deve vir do consenso popular. São condições necessárias e suficientes para caracterizar um regime como democrático. Por isso, diz-se "conceito mínimo", que adjectiva seus formuladores como minimalistas. Todo o restante de reivindicações não diriam respeito à democracia, mas a maior democraticidade.

A famosa definição de Schumpeter reforça e esclarece ainda mais a definição estritamente procedimental que também nomina os teóricos desse campo: "*El método democrático es esa argucia institucional que se emplea para llegar a decisiones políticas, donde algunas personas adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular*" (SCHUMPETER, 1947, p. 269, *apud* SARTORI, 1993, p. 128).

¹⁶ Nem Sartori nem Carole Pateman defendem a existência de uma Teoria Clássica da Democracia, pela ausência de um eixo comum às elaborações que muitas vezes enquadram Rousseau, John Stuart Mill, James Mill, Bentham, dentre outros em uma mesma escola.

A exclusão da compreensão de democracia como um exercício coletivo de compartilhamento do poder e sua redução a um método eleitoral, mesmo que o voto lhe introduza o elemento da soberania popular, tem sido argumentada pelos minimalistas como pura dedução dos fatos da realidade.

Segundo Sartori, não pode haver teoria alternativa à elaboração de Schumpeter porque só ele explica o que é a democracia, enquanto as outras formulações simplesmente elocubram no campo da prescrição, alheios à realidade. Assim, diretamente: "*La teoría clásica de los antielitistas se parece al ave fénix de la que Metastasio cantaba: "Que existe lo dice todo el mundo, dónde está nadie lo sabe"*" (SARTORI, 1993, p. 132).

E ninguém sabe onde está, explica o autor, porque parte da premissa de um povo interessado no exercício do poder de governar, mas esse protagonista não existe na realidade. Apega-se Sartori às teses sociológicas para afirmar que o povo ou é extremista ou é apático. A democracia moderna, liberal, ao contrário, não é hipotética. Existe e por isso é **a** democracia.

Indo mais além, no livro "Teoria Democrática" (1962), Sartori argumenta que a apatia da maioria não é tem culpados. Nem analfabetismo, nem pobreza, nem a falta de informações, nem a escassa prática democrática. As pessoas só se interessam pelas ideias que formulam e pelas experiências próprias e isso não é possível ao cidadão médio no que diz respeito à política. Deve-se aceitar os "fatos", pois mudá-los pode causar instabilidade e só é possível pela coação dos apáticos ou penalização da minoria ativa, conforme se lê: "*a apatia da maioria não é culpa de ninguém em particular, já é hora de parar de procurar bodes expiatórios*"¹⁷.

Embora afirme estar no campo da descrição, parece evidente a sustentação dessas ideias por um *dever ser* democrático que articula os minimalistas. Observar a realidade da democracia e dizer que esta é a democracia **vigente**, está bem. Mas observar a realidade da democracia e, mesmo considerando-a limitada, dizer que esta **deve ser** a democracia, está além da pretensão descritiva invocada.

O caso fica mais límpido quando vê-se a elaboração prescritiva assumida por Sartori. Segundo ele, a democracia é uma *poliarquia* eletiva, mas deveria ser uma *poliarquia* seletiva¹⁸, ou, melhor ainda, uma meritocracia eletiva.

¹⁷ (SARTORI, 1962, p. 92, apud PATEMAN, p. 22). A referência à procura de "bodes expiatórios" é utilizada como forma de contestar a ideia dos *participativistas* de que a apatia é resultado da exclusão social, educacional e política da maioria da população.

¹⁸ "*Y prescriptivamente? (...) Los tres términos que servirían al efecto son elección, selección y élites*". (SARTORI, 1993, p. 137).

O conceito de que o poder político deve ser exercido diretamente por quem seja "capaz", por uma "minoria escolhida" e as ameaças que um "povo ignorante" pode imputar ao "equilíbrio do sistema" se compartilhar do poder são expressões recorrentes nos escritos de Sartori, Schumpeter e tantos outros teóricos competitivos, senão vejamos:

Quien se opone ao mérito alimenta el demérito, y quien objeta a la selección obtiene desección. (...) La igualdad servidora de la sociedad, benéfica para la colectividad en sí misma, es la igualdad de mérito (en proporción a las capacidades y a los talentos). Por el contrario, la igualdad (aritmética) que hace iguales capacidades desiguales, es la igualdad nociva para la sociedad que perjudica a todos. (...) La igualdad aritmética equipara al imbécil y al sabio; la igualdad proporcional postula que el sábio vale más que el imbécil. (SARTORI, 1993, p. 138 e 139).

Percebe-se, então, que mesmo que houvesse um povo disposto a ser protagonista do processo decisório, o melhor método continuaria sendo aquele que elege "os melhores" e atribui a essa minoria a autoridade de decidir. A restrição da gestão do poder nas mãos de poucos "capazes" não é, assim, apenas uma constatação da realidade, ou uma análise descritiva, mas compõe também o ideal democrático, a normatividade prescritiva desses teóricos do pensamento hegemônico: consideram que seja **melhor** o mando minoritário, a seleção elitista.

Até que ponto o "**ser**" foi influenciado pelo "**dever ser**" na Teoria Competitiva?

De toda forma, soa assustadoramente resignada a elaboração que parte da apatia constatada, aceita-a como definitiva e eleva-a ao campo do desejável.

O fato de que desde os primórdios as guerras fazem parte da história da humanidade justificaria elaborações em favor da guerra como condição inexorável da humanidade, por sua vez desejável?

De outro ângulo: a capacidade e incapacidade dos cidadãos seria anterior à sua não participação ou posterior a ela?

Ainda: um modo de governo de um povo é simplesmente um método?

Em resposta a essas questões, sempre existiram elaborações que apostam na ciência como um instrumento de transformação da realidade, na democracia como promotora da igualdade real e na participação como desmobilizadora da apatia. Em favor delas, argumenta-se mais à frente.

Por enquanto, insiste-se em dissecar a formulação hegemônica.

Não é que as conquistas da democracia-liberal sejam insignificantes. À verdade, a representação autorizada pelo voto soberano, eleições livres e igualitárias, igualdade jurídica,

responsabilização eleitoral, liberdades civis e outros elementos são indubitavelmente ganhos indispensáveis a qualquer sistema que se pretenda democrático.

Os teóricos alternativos, contudo, não pretendem eliminar tais virtudes, mas alargar o conceito de democracia para além do método, significando-a como um elemento de aprimoramento dos indivíduos e da vida coletiva.

Afinal, a política não é apenas a disputa pelo poder político, mas sim a ação coletiva dos sujeitos de uma sociedade na busca de soluções para um convívio mais harmonioso e solução pacífica de seus conflitos (VALLÉS, 2000). Nesse sentido, o modo de governo não pode ser apenas um método de seleção, mas deve carregar o conteúdo ideal escolhido por aquela sociedade para o governo de sua política, de seu modo de vida¹⁹.

Debruce-se agora sobre o outro lado da história.

Para Phillip Schmitter (2005), os princípios básicos e distintivos da democracia liberal são: ênfase no individualismo; visão voluntarista da participação política; proteção de direitos mediante normas legais distante das contendas políticas; apego à representação territorial e à competência partidária como únicos nexos legítimos entre os cidadãos e as autoridades públicas; confinamento no marco das instituições do Estado nacional; hostilidade frente a autoridades públicas coercitivas respaldadas por grandes massas de cidadãos menos privilegiados; reivindicação de igualdade política formal e indiferença com a desigualdade sistêmica na distribuição de benefícios, representação de interesses e busca de influência.

Estes princípios, para o autor, seriam incompatíveis com as tendências que caracterizam o mundo contemporâneo, como a globalização, a inovação tecnológica, os blocos regionais, a expansão das comunicações e o declínio da governança baseada única e exclusivamente em instituições nacionais.

Tal incompatibilidade estaria desacreditando cada vez mais a democracia liberal, sendo evidente a crise de participação, com crescente absentismo eleitoral e também a crise de representação, com cada vez menos cidadãos confiando nas instituições e por elas sentindo-se representado²⁰ (SANTOS, 2002; SCHMITTER, 2005).

Carole Pateman (1992), por sua vez, desenvolve um clássico moderno do *participacionismo*, "Participação e Teoria Democrática", extensa crítica ao que ela nomina de

¹⁹ Sobre democracia como modo de vida, destaca-se a contribuição de John Dewey, para quem a democracia é um sistema de convivência cooperativa que emerge da conduta humana associativa, sendo antes de tudo social e o âmbito político apenas um dos momentos em que ela se manifesta (SOUZA, 2008). Neste trabalho será priorizada a abordagem da democracia nas instituições formais, embora em sintonia com a elaboração de Dewey.

²⁰ Schmitter (2005) diz que o que menos satisfaz os cidadãos nas democracias liberais estabelecidas são suas características liberais e não as democráticas, sendo a principal crise a da representação.

Teoria Contemporânea, especialmente pelo ao elogio à apatia e à exclusão da ampla maioria da população dos processos decisórios, cujos argumentos a autora identifica com os mesmos utilizados contra a democracia no século XIX, conforme denuncia:

A teoria democrática não está mais centrada na participação “do povo”, na participação do homem comum, nem se considera mais que a principal virtude de um sistema político democrático reside no desenvolvimento das qualidades relevantes e necessárias, do ponto de vista político, no indivíduo comum; na teoria da democracia contemporânea, o que importa é a participação da elite minoritária, e a não-participação do homem comum, apático, com pouco senso de eficácia política é vista como a principal salvaguarda contra a instabilidade. (PATEMAN, 1992, p. 138 e 139).

Em resposta aos questionamentos que aqui têm sido feitos quanto a confusão entre *ser* e *dever ser*, entre realidade e ciência, entre descrição e prescrição visível na teoria hegemônica, Pateman é exata:

Em outros termos, eles parecem relutantes em visualizar se é ou não possível oferecer uma explicação teórica sobre o motivo de os fatos políticos serem como são; em vez disso, eles assumem que uma teoria que possivelmente poderia conter uma explicação já se mostrou obsoleta, e a partir disso concentram-se em construir, de modo acrítico, uma teoria "realista" para fazer face aos fatos tais como revelados pela sociologia política. (PATEMAN, 1992, p. 138).

Embora não apresente pormenores de um desenho institucional participativo e utilize exemplos de partilha local do poder para defender seus argumentos, o fundamental na obra de Pateman é a contestação à satisfação com a apatia em nome da estabilidade do sistema. O que ela pretende resgatar, no início da década de 70, é o ideal democrático²¹ e a crença na possibilidade - embora complexa - de uma sociedade participativa.

O argumento da teoria da democracia participativa é que a participação nas áreas alternativas capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas públicas e privadas. (...) No contexto de uma sociedade participativa o significado do voto para o indivíduo se modificaria: além de ser um indivíduo determinado, ele disporia de múltiplas oportunidades para se educar como cidadão público. É este ideal, um ideal com uma longa história no pensamento político, que se perdeu de vista na teoria da democracia contemporânea. (PATEMAN, 1992, p. 146)

²¹ Pateman recorre às formulações de Rousseau e John Stuart Mill, já citadas no primeiro capítulo, para defender o ideal democrático de desenvolvimento pleno de todos os cidadãos e a educação política como ferramenta desse desenvolvimento. Participar se aprende participando é a sentença fácil de sua teoria. Sartori (1993), mesmo sem citar Pateman, tenta desconstruir a Teoria Participativa também através do ataque aos teóricos escolhidos por ela. Argumenta que entre Rousseau e Mill a única semelhança é o elitismo, característica que está no cerne da oposição *participativista*.

E conclui, otimista: "Ainda podemos dispor de uma teoria da democracia moderna, viável, que conserve como ponto central a noção de participação".

Trinta anos depois, Boaventura Santos e Leonardo Avritzer (2002) trazem uma resposta positiva à esperança de Carole Pateman, com o mesmo entusiasmo e um tanto de evidências a mais.

Para eles, mais que a possibilidade, está em erguimento um novo modelo político, a que eles chamam de contra-hegemônico, tanto pelo questionamento à teoria liberal-democrática quanto pelo seu protagonismo em países periféricos ao eixo central de produção do conhecimento e do domínio econômico.

Na introdução geral aos sete volumes da obra "Democratizar a Democracia", que investiga a tal experiência contra-hegemônica de seis desses países, os autores consideram que o modelo democrático-liberal, apesar de triunfante²², é uma democracia de baixa intensidade, que privatiza o bem público nas mãos das elites, distancia representantes de representados e opera uma inclusão política abstrata às custas de exclusão social.

Essas graves insuficiências vieram à tona a partir do momento em que no final do século XX e nos primeiro decênio do século XXI, explodiram especialmente nos países em desenvolvimento movimentos de reivindicação por maior participação e novos sujeitos políticos conectados por uma cultura de interação.

O caso do Brasil é sintomático²³. O processo de redemocratização fez da década de 70 um cenário de multiplicação de associações de bairro, sindicatos, entidades estudantis, grupos culturais, todos ávidos por um sistema político capaz de incluir essa diversidade (AVRITZER, 2002).

Tão estridentes mudanças no cenário sócio-político não poderiam deixar de interferir na disputa pelo significado da democracia sobre o qual aqui se debate desde o primeiro capítulo.

E interferiram a ponto de que hoje, em vários países e governos locais do mundo e em especial na América Latina e destacadamente no Brasil, verifica-se uma infraestrutura participativa consolidada na prática e catalogada na Academia.

Mais que isso, abre-se a possibilidade de uma nova gramática democrática, em que os pressupostos procedimentais não desertifiquem as utopias sociais.

²² Sartori(1993), ao contrário, avalia que os *participativistas* ganharam a disputa pela valoração dos termos, já que, segundo ele, "elite", "seleção", "mercado" e "liberal" têm carga negativa que dificulta em muito a defesa de sua teoria.

²³ No segundo capítulo será tratada a estrutura participativa em curso no Brasil desde a redemocratização e especialmente a partir do Governo Lula.

Assim, diante de todo o exposto, podemos expressar os pressupostos teóricos dessa dissertação:

1) O significado da democracia não é uno²⁴. Em uma sociedade multicultural, o *governo do povo* pode assumir diferentes configurações. Em todas elas, contudo, há um ideal intrínseco, mais ou menos virtuoso.

2) Associamo-nos às correntes que atribuem à democracia um conteúdo ético virtuoso²⁵, considerando mais próximo da definição um sistema quanto mais ele se aproxime de um mando majoritário do poder, articulando, para isso, formas de representação, de participação e de modo de vida voltadas ao desenvolvimento dos indivíduos e da sociedade.

3) Não se deve confundir a Democracia Participativa com a Democracia Direta²⁶, nem considerá-la excludente da Democracia Representativa. A Democracia Participativa aqui invocada transita entre as outras duas, alargando seus limites e preenchendo lacunas. Aceita os procedimentos eleitorais e a necessidade da representação nas sociedades atuais, mas não considera autêntica a participação democrática limitada ao voto²⁷.

4) Apatia e extremismo não são as duas únicas alternativas da participação, sendo apenas seus polos. Diversas experiências, inclusive no Brasil, têm demonstrado que, como argumentaram os gregos na Antiguidade, os desenvolvimentistas no século XVIII e os *participativistas* da década de 70, a experiência participativa incrementa a capacidade de participação dos sujeitos, enquanto sua exclusão colabora com o desinteresse pela questão pública.

5) A estabilidade do sistema democrático não deve depender da exclusão e da ignorância da maioria dos titulares do poder político. A argumentação que justifica a apatia pela preocupação com a estabilidade pode ter todos os títulos, menos o de governo do povo.

²⁴ Boaventura e Avritzer (2002) elaboram três teses para o fortalecimento da democracia participativa, sendo a primeira delas o *fortalecimento da demodiversidade* (conteúdo diverso da democracia). As outras duas são o *fortalecimento da articulação contra-hegemônica* entre o local e o global e a *ampliação do experimentalismo democrático*.

²⁵ Para Saint Just e Robespierre, líderes da Revolução Francesa, "*a nova democracia que varrerá o reino do terror, será o reino da virtude*" (*apud* BOBBIO, 2008, p. 323), mais um registro do conteúdo ideal histórico da democracia.

²⁶ Essa diferenciação entre Democracia Participativa e Democracia Direta desconstrói boa parte dos argumentos de Sartori contra a participação, já que, segundo ele, a necessidade de estar permanentemente reunido para tomar decisões faria cidadãos a serviço da democracia e não a democracia a serviço dos cidadãos (SARTORI, 1993), numa elaboração que chega a parecer dissimulada, pois os *participacionistas* modernos jamais defenderam a Democracia Direta como modelo principal de governo.

²⁷ Como bem resumem Boaventura e Avritzer (2002), a solução para a relação entre democracia participativa e democracia representativa, embora esta rejeite aquela, é a solução da complementariedade, uma articulação entre as duas, aprofundando ambas, o que exige uma nova institucionalidade política, pluralidade cultural e inclusão social.

Se o custo da inclusão política da maioria do povo for a instabilidade e a completa reviravolta do sistema, que seja. Mas apenas uma posição muito extremista, ou muito consciente da irracionalidade do sistema, pode supor que a participação necessariamente conduzirá ao caos ou ao totalitarismo.

5) Além de possível e compatível com o governo representativo, a participação é desejável porque favorece: ao comprometimento dos cidadãos com a coisa pública; à vocalização dos grupos e sujeitos excluídos; ao fortalecimento e responsabilização das instituições; à superação do patriarcado e da corrupção; e à eficiência das políticas públicas²⁸ (AVRITZER, 2007; SANTOS e AVRITZER, 2002; POGREBINSCHI 2010; PATEMAN, 1992)

6) A invocação do mando minoritário como forma de garantir a qualidade da decisão política, além de arrogante e discriminatória não tem qualquer comprovação científica²⁹. A atribuição feita pela teoria elitista de maior qualidade decisória ao governo dos políticos é bastante questionável por qualquer leigo defronte à realidade. Não parece que o elitismo tenha promovido cidadãos tão melhores que os demais aos governos das democracias ocidentais contemporâneas. Os políticos serão sempre reflexo da sabedoria ou ignorância³⁰ da sociedade que os elege, não compõem uma categoria de capacidade superior. O caráter de suas decisões não é técnico, é ideológico, pesam mais suas crenças que suas habilidades acadêmicas.

7) Apatia e irracionalidade³¹ são factuais nas sociedades contemporâneas. Mas não há argumentação racional que demonstre a impossibilidade de superá-las por meio da educação formal e política. Os minimalistas não foram capazes de comprovar que a inexistência do cidadão disposto a compartilhar o poder político é um dado inexorável da existência humana. Superá-la por meio da inclusão social e da participação permanece como alternativa para intelectuais e ativistas que veem na ação humana a capacidade de transformação e na ciência a possibilidade de aprimoramento da humanidade.

²⁸ Ao longo do presente trabalho serão estudadas essas pretensões participativas, especialmente sua relação com a definição das políticas públicas.

²⁹ O próprio Sartori reconhece que as democracias atuais funcionam contando muito e escolhendo pouco, ou seja, o elemento quantitativo tem mais influência que o elemento qualitativo. Diz que deveria ser o contrário mas não apresenta qualquer evidência empírica de que o modelo liberal-democrático possa executar esse seu desejo.

³⁰ Sabedoria e ignorância são conceitos também sujeitos à valoração subjetiva. Até que ponto um político "sábio" tem maior capacidade de tomar decisões sobre incentivos rurais que o "ignorante" camponês agricultor? Terão os ignorantes cidadãos gregos da antiguidade errado mais em suas decisões que os sábios presidentes europeus da modernidade?

³¹ Considera-se aqui o argumento da "irracionalidade" apenas para contraposição à Teoria Competitiva, que utiliza a definição da Teoria da Escolha Racional, onde a racionalidade das decisões reside na articulação dos meios com os fins que se pretende (DOWNS, 1957).

8) O presente trabalho, portanto, está situado no marco teórico de um novo conceito de democracia, contra-hegemônico, em emergência na prática política de alguns países em desenvolvimento, destacadamente o Brasil. Soma-se ao esforço teórico de diversos pesquisadores brasileiros³² em, superada a contestação ao pensamento hegemônico, analisar as experiências participativas em curso na realidade, suas possibilidades, limites, causas e consequências.

Localizado, assim, o marco teórico do presente estudo, passa-se a seguir à análise prática dessa Democracia Participativa emergente no Brasil, na busca por compreender sua origem, seu desenho institucional, sua relação com as instituições representativas, seus principais instrumentos e seu alcance.

Evidente que um arranjo recente e inédito como esse, pautado no diálogo entre o Estado e a sociedade civil, está permanentemente em construção, sendo bastante complexa sua dinâmica e duvidosas as avaliações conclusivas, não sendo esta, portanto, nossa pretensão.

Considera-se, contudo, que a estrutura participativa que está sendo desenhada no Brasil desde o processo da redemocratização e tonificada a partir de 2003 é suficientemente relevante para sugerir uma redefinição dos marcos teóricos da teoria democrática; justificar a importância da compreensão de seu funcionamento e influência na tomada de decisões públicas; e despertar o interesse pelos capítulos que virão.

³² Nos próximos capítulos faremos diversas menções aos estudos de Leonardo Avritzer e Thammy Pogrebinski, pesquisadores brasileiros que na atualidade desenvolvem teorias e análises práticas no sentido de reconhecer: a expansão da representação para a sociedade, com base nos vínculos de afinidade criados por instituições participativas mediante a mobilização de certos temas (AVRITZER, 2007); a abordagem dialética da democracia, segundo a qual a representação deve englobar arranjos participativos e deliberativos, sendo estendida para atores não eleitos através de espaços informais considerados extensão da representação política formal (POGREBINSCHI, 2010).

3. CAPÍTULO 2: A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL

3.1. O novo arranjo participativo do Brasil redemocratizado

O Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um dos países com o maior número de práticas participativas (...). Assim, temos hoje no país o que podemos denominar de uma infraestrutura da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho (AVRITZER, 2008, p. 44).

O sistema político brasileiro, como de todo contingente de países latino-americanos³³, foi historicamente marcado por uma prática elitista, oligárquica e excludente. O exercício do poder, inicialmente vinculado aos mandos do país colonizador, posteriormente esteve associado ao domínio econômico. Apenas com a urbanização, a partir do século XX, surgem demandas por direitos e inclusão política da população trabalhadora. Nesse sentido, destacam-se, no Brasil, os direitos trabalhistas e sindicais assegurados na Era Vargas e a institucionalização democrática consagrada na Constituição de 1946³⁴, embora, ambos os avanços, emoldurados por padrões corporativos na relação Estado - sociedade e restritos à concepção de democracia como competição política e participação indireta (ALVAREZ, DAGNINO, ESCOBAR, 1998; PETINELLI, 2010).

O período democrático, mesmo em sua manifestação formal, não teve longa vida. Em 1964, sob contexto sintonizado com o continente, o Brasil ingressou em um regime ditatorial militar, que fechou o Congresso, cassou os partidos políticos, reprimiu os movimentos sociais e suspendeu as eleições livres.

A partir de meados da década de 70, apesar do sistema oficial, novas formas de organização política começaram a florescer no país. Seja em contestação à Ditadura, seja com pautas mais específicas, setores progressistas da Igreja Católica (com as Comunidades Eclesiais de Base³⁵), trabalhadores sindicalizados (através do novo sindicalismo) e grupos de esquerda (assessorados por organizações não-governamentais e influenciados pelas obras de

³³ Diversos autores, dentre os quais Prats (2004), atribuem aos três séculos de colonização latino-americana as marcas do "sistema patrimonialista burocrático, clientelista, caudilhista e personalista, corporativo, em que a esfera econômica e política se confundem e que só é capaz de integrar aquela parte da população estruturada em corporações ou redes clientelistas, condenando o resto a exclusão e à marginalização". (CATALÁ, 2004, p. 4).

³⁴ Direito ao voto para homens e mulheres, nacionalização e pluralismo dos partidos políticos, com consequente aumento do comparecimento eleitoral e rotatividade dos presidentes eleitos (PETINELLI, 2010).

³⁵ Estima-se que chegaram a 80 mil o número de CEB's espalhadas pelo país e aproximadamente dois milhões de pessoas nelas organizadas sob a ideia de uma organização "basista", de baixo pra cima, disseminando valores participativos especialmente para a população pobre (SOUZA, 2011).

Gramsci e Paulo Freire) contribuem para a formação de um amplo movimento progressista no Brasil, pautado em ideias de participação e poder popular (SADER, 1988, *apud* SOUZA, 2011).

Assim, também multiplicaram-se as associações civis, comunitárias e profissionais e vieram à tona movimentos sociais identitários, como o Movimento Negro e o Movimento Feminista, que, embora sem coordenação comum, (1) reivindicavam questões específicas, melhoria na qualidade de vida, demandas materiais, (2) confrontavam o sistema político ditatorial com a defesa da democracia e (3) difundiam valores de participação e justiça social (PETINELLI, 2010).

Surge no país uma nova cultura cívica associativa e com ela uma disputa sobre o próprio conceito de democracia. Mais que o reestabelecimento do modelo anterior à Ditadura, a luta pela redemocratização esteve acompanhada de uma reavaliação da ideia de direitos, da defesa de novas formas de relação entre o Estado e a sociedade, demandada pela criação de novas formas voluntárias e independentes de organização (AVRITZER, 2009).

Como desenvolve Evelina Dagnino (1994), as décadas de 70 e 80 no Brasil são palco para a entrada em cena de *novos sujeitos políticos* que constituem uma *nova concepção de cidadania*, balizada nos parâmetros de *direito a ter direitos*, não por outorga mas por participação. A participação, aparece, assim, como meio e fim da democracia que tal movimento quer conquistar no país.

Os direitos sociais e políticos reivindicados no bojo da redemocratização pretendiam um desenho mais igualitário das relações sociais em todos os seus aspectos, inserindo na agenda pública não só novos sujeitos antes excluídos, mas também novas pautas.

A reconstrução democrática brasileira, influenciada pelo ativismo social referenciado em concepções populares e participativas foi fundamental para que o sistema político surgido após a Ditadura fosse além dos paradigmas liberal-democráticos.

Mesmo que o foco desse movimento³⁶ não estivesse sobre a disputa teórica acerca do significado da democracia, na prática foi inevitável à abertura política ser tocada pelos valores

³⁶ Cabe ressaltar que o chamado "movimento pela redemocratização" era composto por grande pluralidade, muitas divergências e duros embates acerca das estratégias a seguir. A relação da sociedade civil com o Estado é visto como o principal conflito que os diversos setores do movimento travaram durante o processo, pois como a luta se iniciou contra o Estado autoritário, muitos consideravam que qualquer tipo de participação e diálogo institucional seria contrário ao objetivo de emancipação do povo (SOUZA, 2011). As dúvidas e descobertas desse novo período democrático cercavam, portanto, não só o Estado mas também a sociedade civil. Aqui, por questões metodológicas, optamos por resumir toda essa pluralidade a partir de seu elemento comum a favor da democracia como participação e da vertente vitoriosa no debate que foi aquela a favor da disputa das políticas públicas pela participação da sociedade civil em espaços públicos comuns a ela e ao Estado.

que as concepções alternativas, deliberativas e participativas desenvolviam no campo acadêmico.

Assim, os novos sujeitos e a nova cidadania forjada sob a repressão política, paradoxalmente foram responsáveis por uma reconfiguração da noção de democracia no Brasil, querendo-a mais intensa e potencializando o papel da sociedade civil nas decisões públicas, para muito além do minimalismo das eleições.

Como bem resume Alexandre Ciconello:

Grande parte das forças políticas e sociais que impulsionaram o processo de redemocratização do país na década de 1980, estava imbuída de uma concepção democrática ampliada, que não se restringia ao restabelecimento do sistema representativo eleitoral. (...) Tratava-se de mudar a estrutura do Estado, não democrático, excludente e autoritário, transformando-o radicalmente. (...) Pretendia-se alargar a participação de homens e de mulheres nas decisões políticas que afetavam suas vidas (CICONELLO, 2008, p. 1).

O autor também sintetiza algumas características comuns ao *dever ser* do conceito de participação que os movimentos sociais invocavam naquele período, importante para a compreensão do contexto da redemocratização aqui analisado, conforme se transcreve:

- ser um processo educativo voltado para o exercício da cidadania, levando ao estabelecimento de conexões e influências mútuas entre as esferas pública e privada;
- permitir que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelos indivíduos, uma vez que os mesmos tomam parte do processo de decisão;
- produzir maior integração social, na medida em que produz um sentimento de pertencimento de cada cidadão isolado à sua comunidade ou grupo organizado (associação, sindicato, movimento). (CICONELLO, 2008, p. 2).

No início da década de 80, outras novidades, dessa vez de caráter institucional, agregam força à disputa pela democracia e por seu significado participativo. Como parte do processo de abertura do regime ditatorial, o Partido dos Trabalhadores consegue registro oficial, trazendo à cena política diversos grupos que estavam na clandestinidade e com núcleo central enraizado justamente nos três principais movimentos da redemocratização: o novo sindicalismo, a religiosidade progressista e as lideranças sociais, estudantis e comunitárias. Também se forma a Central Única dos Trabalhadores e reestabelecem-se eleições diretas para as prefeituras municipais (SOUZA, 2011).

Através dessas mudanças na cena institucional, a partir de 1982, diversas cidades passam a ser governadas por partidos de esquerda, forjados em sintonia com a luta pela redemocratização, que experimentam práticas participativas comprobatórias da viabilidade de

uma esfera pública capaz de congrega em diálogo Estado e sociedade civil na definição de políticas.

Todo esse ambiente maturado ao longo das décadas de 70 e 80 influenciou de alguma forma a Assembleia Nacional Constituinte e a nova Carta Magna da República Federativa do Brasil, que, contrariando o absolutismo das prescrições da receita minimalista consagrou já em seu primeiro artigo, no parágrafo único, o exercício direto da soberania popular³⁷:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL. Constituição (1998).

Desdobrada desse princípio, a participação social foi reconhecida na nova institucionalidade legal que se formou a partir da Constituição de 1988. Passaram a conviver harmonicamente com os direitos políticos liberais ao voto universal e à representação indireta, diversos mecanismos de democracia participativa e de democracia direta. A tabela abaixo destaca uma série de dispositivos nesse sentido:

Tabela I: Artigos da Constituição Federal que ampliam os direitos políticos

Dispositivo	Matéria Tratada
Artigo 1o	Cidadania como fundamento do Estado democrático. Possibilidade do exercício direto do poder popular.
Artigo 5o	Liberdade de associação. Mandado de segurança coletivo. Ação popular.

³⁷ Aqui serão destacados os dispositivos participativos da Constituição Federal, bem como a mobilização dos setores *participativistas* no bojo da redemocratização do Brasil. Entretanto, é mister destacar a visão de que a reabertura foi muito mais pactuada pela elite política - inclusive pelos membros do governo ditatorial, que pela população. A derrota do movimento das *Diretas Já* e a eleição congressual que escolheu o primeiro presidente pós-ditadura são fatos históricos que reafirmam essa compreensão. O próprio Partido dos Trabalhadores (PT) votou contra o texto, embora o tenha assinado com ressalvas. Ademais, a simples disposição constitucional não garante a implementação de uma democracia participativa. Paulo Bonavides (2003), desenvolve o raciocínio: "Para alcançar e instituir o novo modelo da democracia participativa faz-se mister, em sede teórica, repolitizar a legitimidade e, no campo positivo e objetivo, repolitizar também a legalidade" (BONAVIDES, 2003, p. 346). Esclareça-se, portanto, que não se está aqui a afirmar que o Brasil foi redemocratizado devido às mobilizações populares e participativas. Ao contrário, sabe-se que a abertura foi um comando do alto. Tampouco quer-se interpretar a Constituição de 1988 como uma norma majoritariamente baseada no espírito da democracia participativa. Pretende-se, entretanto, estabelecer um recorte sobre a atuação dos movimentos populares e de sua influência - mesmo que marginal - à elaboração da nova ordem democrática brasileira.

Artigo 8o	Liberdade de associação profissional e sindical.
Artigo 10	Participação de trabalhadores e empregadores em colegiados de órgãos públicos.
Artigo 14	Formas de exercício da soberania popular.
Artigo 15	Proibição da cassação de direitos políticos.
Artigo 17	Liberdade de associação político-partidária.
Artigo 18	Consulta à população em caso de criação de novas unidades político- administrativas.
Artigo 27	Iniciativa popular no processo legislativo estadual.
Artigo 29	Iniciativa popular no processo legislativo municipal.
Artigo 37	Participação do usuário na administração pública.
Artigo 58	Audiências públicas no legislativo.
Artigo 61	Leis de iniciativa popular.
Artigo 74	Sistemas de controle interno na organização dos poderes.
Artigo 89	Participação de cidadãos no Conselho Nacional do Ministério Público.
Artigo 103	Participação de cidadãos no Conselho da República.
Artigo 130	Participação de cidadãos no Conselho Nacional de Justiça.
Artigo 173	Fiscalização social das atividades econômicas exercidas pelo Estado.
Artigo 187	Participação na formulação da política agrícola.
Artigo 194	Descentralização e gestão participativa da seguridade social.
Artigo 198	Descentralização e gestão participativa do sistema único de saúde.
Artigo 203	Descentralização e gestão participativa das políticas de assistência social.
Artigo 205	Promoção da educação com colaboração da sociedade
Artigo 206	Gestão democrática do ensino público.
Artigo 216	Colaboração da comunidade para a proteção do patrimônio cultural.
Artigo 224	Previsão do Conselho de Comunicação Social.
Artigo 225	Dever da coletividade na defesa do meio ambiente.
Artigo 227	Dever da sociedade para assegurar prioridade absoluta à criança e ao adolescente. Participação de entidades não governamentais para a promoção de programas.
Artigo 230	Dever da sociedade de amparar pessoas idosas.
Artigo 231	Consulta às comunidades indígenas para aproveitamento de recursos naturais.

Fonte: SOUZA, 2008, p. 37 e 38.

Não foi apenas o contexto de mobilização social *participativista* que influenciou os novos parâmetros constitucionais democratizantes. Houve também pressão direta para a positivação legal dos valores reivindicados, originada exatamente de espaços participativos já consolidado.

É o destacado caso do Movimento Sanitarista³⁸, que apresentou emenda popular à Assembleia Nacional Constituinte, a partir das formulações da VIII Conferência Nacional de Saúde, a favor de um Sistema Único de Saúde e pela gestão compartilhada entre os usuários e o poder público através de Conselhos nos três níveis federativos (SOUZA, 2011).

No mesmo sentido, destaca-se também a emenda popular do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que além das questões específicas relacionadas ao direito à cidade, pleiteou a participação popular nas decisões urbanas (AVRITZER, 2008).

Ambas as emendas conseguiram obter vitórias no processo constituinte, tendo sido criado o SUS sob princípios de gestão participativa e obrigatoriedade dos Conselhos, assim como prescrita a obrigatoriedade de participação popular na formulação dos planos diretores municipais.

O que cabe ressaltar, entretanto, é que essas duas emendas refletem duas características constantes do processo participativo: (1) buscam sempre mais participação e (2) enfrentam sempre forte oposição de setores mais conservadores. Assim, vê-se que a participação se reafirma como meio e fim democráticos e incomoda grupos que se consideram mais beneficiados quando as políticas públicas não são submetidas ao julgo popular.

Esse apanhado da história da redemocratização brasileira reforça os pressupostos teóricos apontados no primeiro capítulo desse trabalho: o significado da democracia não é uno, está em disputa e pode ser modificado pela ação dos sujeitos políticos; o conteúdo democrático pode ser - e parece mais adequado se é - associado a ideais de igualdade material, universalização de direitos e plena cidadania dos indivíduos; é possível articular a democracia representativa à democracia participativa e mesmo à democracia direta, sem instabilidades institucionais decorrentes desse arranjo; o povo pode se organizar e mobilizar através de movimentos políticos materiais e não materiais, sendo capaz de incidir não só nas decisões de políticas como na própria definição do arranjo institucional de sua sociedade política; os resultados da ampla participação política parecem favorecer a mais conquistas participativas e a maior igualdade social, enquanto que a restrição das questões públicas a uma elite política parece favorecer à sobre-valência dos interesses de uma elite econômica, sendo que essas elites muitas vezes se confundem; ao contrário do que dispôs o pensamento *schumpeteriano*, as decisões forjadas na participação popular não necessariamente são menos

³⁸ O primeiro registro de uma Conferência Nacional de Políticas Públicas é justamente da área da saúde, convocada por Getúlio Vargas em 1941, evidentemente motivada e organizada por padrões muito distintos dos atuais. Em 1986, o setor já estava em sua oitava Conferência Nacional. A bibliografia destaca o movimento sanitarista como a vanguarda da organização social que apostou na possibilidade de avanços a partir de uma gestão compartilhada das políticas públicas entre o Estado e a sociedade civil.

qualificadas que as da elite política, vide as importantes conquistas legais originadas de emendas e pressão populares na constituinte brasileira; a participação leva a maior participação, participar se aprende participando, a exemplo dos movimentos e conferências pré-constituintes que buscaram exigir, através da participação, mais espaços participativos; por fim, está em emergência no Brasil, já desde o processo de reabertura democrática, mesmo que ainda incipiente, uma forma contra-hegemônica de se pensar e fazer a democracia, não só na dimensão da ação política como na definição dos marcos legais e institucionais.

A partir da sanção da Carta Magna de 1988 e seus dispositivos *participacionistas*, acompanhada do desenvolvimento das administrações municipais dirigidas pelo campo popular-democrático, somada à estabilidade institucional originada pelo estabelecimento do Estado Democrático de Direito, esse modelo ampliado de democracia toma contornos ainda mais definidos no país.

A década de 90 é marcada, assim, pelo avanço das instituições participativas³⁹, principalmente em âmbito municipal, com destaque aos governos administrados pelo PT e outros partidos de esquerda. Orçamentos Participativos, Conselhos, Audiências Públicas⁴⁰, Planos Diretores⁴¹, Conferências, Comitês de Bacias Hidrográficas⁴², parcerias com Organizações não-governamentais⁴³ e outras experiências de diálogo e compartilhamento da

³⁹ Leonardo Avritzer (2008) lança o conceito de *Instituições Participativas* por considerar limitado o conceito de *Instituições Políticas*, este restrito às práticas de autorização e representação. Para o autor, sob o termo *Instituições* não devem se abrigar apenas as normas e regras formais, mas também formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e da sociedade civil nas deliberações sobre políticas. Instituições Participativas, conceito que será adotado por esse trabalho, compreendem espaços formais - legitimados pelo Estado e suas normas -, de participação popular na definição de políticas públicas.

⁴⁰ As Audiências Públicas não têm um formato determinado, são convocadas esporadicamente pelo poder público com vistas a debater de forma aberta com a sociedade tema específico para o qual ela foi convocada. Interessante que de todos os formatos participativos, esse é o que têm maior adesão do Poder Legislativo e até mesmo do Poder Judiciário. Atualmente, várias questões públicas são, por lei, sujeitas à apreciação de Audiência Pública, como é o caso das peças do ciclo orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

⁴¹ Os Planos Diretores municipais surgem como determinação constitucional a partir da emenda popular apresentada pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana e tornam-se obrigatórios aos municípios com mais de 20 mil habitantes com a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001, com exigência de ratificação pública aberta à população (AVRITZER, 2008).

⁴² Os Comitês de Bacias Hidrográficas reúnem representantes do governo e da sociedade civil com o objetivo de formular políticas para o sistema de recursos hídricos. Começam a ser experimentados no Rio Grande do Sul, a partir de 1988, e passam a ter respaldo federal legal e caráter deliberativo, ou seja, vinculante, para definir prioridades e exercer controle social sobre a execução. (SOUZA, 2008)

⁴³ Nos anos 80, as Organizações não-governamentais atuavam como Assessorias de Educação Popular dos movimentos sociais. Nos anos 90, assumem protagonismo, seja de causas próprias, ou por institucionalização como ONGs dos próprios movimentos. A partir do avanço da política neoliberal, passam a exercer diversas funções do próprio Estado, com prestação de serviços e terceirização (SOUZA, 2011). A relação entre as ONGs e o poder público se torna bastante ambígua e sua autonomia como interlocutora da sociedade civil disputa espaço com seu papel subalterno de contratada do Estado. De toda forma, em ambos os papéis há alguma forma participação da sociedade civil na gestão pública.

gestão pública se multiplicam por todo país (DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2008; SOUZA, 2008; SOUZA, 2011).

O mais destacado exemplo dessa experimentação institucional é o programa do **Orçamento Participativo** implantado em Porto Alegre/RS na gestão do petista Olívio Dutra, em 1990⁴⁴, através do qual a população, organizada por áreas geográficas da cidade, delibera sobre prioridades orçamentárias daquela comunidade e elege delegados que junto aos eleitos nas outras áreas definirão a execução de parte do orçamento municipal.

Segundo pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular - FNPP (Teixeira, Grazia, Albuquerque, Pontual, 2003), no período de 1997 a 2000, 140 municípios brasileiros iniciaram um processo de implementação do Orçamento Participativo. O que une essas iniciativas é a busca pela participação da população na definição de algumas prioridades e na alocação dos recursos orçamentários em obras e serviços públicos, assim como no acompanhamento da execução orçamentária do município. Do ponto de vista educativo, os resultados obtidos pelo envolvimento de parte da população na gestão municipal são inegáveis. Contudo, a pesquisa indicou que as maiores dificuldades dos OPs são o montante relativamente pequeno de recursos colocados em discussão (raramente atingindo 10% do orçamento municipal) e a nem sempre efetiva implementação das obras e serviços deliberados pela população em assembleias. Mesmo assim, em um terço das experiências, a implementação do OP conseguiu provocar mudanças efetivas na rotina administrativa das cidades. (CICONELLO, 2008, p. 3)

Mais que a efetividade do Orçamento Participativo, ou seja, para além de suas limitações, o que torna a experiência emblemática e internacionalmente referenciada é a ousadia teórica e prática do compartilhamento da gestão pública através de uma Instituição Participativa disponibilizada pelo Estado à sociedade civil, bem como a resposta positiva da população, tanto no quantitativo da participação quanto na qualidade dela. O OP é, assim, o abre-alas de muitas outras experimentações que ao longo dos anos só aumentam no Brasil.

O segundo destaque da década de 90 fica por conta dos **Conselhos gestores**, também chamados de Conselhos de direitos ou Conselhos de Políticas Públicas, órgãos colegiados compostos por representantes do governo e da sociedade civil, com o objetivo de formular, implementar e fiscalizar políticas públicas de determinada área setorial (CICONELLO, 2008).

Apesar de já existirem Conselhos Populares organizados pela população desde a década de 70, especialmente na área da saúde, foi a partir da institucionalização dos

⁴⁴ Formas de participação popular no Orçamento já constavam das reivindicações da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), tendo sido em 1986 criado o programa Fiscal de Bairro pelo prefeito Alceu Colares (PDT). O êxito do Orçamento Participativo de Porto Alegre foi, assim, resultado não só da decisão política da gestão do PT, mas também desse grande ativismo e politização encontrados na cidade (AVRITZER, 2008).

Conselhos na Constituição Federal (também motivada pela emenda popular apresentada pelo movimento sanitaria), que sua proliferação alcançou quase a totalidade dos municípios brasileiros ainda no século XX⁴⁵.

Foi formada ao longo da década de 90 uma extensa rede de conselhos gestores. Além da saúde, foram criados conselhos para as políticas públicas de assistência social, criança e adolescente entre outros. Contudo, essa ampla rede de conselhos apresentará resultados participativos diversos (SOUZA, 2011, p. 27).

Os Conselhos têm uma cadeia organizativa muito mais ampla que o Orçamento Participativo. Enquanto este é um programa municipal, os Conselhos se pretendem organizados em rede nas três esferas federativas, além de funcionar permanentemente, com mandatos determinados por regimentos próprios, na maior parte das vezes transformados em lei por aprovação nas casas legislativas correspondentes à sua esfera de atuação.

Ao longo dos anos, os Conselhos têm se aprimorado e sido mais valorizados, articulando-se com outras instituições participativas e produzindo processos disputados de escolha dos representantes civis. Apesar de diferenças de composição, função, caráter, forma de constituição e funcionamento entre as áreas, entre os níveis federativos e caso a caso, a consolidação dessa esfera pública tem influenciado fortemente novas práticas de compartilhamento da gestão pública, sendo muitas vezes o poder público obrigado, por lei ou por tradição, a notificar ou mesmo submeter decisões aos Conselhos.

Para melhor aprofundar a diferenciação entre os dois desenhos participativos mais difundidos na década de 90, o Orçamento Participativo e os Conselhos gestores, colabora o estudo de Leonardo Avritzer (2008)⁴⁶.

⁴⁵ "Infelizmente não existe um mapeamento nacional dos conselhos estaduais e municipais. Informações do IPEA e do IBGE revelam que somente para as políticas públicas de assistência social, saúde, criança e adolescente, desenvolvimento rural, habitação e meio ambiente tem-se no Brasil um conjunto de aproximadamente 20.000 conselhos municipais. Isso corresponde a mais de três vezes o número de Câmara de Vereadores, locus da democracia representativa (poder legislativo local), que atualmente são 5.564. A esses 20 mil colegiados devem-se somar aqueles oriundos de políticas como educação, trabalho e renda, segurança alimentar, cultura, cidades, que poderiam elevar esse número para, aproximadamente, 40.000" (CICONELLO, 2008, p. 5). Leonardo Avritzer (2008) fala de 5.000 conselhos de saúde municipais. A partir do Governo Lula, diversificam-se as áreas temáticas também dos conselhos, como veremos mais adiante. Políticas setoriais como mulheres, juventude, idosos também passam a originar conselhos municipais, estaduais e nacionais.

⁴⁶ Na citada pesquisa do professor Leonardo Avritzer (2008), há também aprofundamento sobre os Planos Diretores municipais, classificados por ele de "desenho institucional de ratificação pública", pois a sociedade não participa diretamente o processo decisório, sendo chamada apenas para referendar ou não a formulação do poder público. Aqui, decidiu-se por não detalhar essa outra modalidade participativa porque seu desdobramento no país é produto já do século XX e a participação se esgota na aprovação do Plano Diretor, não parecendo exatamente uma instituição, mas sim um processo participativo temporário, embora tenha gerado experiências e produtos de grande impacto, com destaque ao Estatuto das Cidades, aprovado em 2001, que obriga a discussão participativa da política urbana para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes, a partir de quando se intensificam os processos municipais estudados por Avritzer.

De acordo com essa esclarecedora pesquisa, enquanto o OP é um desenho de baixo pra cima, aberto à entrada livre de qualquer cidadão, os Conselhos são espaços de partilha do poder, em que tanto a sociedade civil como o poder público têm representantes escolhidos que igualmente interferem nas decisões. Assim, o OP é uma instituição de participação direta, embora também gere mecanismos de representação nas etapas posteriores às plenárias abertas; já os Conselhos são espaços em que a participação se dá por representação, incorporando um número menor de atores, mas de alguma forma referendados por outros.

Outro tipo de instituição participativa remodelada e intensificada a partir da Constituição de 1988, foi a modalidade **Conferência de Política Pública**, cujo desenho mescla características da participação direta do Orçamento Participativo com a representação delegada dos Conselhos.

Como as Conferências constituem a instituição participativa objeto dessa Dissertação, serão detalhadas em seção exclusiva, de modo que aqui, cabe citá-las como um dos desenhos que mais ganhou centralidade a partir da década de 90, especialmente em âmbito nacional.

Originadas em 1941, a partir de convocação do então Presidente Getúlio Vargas com o objetivo de ouvir gestores e profissionais da área de saúde e educação⁴⁷, as Conferências Públicas podem ser definidas como espaços de participação e deliberação convocados pelo Poder Executivo, dos quais participam, na maioria das vezes em composição paritária, membros da sociedade civil e do governo, com o objetivo de formular políticas públicas para determinada área específica.

Outra importante característica que as Conferências foram consolidando ao longo dos anos é o fato de se constituírem como um processo contínuo organizado em etapas, primeiramente locais, depois estaduais, culminando na etapa nacional. Enquanto na primeira etapa a participação é livre e aberta a todos os cidadãos e cidadãs, das etapas seguintes participam representantes eleitos na própria Conferência, de modo que na etapa final estão presentes delegações e propostas originadas na base municipal.

⁴⁷ A Lei número 378, promulgada em 13 de janeiro de 1937, com vistas a dar "nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública", dispõe em seu artigo 90: "*Ficam instituídas a Conferência Nacional de Educação e a Conferência Nacional de Saúde, destinadas a facilitar ao Governo Federal o conhecimento das actividades concernentes á educação e á saúde, realizadas em todo o Paiz, e a orientar-o na execução dos serviços locais de educação e de saúde, bem como na concessão do auxilio e da subvenção federaes. Paragrapho unico. A Conferência Nacional de Educação e a Conferência Nacional de Saúde serão convocadas pelo Presidente da Republica, com intervallos maximos de dois annos, nellas tomando parte autoridades administrativas que representem o Ministerio da Educação e Saúde e os governos dos Estados, do Districto Federal e do Territorio da Acre.*" Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102716>. Data de acesso: 19/05/2011.

Esse modelo, também institucionalizado legalmente, parece o mais complexo e abrangente de toda diversidade de desenhos participativos que têm se desenvolvido no país, multiplicando-se a cada ano, em diversidade temática e abrangência numérica de participantes, como se verá mais adiante.

Agora, cabe demonstrar sua evolução desde 1941 até o início do século XXI e adiantar que é no período do Governo Lula, de 2003 a 2010, foco do próximo subcapítulo, que as Conferências, bem como as demais instituições participativas aqui estudadas, ganham mais espaço no arranjo democrático brasileiro.

De 1941 até 1988, foram realizadas 14 Conferências Nacionais⁴⁸, todas na área da saúde. De 1989 a 2002, foram realizadas 27 Conferências Nacionais, em 12 temas distintos, diversificação responsável pela inclusão de novos atores e novas políticas.

A evolução entre os períodos que antecederam e sucederam à Constituição de 88 pode ser constatada pela comparação das tabelas a seguir.

Tabela II: Conferências Públicas Nacionais (1941 - 1988)

Número (temas)	Conferência	Ano(s)	Total
1.	de Saúde	1941, 1950, 1963, 1967, 1975, 1977, 1980, 1986.	8
2.	de Ciência, Tecnologia e Inovação em saúde	1985	1
3.	de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	1986	1
4.	de Saúde Indígena	1986	1
5.	de Saúde Bucal	1986	1
6.	de Saúde do Trabalhador	1986	1
7.	de Saúde Mental	1987	1

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Secretaria Geral da Presidência da República. (BRASIL, 2011)

Tabela III: Conferências Públicas Nacionais (1989 - 2002)

Número	Conferência	Ano(s)	Total
--------	-------------	--------	-------

⁴⁸ Optou-se aqui por acolher a listagem de Conferências Nacionais disponibilizada pela Secretaria Geral da Presidência da República, embora haja pesquisas acadêmicas que utilizem outros critérios de classificação, como é o caso do estudo coordenado por Thamy Pogrebinski, no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, em 2010. Essa importante pesquisa utilizou como critério classificatório "os indícios comprobatórios do caráter a) deliberativo; b) normativo e, c) nacional da conferência" (IUPERJ, 2010, p. 31). Assim, só foram consideradas Conferências Nacionais aquelas voltadas para formular diretrizes de políticas públicas; com documentos finais aprovados em plenárias; e precedidas por etapas intermediárias. Esses critérios fazem com que entre 1941 e 1988, sejam consideradas 12 Conferências, em vez das 14 identificadas pela Secretaria Geral e, entre 1988 e 2002, 25 em vez de 27. A diferença, como percebe-se, é muito pequena e não interfere nessa análise.

(temas)			
1.	de Saúde	1992, 1996, 2000	3
2.	de Saúde Mental	1992, 2001	2
3.	de Saúde Bucal	1993	1
4.	de Saúde Indígena	1993, 2001	2
5.	de Segurança Alimentar e Nutricional	1994	1
6.	de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	1994	1
7.	de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	1994	1
8.	de Saúde do Trabalhador	1994	1
9.	dos Direitos da Criança e do Adolescente	1995, 1997, 1999, 2001	4
10.	de Assistência Social	1995, 1997, 2001	3
11.	de Direitos Humanos	1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002	7
12.	de Ciência, Tecnologia e Inovação	2001	1

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pela Secretaria Geral da Presidência da República (BRASIL, 2011).

Percebe-se, pelas tabelas, que a realização de Conferências Nacionais⁴⁹ aumenta em quantidade e diversidade temática a partir da Constituição de 1988, que as institucionalizou, com destaque às políticas de Assistência Social, Criança e Adolescente e Direitos Humanos. O mesmo ocorre com os Conselhos gestores, também intensificados fortemente nessas áreas.

Essa relação não se dá por acaso, pois ambas as instituições participativas têm funcionado em complementariedade e diálogo, já que as Conferências acontecem como um "processo eventual", de tempos em tempos, enquanto que os Conselhos são órgãos permanentes, instalados sem intervalos. Na prática, os Conselhos acompanham e fiscalizam as deliberações das Conferências e, em muitos casos, os membros daqueles são eleitos nestas.

A lei 8.142/1990, cujo preâmbulo e artigo primeiro são abaixo reproduzidos, é um bom exemplo da dialética formal entre Conselhos e Conferências, bem como a força que os dois instrumentos adquiriram a partir de 1988, especialmente os de caráter deliberativo e constitucionais⁵⁰.

Lei 8.142 de 28 de Dezembro de 1990.

Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde - SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.

Art. 1o - O Sistema Único de Saúde - SUS de que trata a Lei no 8.080, de

⁴⁹ Não foram encontrados dados sobre Conferências municipais e estaduais nesse período.

⁵⁰ São deliberativos os Conselhos e Conferências cujas decisões vinculam o poder público, por isso diferenciando-se do caráter consultivo, que expressa uma posição, mas não obrigatória. A maioria dos Conselhos e Conferências são consultivos, o que não anula sua capacidade de influência, senão por ordem legal, mas por forte pressão política oriunda da representatividade da instância participativa. Tomar decisões contra a posição de uma dessas instituições, especialmente quando é grande o grau de acordo nelas, pode gerar imenso desgaste político.

19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:

I - a Conferência de Saúde, e

II - o Conselho de Saúde.

§ 1º - A Conferência de Saúde reunir-se-á cada 4 anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por este ou pelo Conselho de Saúde.

§ 2º - O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.

§ 3º - O Conselho Nacional de Secretários de Saúde - CONASS e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde - CONASEMS terão representação no Conselho Nacional de Saúde.

§ 4º - A representação dos usuários nos Conselhos de Saúde e Conferências de Saúde será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos

§ 5º - As Conferências de Saúde e os Conselhos de Saúde terão sua organização e normas de funcionamento definidas em regimento próprio aprovados pelo respectivo Conselho.⁵¹

O desenvolvimento de toda essa experimentação participativa, institucionalizada em lei e difundida na prática da sociedade civil e da sociedade política ao longo da década de 90, reforçam a tese de que no Brasil avança, desde a redemocratização, a disputa em torno de um conceito de democracia mais amplo que aquele método eleitoral vigente hegemônico na Ciência Política moderna.

Não só tem sido demonstrada a possibilidade de articulação entre a representação e a participação, como os benefícios desse arranjo participativo quanto à incorporação de novos sujeitos, novas políticas públicas e o desenvolvimento de uma nova cidadania, individual e coletiva, mesmo que também devam ser consideradas as dificuldades e os conflitos de um processo de tal magnitude e ineditismo.

Destaca-se, dentre as dificuldades na consolidação de um projeto democrático-participativo, a verdadeira intenção política do governo com tal abertura da gestão à sociedade. A participação como estratégia de cooptação ou de mera propaganda é incapaz de sustentar as transformações sistêmicas que impulsionaram os movimentos pela redemocratização.

Como ressalta Evelina Dagnino (2002), faz-se necessária a confluência entre os projetos políticos do Estado e da sociedade para que a participação obtenha sucesso. O papel do Governo Federal, considerando que o projeto democrático deve ser nacionalmente

⁵¹ BRASIL. Lei 8.142 de 28 de Dezembro de 1990.

Disponível em <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Lei8142.pdf>. Data de acesso: 20/11/2011.

articulado, é sobretudo determinante para que haja de fato a inclusão política da sociedade. Tal confluência não ocorreu no Brasil da década de 90, já que a intenção política e as reformas dos governos neoliberais privilegiaram a concentração das decisões no Executivo e deram pouca centralidade às instituições participativas.

Nos anos 90, a dinâmica do poder local contribuiu para uma cultura política democratizante e uma parte das expectativas pra o próximo período repousava nas possibilidades de mudança de um governo federal tecnocrático para um comprometido com a participação social. (SOUZA, 2011, p. 29).

Resgatada a história do esboço constitucional e prático de um arranjo democrático-participativo no Brasil, cabe a seguir analisar a expansão do modelo nos dois governos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, experiência ainda mais contundente na busca de um novo modelo de relação entre o Estado e a sociedade, especialmente expresso a partir da centralidade que adquirem as Conferências Públicas Nacionais.

3.2. Democracia Participativa no Período Lula (2003-2010)

No Brasil, assistimos nos últimos anos a uma potencial superação em face dos avanços unicamente formais dos modelos minimalistas e pluralistas de democracia que tão festejados foram ao longo do século XX, e caminhamos em direção a uma democratização substantiva, que promove a igualdade e a inclusão por meio de um governo representativo que tem na participação social um meio e um fim.

(...) os dois mandatos de Lula revelaram a participação como um fim em si, um objetivo político e social que pode ser perseguido conjuntamente pelo Estado e pela sociedade de modo a aperfeiçoar e aprofundar a democracia no Brasil. (POGREBINSCHI, 2010, p. 4 e p. 1)

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, inaugurou no Brasil um novo padrão na relação entre o Estado e a sociedade. Significativamente, chegava à Presidência da República o principal líder sindical da mobilização pela redemocratização dos anos 80 e o partido político fundado exatamente por aqueles movimentos que reivindicavam uma democracia de alta intensidade, participativa e com protagonismo popular.

Também não foram poucas as contradições que fizeram parte da eleição de Lula e que limitaram a capacidade do PT imprimir seu modelo de governo. O amplo leque de alianças necessário à vitória eleitoral traduziu-se na composição dos Ministérios, na formulação das políticas e na base da coalizão governista no Parlamento. Assim, a participação institucionalizada se deu com mais vigor em alguns setores do governo - notadamente aqueles

dirigidos pelo PT e relacionados com movimentos sociais organizados, enquanto foram praticamente ignorados em outros.

É indubitável, todavia, que o comando central do governo explicita uma forte intenção no sentido de abertura do Estado e institucionalização das políticas participativas. Isso se percebe no discurso oficial⁵², em ações do governo⁵³ e também na literatura que analisa a participação social no período⁵⁴.

Logo no primeiro dia de governo, através da Medida Provisória 103/2003⁵⁵, é redimensionado o papel da Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR), antes responsável pela interlocução apenas com os atores institucionais do Executivo e do Legislativo, como se lê:

Art. 3º À Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo, na elaboração da agenda futura do Presidente da República, na preparação e formulação de subsídios para os pronunciamentos do Presidente da República, na promoção de análises de políticas públicas e temas de interesse do Presidente da República, na realização de estudos de natureza político-institucional e outras atribuições que lhe forem designadas pelo Presidente da República, tendo como estrutura básica o Gabinete, a Subsecretaria-Geral e até duas

⁵² "Este é um governo de mudança, que só alcançará seu objetivo ampliando o espaço democrático da participação social. A governabilidade parlamentar é fundamental, mas, para realmente mudar o Brasil, é preciso ampliar o próprio conceito de governabilidade. Nunca a sociedade se mostrou tão disposta a participar na construção de um novo país. Estamos incorporando essa energia. Além disso, a História nos dá exemplos de governos liderados pela esquerda, em outros países, que fracassaram por não terem conseguido ampliar e aprofundar sua base social. Só neste primeiro ano, a equipe da SG manteve mais de 700 reuniões com organizações da sociedade. Esse método inovador de governar reflete-se na agenda do próprio Lula. Ele foi o primeiro presidente a visitar a Assembleia da CNBB em Itaici, o Congresso da CUT em São Paulo, a marcha do Fórum Nacional da Reforma Agrária em Brasília. Também foi o primeiro a receber a Associação Brasileira de ONGs. Recebeu a direção da União Nacional dos Estudantes (UNE), que havia dez anos não era convidada ao Planalto. Outros governos chegaram a criminalizar movimentos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). O nosso, ao contrário, mantém com eles uma interlocução franca e respeitosa." (Luís Dulci, Ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, Revista Teoria e Debate, número 56, Fundação Perseu Abramo dez. 2003/jan. 2004, *apud* SILVA, 2009, p. 3).

⁵³ Serão analisadas, ao longo deste subcapítulo, as novas ferramentas participativas implantadas pelo Governo Lula, bem como a centralidade e intensificação de outras já existentes, especialmente os Conselhos gestores e as Conferências de Políticas Públicas.

⁵⁴ Leonardo Avritzer (2009) fala em "arranjo democrático-participativo"; Enid Silva (2009) fala em "infraestrutura participativa em âmbito nacional"; Thamy Pogrebinski (2010) diz que "o governo Lula fez da participação social uma política pública".

⁵⁵ ANEXO I: Medida Provisória 103/2003, posteriormente convertida na Lei 10.683, de 28 de maio de 2003. A norma, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, é a primeira ação de Lula como Presidente, sendo um marco sobre quais patamares pretendia governar. Além da presença de diversas considerações participativas, percebe-se também uma preocupação com a inclusão de pautas referentes a setores sociais e econômicos excluídos. Através dessa MP foram criados sete Conselhos, dentre eles o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CNDDES) e quatro Secretarias Especiais notoriamente voltadas a temas historicamente marginalizados, como as mulheres e os direitos humanos.

Ao fundo da questão, se vê desenvolvido um conceito mais amplo de governabilidade (MORONI, 2005; SILVA, 2009), sendo criada a subsecretaria nacional de Articulação Social, através da qual a SGPR desenvolve um método de gestão participativo (FARIA, 2009) organizado em duas estratégias: i) o diálogo direto com entidades, associações, movimentos e sociedade civil em geral; ii) a intensificação e diversificação das instituições participativas.

Ao mesmo tempo em que o governo desenha a participação como estratégia de governabilidade, a identidade com a sociedade civil organizada se vê facilitada pelo fato de que muitos membros das equipes ministeriais - e muitas vezes os próprios Ministros - tinham origem nos mesmos movimentos e partidos.

Entretanto, interessa ao presente estudo analisar, sobremaneira, a dimensão objetiva da relação entre o Estado e a sociedade entre os anos de 2003 e 2010, traduzida exatamente na segunda estratégia acima descrita: a intensificação e diversificação das instituições participativas no período, ou seja, as formas institucionalizadas de interação entre o governo e a população.

Dentre as novidades, destaca-se a construção participativa do Plano Plurianual (PPA). A edição de 2003, logo no primeiro ano de gestão, mobilizou mais de duas mil entidades da sociedade civil, em todas as unidades da federação, para audiências públicas sobre o planejamento estratégico do país. A ronda de debates resultou em seis novos desafios ao PPA 2004-2007 e alteração de 21 desafios inicialmente propostos pelo governo. No ciclo seguinte, em 2007, foram realizados debates com os conselhos e comitês, sendo adicionados três desafios ao PPA 2008-2011 (SOUZA, 2010; BRASIL, 2011).

Outra iniciativa muito valorizada no período foi a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CNPES), conhecido como *conselhão*. Formado por 90 membros da sociedade civil e 17 do poder público, escolhidos pela Presidência da República dentre lideranças políticas, intelectuais, sindicalistas e empresários, o CNDES tem a tarefa de assessorar o Presidente em decisões estratégicas. Nos primeiros anos do governo, o *conselhão* foi o principal símbolo do *pacto social* que Lula dizia conduzir no país. A iniciativa foi reproduzida em alguns estados e municípios. Hoje, restringe-se mais a questões vinculadas à economia e ao desenvolvimento, embora a presença presidencial siga dando a esse espaço de concertação um valor superior aos demais conselhos.

⁵⁶ BRASIL, Medida provisória número 103 de 1º de janeiro de 2003. Disponível em <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/45/2003/103.htm>: Data de acesso: 03/07/2012.

Também foram criadas, a partir de 2003, as *Mesas de Diálogo*, institucionalizadas, geralmente convocadas para mediar questões conjunturais. Destacam-se as Mesas com as Centrais Sindicais, com as Entidades do Campo e com o Movimento de Atingidos por Barragens (BRASIL, 2011).

Em relação aos instrumentos já existentes e ampliados a partir de 2003, registra-se, primeiramente, o caso das Ouvidorias, com origens na década de 80, mas incluídas no ordenamento jurídico brasileiro apenas em 2004, através da Emenda Constitucional 45. As ouvidorias são órgãos de controle social, que buscam permitir à população um canal de críticas, sugestões e fiscalização do serviço público. Durante os oito anos de governo Lula foram criadas 125 novas ouvidorias no Poder Executivo, três vezes mais que as 40 existentes até 2002.

Outras formas de interação entre o governo e a sociedade, como audiências públicas, fóruns e comissões são também citados em relatórios do governo e estudos sobre o tema, não merecendo aqui maior destaque pela ausência de metodologia e constância em suas ocorrências, à exceção de alguns processos desse tipo que merecem registro, mais pelos temas envolvidos que pelo modelo adotado.

É o caso de iniciativas do Ministério das Relações Exteriores, que organizou os ciclos de conferência do Sistema ONU e das rodadas de negociação da OMC, e do Ministério do Planejamento, que criou por decreto uma comissão paritária entre governo e sociedade para discutir e monitorar todo ciclo orçamentário. A excepcionalidade se deve ao fato de que política internacional e política econômica dificilmente são disponibilizadas ao diálogo social (CICONELLO, 2008).

Todas essas iniciativas, instituições e processos de participação criados pelo governo Lula contribuíram na conformação de um ambiente diferente na relação Estado-sociedade. Mas foi a expansão e diversificação dos conselhos e conferências a principal marca do modelo democrático-participativo que se desenvolveu entre 2003 e 2010.

Parece relevante registrar, antes de analisar o fortalecimento e difusão dessas duas IPs, que a avaliação positiva acerca dos avanços da democracia participativa nos governos de Lula não é unânime na academia nem entre os movimentos sociais. Vários autores e grupos apontam ineficiências e problemas no processo de interação social referido.

As mais frequentes críticas dizem respeito à não efetividade das decisões, ou seja, apontam que os espaços de participação seriam apenas consultivos e que as questões seriam definidas em outras instâncias sem a presença da sociedade (SOUZA, 2011). O tema é objeto principal dessa Dissertação e será tratado com profundidade no terceiro capítulo.

Outras críticas se concentram na frustração que setores mais progressistas expressaram diante das contradições ideológicas e da mediação que marcou a relação do governo Lula com setores conservadores da sociedade e da política brasileira. Moroni (2007) denuncia que as "organizações e movimentos sociais não são reconhecidos como sujeitos políticos, mas como atores sociais ou sujeitos sociais", o que lhes coloca em desequilíbrio com empresários e intelectuais participantes dos mesmos espaços. O autor afirma que a ampliação dos espaços públicos de diálogo foi contraditório, levando ao comando do governo também setores com pouca disposição à participação, neoliberais e antidemocráticos.

Moroni ressalta que, contudo, no que diz respeito às conferências e aos conselhos as mudanças do Governo Lula são positivas, especialmente no "envolvimento dos agentes governamentais nos processos e espaços de participação" (MORONI, 2007, p. 298).

Sem dúvida, a marcante evolução quantitativa e qualitativa dos conselhos e conferências entre 2003 e 2010 dão a essas duas instituições um caráter especial, praticamente inquestionável, mesmo que em distintos graus de aprovação. A pesquisadora Thamy Pogrebinschi é uma das entusiasta do modelo, como se vê:

O governo Lula fomentou ao longo de oito anos diversas práticas participativas, mas, sobretudo, propiciou o florescimento de duas novas institucionalidades que têm o potencial de transformar definitivamente o padrão de relação entre Estado e sociedade civil no país, contribuindo para um afastamento do modelo liberal de democracia que em escala mundial marca a política moderna para um rompimento com as práticas clientelistas que historicamente caracterizam a política brasileira: as conferências e os conselhos nacionais. Essas duas instâncias de participação e deliberação foram objetivo de forte processo de institucionalização ao longo dos últimos oito anos, alcançando tal nível de enraizamento na cultura política brasileira que dificilmente poder-se-ia retroceder neste momento sem encontrar enorme insatisfação e resistência por parte da sociedade civil organizada (POGREBINSCHI, 2010, p. 1).

É o que se passa a analisar.

Como anteriormente explicado, os conselhos são órgãos colegiados e permanentes, compostos por representantes do governo e da sociedade civil. Seu objetivo é formular, implementar e fiscalizar políticas públicas relacionadas a determinado tema específico. Têm mandato com tempo pré-definido e costumam ser reconhecidos por lei, sendo alguns constitucionais. Como uma das instituições participativas (IP) mais consolidada no país, os conselhos estão, em grande parte, organizados em rede nos três níveis federativos.

Uma dificuldade no estudo dos conselhos e sua evolução histórica é que não há acordo, nem na literatura nem no próprio governo, quanto à classificação de órgãos com essas características. Assim, o número de conselhos nacionais varia de acordo com os critérios

adotados para classificá-los. Para garantir uma ampla visão da questão, buscou-se analisar duas fontes distintas, a primeira contida no relatório final da pesquisa "Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios", um compêndio de artigos de diversos autores articulado através de projeto de pesquisa coordenado em pareceria pelo *Instituto de Estudos Socioeconômicos* e pelo *Polis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais* (PÓLIS/INESC, 2011); a segunda, da publicação "Conselhos Nacionais" (BRASIL, 2010), um mapeamento oficial da Secretaria Geral da Presidência da República.

Na primeira publicação, Paula Fiuza Lima (LIMA, 2011) facilita a compreensão da diversidade dos conselhos ao classificá-los em quatro categorias, quais sejam: conselhos de políticas, de direitos, de fundos e da administração pública indireta. O total de conselhos nacionais existentes no Brasil, se todas as categorias fossem assim consideradas, seria de 71.

Destes, 12 foram criados antes da constituição de 1988; 12 entre 1989 a 1994; 20 entre 1995 e 2002; e 27 entre 2003 e 2010. Ainda considerando o número de 71 conselhos - e de acordo com a classificação proposta por Lima, 40 seriam conselhos de políticas (que contribuem para a formulação de políticas públicas), 11 conselhos de direito (que tratam dos direitos de uma população específica, em geral grupos marginalizados), 10 conselhos de fundos (que tratam de recursos públicos destinados a determinadas políticas) e outros 10 ligados à administração pública indireta (órgãos colegiados que tratam dos rumos da instituição a que são ligados).

De acordo com os critérios considerados pela investigação, os oito anos do governo Lula consistiram no período com o maior número de conselhos criados, sendo o ano de 2003 aquele em que desde 1970 mais instituições do tipo foram criadas.

A classificação de Lima, embora abrangente, é por demais ampla. Conselhos de fundos e da administração, evidentemente, não formulam diretrizes de políticas públicas, característica fundamental das instituições participativas aqui consideradas. É por isso que o número encontrado nesse estudo é bem superior ao da maioria das investigações, que giram em torno de 40 conselhos, geralmente considerados apenas os de direito e de políticas.

De acordo com a segunda publicação analisada, "Conselhos Nacionais", um mapeamento oficial do Governo Federal (BRASIL, 2010)⁵⁷, existiam no país, até junho do último ano do governo Lula, 34 Conselhos Nacionais que atuavam na formulação e avaliação das políticas públicas. Destes, 16 foram criados e outros 13 foram reformulados a partir de

⁵⁷ Considerando que a capacidade de os conselhos influenciarem decisões depende em grande medida do reconhecimento que o governo lhes confere, a classificação oficial deve ser considerada como uma fonte privilegiada.

2003. Ou seja, mais da metade dos Conselhos Nacionais existentes no Brasil em fins de 2010 foram criados no período Lula, especialmente para contemplar a inclusão de novos temas e pautas relacionados a setores excluídos ou marginalizados.

A tabela a seguir colabora na visualização dessa evolução:

Tabela IV: Conselhos Nacionais do Brasil em 2010

Conselho Nacional	Ano criação	Composição (Poder Público / Sociedade)
de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	1964	07 / 06
do Meio Ambiente	1981	74 / 30
de Política Criminal e Penitenciária	1984	13 membros da sociedade civil designados pelo Ministério da Justiça
dos Direitos da Mulher	1985	16 / 21 / 3 indicadas por notório saber
de Saúde	1990	08 / 40
curador do FGTS	1990	12 / 12
de Previdência Social	1991	06 / 09
dos Direitos da Criança e do Adolescente	1991	14 / 14
de Assistência Social	1993	09 / 09
de Imigração	1993	09 / 11
de Educação	1995	12 (câmara de educação superior) / 12 (câmara de educação básica)
de Ciência e Tecnologia	1996	13 / 14
de Recursos Hídricos	1997	31 / 18
de Políticas sobre Drogas	1998	13 / 13
de Combate à Discriminação	1998	sem informações
dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	1999	19 / 19
de Turismo	2001	25 / 40 / 3 representantes de notório saber
do Esporte	2002	07 / 14
de Transparência e Combate à Corrupção	2003	10 / 10
de Desenvolvimento Econômico e	2003	17 / 90

Social		
Segurança Alimentar e Nutricional	2003	18 / 38
de Desenvolvimento Rural Sustentável	2003	19 / 19 / (4 convidados)
de Economia Solidária	2003	19 / 37
de Aquicultura e Pesca	2003	27 / 27
de Promoção da Igualdade Racial	2003	22 / 19 / 3 personalidades de notório saber
das Cidades	2004	37 / 49
dos Direitos do Idoso	2004	14 / 14
de Defesa Civil	2005	14 / 03
de Juventude	2005	20 / 40
de Política Cultural	2005	27 / 28 / (3 personalidades indicadas e 7 convidados)
de Política Indigenista	2006	13 / 20
de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	2006	15 / 15
Brasileiro do Mercosul Social e Participativo	2008	21 / 40
de Segurança Pública	2009	19 / 27

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Secretaria Geral da Presidência da República (BRASIL, 2010) e de Paula Fiuza Lima (LIMA, 2011).

Mais que o incremento numérico de pautas e atores, o significado da expansão dos conselhos no Brasil reflete a qualificação democrática da relação entre o Estado e a sociedade. Como se vê pela tabela, na maioria dos órgãos colegiados deliberativos dessas políticas públicas, a composição é paritária ou de mais membros da sociedade civil. São atores representantes de movimentos, associações, grupos, que falam e escutam em nome de muitos outros.

O que torna o processo ainda mais rico é que o conselho nacional é a etapa superior de uma organização hierárquica com os conselhos estaduais e municipais. Ciconello (2008) apresenta o impressionante cálculo de que, apenas dentre os cinco temas mais tradicionais, havia no país, em 2008, mais de 20 mil conselhos municipais! Esse número já representa cinco vezes mais órgãos que as Câmaras Municipais de vereadores.

A diversificação de temas e a consolidação da IP faz com que a reivindicação por conselhos de políticas tenham se transformado em pauta frequente da sociedade civil junto

aos governos locais e ocupe cada vez mais presença no programa eleitoral e de governo dos partidos e atores tradicionais do sistema representativo.

A constatação acima responde a duas questões importantes do debate teórico sobre a democracia participativa: i) esta pode se articular com sua versão representativa, complementando-a mais que se contrapondo a ela; ii) é possível desenhar formas de participação mais largas que o nível local, através de redes e da mescla entre processos diretos e representativos.

Evidente que há muitas inconsistências, problemas e ineficiência que separam a criação de conselhos e sua capacidade de incidir concretamente na elaboração e fiscalização de políticas públicas. Inquestionável, contudo, é sua consolidação como instituição participativa nacional.

Não obstante o crescimento dos conselhos entre 2003 e 2010, são as conferências a instituição participativa mais destacada do período, sendo, também por isso, o tema principal do presente trabalho. Passa-se ao estudo mais detalhado delas, com especial atenção ao período correspondente aos dois governos do Presidente Lula.

3.2.1 Conferências Nacionais

Conforme antecipado no subcapítulo anterior, as Conferências de Políticas Públicas consistem em espaços públicos de participação e deliberação compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, convocadas pelo Poder Executivo e realizadas periodicamente nos três níveis federativos, com o objetivo de elaborar diretrizes de políticas públicas para determinado setor.

Essa definição geral destaca uma peculiar característica desse instrumento de diálogo entre o Estado e a sociedade: as conferências se erguem como processo, não como evento isolado, em forma de cadeia, primeiro de cima abaixo, através da convocação e orientação do Executivo federal, depois de baixo acima, através das etapas municipais e estaduais que precedem e preparam a etapa nacional.

Embora não sejam uma criação recente, datando de 1941 a realização do primeiro encontro com esse referencial, foi a partir da Constituição de 1988 que as conferências conquistaram *status* de instituição participativa (IP), consagradas na Carta Magna e regulamentadas por leis específicas para cada tema de sua realização.

No bojo da intenção do arranjo democrático-participativo dos governos Lula, as conferências nacionais ganharam absoluta centralidade. São destacadamente a IP mais desenvolvida no período de 2003 a 2010, sendo também neste período o auge de realização delas em todos os tempos.

Como discorre o relatório final da pesquisa "Entre Representação e Participação" (IUPERJ, 2010), foi no governo Lula que as conferências tornaram-se "significativamente mais amplas, abrangentes, inclusivas e frequentes": amplas por envolverem cada vez mais pessoas⁵⁸, abrangentes por englobarem um número cada vez maior de temas, inclusivas por reunirem um conjunto cada vez mais diversos e heterogêneo de grupos sociais e frequentes por trazerem muitas vezes entre suas diretrizes e outras vezes na própria legislação a sua realização periódica.

O quadro comparativo colabora com uma mais exata dimensão do que se afirma: entre 1941 e 1988 foram realizadas 14 conferências nacionais, com 6 temas diferentes, embora todos relacionados a políticas de saúde; entre 1989 e 2002, houve 27 conferências nacionais, referentes a cinco áreas distintas e organizadas em 12 temas⁵⁹; entre 2003 e 2010 foram realizadas 74 conferências nacionais⁶⁰, referentes a 40 temas distintos em dezenas de áreas. Esses números revelam que: i) mais de 64% de todas as conferências nacionais já realizadas no país ocorreram durante os governos de Lula; ii) mais de 70% delas ocorreram pela primeira vez nesse período.

Verifique-se uma a uma, com destaque à variedade temática, responsável por trazer à cena pública um amplo leque de atores e pautas⁶¹:

Tabela V: Conferências Públicas Nacionais (2003-2010)

Número (temas)	Conferência	Ano(s)	Total
1	Brasileira de Arranjos Produtivos Locais	2004, 2005, 2007, 2009	4
2	das Comunidades Brasileiras no Exterior	2008, 2009	2

⁵⁸ "Estima-se que mais de cinco milhões de brasileiros e brasileiras tenham participado em etapas municipais, regionais, estaduais e nacionais", entre 2003 e 2010 (SOUZA, 2011, p. 42).

⁵⁹ As tabelas II e III, do capítulo 3.1, detalham cada uma dessas conferências nacionais.

⁶⁰ Dados oficiais da Secretaria Geral da Presidência da República (BRASIL, 2011), corroborados por pesquisas acadêmicas (POLIS/INESC, 2011; AVRITZER, 2012).

⁶¹ A pesquisa do IUPERJ (2010) que tem sido utilizada como referência neste trabalho, reconhece as conferências nacionais como instrumentos capazes de dar "novo significado e novo alcance à representação política e às instituições representativas" (p. 18), justamente por serem "claramente espaços nos quais os grupos culturais minoritários convertem-se em maiorias políticas eventuais" (p. 19). Segundo o relatório final da pesquisa, "as conferências nacionais facultariam, assim, a representação de minorias políticas que muitas vezes não logram converter-se em maiorias partidárias" (p. 20), permitindo a esses grupos excluídos da representação formal a inclusão de suas pautas na agenda pública.

3	das Cidades	2003, 2005, 2007, 2010	4
4	de Aprendizagem Profissional	2008	1
5	de Aquicultura e Pesca	2003, 2006, 2009	3
6	de Assistência Social	2003, 2005, 2007, 2009	4
7	de Ciência, Tecnologia e Inovação	2005, 2010	2
8	de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	2004	1
9	de Comunicação	2009	1
10	de Cultura	2005, 2010	2
11	de Defesa Civil e Assistência Humanitária	2010	1
12	de Desenvolvimento Rural Sustentável	2008	1
13	de Direitos Humanos	2003, 2004, 2006, 2008	4
14	de Economia Solidária	2006, 2010	2
15	de Educação	2010	1
16	de Educação Básica	2008	1
17	de Educação Escolar Indígena	2009	1
18	de Educação Profissional Tecnológica	2006	1
19	de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais	2008	1
20	de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	2006	1
21	de Juventude	2008	1
22	de Medicamentos e Assistência Farmacêutica	2003	1
23	de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	2005, 2009	2
24	de Políticas para as Mulheres	2004, 2007	2
25	de Recursos Humanos da Administração Pública Federal	2009	1
26	de Saúde	2003, 2007	2
27	de Saúde Ambiental	2009	1
28	de Saúde Bucal	2004	1
29	de Saúde do Trabalhador	2005	1
30	de Saúde Indígena	2006	1
31	de Saúde Mental	2010	1
32	de Segurança Alimentar e Nutricional	2004, 2007	2
33	de Segurança Pública	2009	1
34	do Esporte	2004, 2006, 2010	3
35	do Meio Ambiente	2003, 2005, 2008	3
36	dos Direitos da Criança e do Adolescente	2003, 2005, 2007, 2009	4
37	dos Direitos da Pessoa com Deficiência	2006, 2008	2
38	dos Direitos da Pessoa Idosa	2006, 2009	2
39	dos Povos Indígenas	2006	1
40	Infanto-juvenil pelo Meio Ambiente	2003, 2006, 2009	3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria Geral da Presidência da República (BRASIL, 2011)

Mais que apenas um avanço quantitativo, embora seu significado seja indubitavelmente inclusivo, cabe ressaltar outras diferenças, mais relacionadas ao método e ao papel das conferências nacionais nesse período.

A pesquisa do IUPERJ (2010) aprofunda a discussão ao considerar que:

a partir de 2003 o processo participativo conferencial assume uma feição propriamente deliberativa e normativa. Deliberativa, no sentido de serem as conferências nacionais orientadas à formação de consensos derivados de processos intercomunicativos de formação da opinião e da vontade ocorridos na esfera pública, envolvendo representantes da sociedade civil e do governo em um processo de justificação pública de argumentos racionalmente motivados. Normativa, no sentido de as deliberações das conferências nacionais culminarem conclusivamente na elaboração de um documento final, debatido, votado e aprovado mediante diferentes estratégias e métodos de agregação de preferências e, com isso, gerarem expectativas não apenas cognitivas, porém também normativas, naqueles envolvidos no processo e naqueles que, a despeito de sua não participação direta, são afetados indiretamente por suas eventuais consequências (IUPERJ, 2010, p. 8)

O trecho acima recortado introduz duas dimensões fundamentais à compreensão dessa instituição participativa. A *dimensão normativa*, referente às diretrizes aprovadas nas conferências com vistas a influenciar na agenda de políticas públicas do governo será melhor estudada no terceiro capítulo, onde buscaremos compreender a efetividade dessas deliberações sobre as decisões públicas.

Cabe aqui, no ímpeto de fazer conhecer o funcionamento dessa instituição participativa, aprofundar o estudo quanto à *dimensão deliberativa*⁶² a que se refere o relatório, ou seja, à forma com que se organizam as discussões nessa arena pública de diálogo entre o Estado e a sociedade⁶³.

É o que se segue.

⁶² A palavra "deliberativa" e suas variáveis têm dois significados importantes quando se discorre sobre instituições participativas (IP). Diferenciem-se: ao falar de dimensão deliberativa, por exemplo, quer-se referir ao processo de discussão, de diálogo, de aprovação coletiva de alguma ideia. Diz respeito ao sentido *comunicativo* de deliberação. O outro significado de *deliberativo* é o que se opõe a *consultivo*, quando da caracterização do poder que têm as decisões de uma IP. Uma conferência consultiva é apenas opinativa, ou seja, o poder público pode considerar ou não suas decisões. Já conferências deliberativas são aquelas vinculantes, suas decisões devem ser implementadas. Só três conferências são deliberativas, quais sejam, as disciplinadas constitucionalmente: saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente.

⁶³ Cada conferência é resultado da aprendizagem dos atores que a constroem, dos acúmulos institucionais erguidos por suas edições anteriores e das influências conjunturais em que o setor e suas políticas estão inseridos quando de sua formatação. Assim, há distinções importantes entre conferências de setores diferentes, como também entre uma e outra edição de uma mesma conferência. No terceiro capítulo se vai explicar detalhadamente o processo de organização de duas conferências, quais sejam a I e a II Conferência Nacional de Política para as Mulheres, colaborando na compreensão do funcionamento de uma e outra, semelhanças e diferenças. De toda forma, parece interessante desenhar linhas gerais de funcionamento de todas as IPs desse tipo, mesmo que a generalização não seja absoluta diante do permanente processo de mudanças por que passam instituições essencialmente participativas.

Conforme antecipado na própria definição do que seja uma conferência, o processo se inicia oficialmente através de uma convocação, geralmente por decreto presidencial, do Poder Executivo Federal. Esse decreto faz um chamado aos estados e municípios⁶⁴ para a realização de suas etapas, determinando prazos e datas, bem como divulgando a comissão organizadora da conferência que se convoca.

Em verdade, o decreto costuma ser resultado de um diálogo anterior entre o governo e a sociedade civil, geralmente pactuado nos Conselhos Nacionais, que escolhem o tema, o período de realização e elegem a comissão organizadora nacional, na maioria das vezes paritária.

Com a consolidação dessa IP, o período de realização das conferências de cada segmento tende a ser antecipado em suas próprias diretrizes ou mesmo em lei. Geralmente, uma conferência já convoca para dois ou três anos seguintes sua próxima edição, cabendo ao Conselho e/ou à comissão organizadora definir detalhes que serão oficializados pelo Poder Executivo.

Essa relação intrincada entre o governo e a sociedade civil tem sido marca do período Lula, de tal forma que seria impensável um decreto presidencial convocando qualquer conferência sem anterior acordo com os conselhos ou com a sociedade. Importante desafio, cada vez mais superado por cada segmento, é institucionalizar a obrigatoriedade desse diálogo prévio, evitando o poder discricionário de cada governante.

Após o decreto, a comissão organizadora nacional publica um Regimento, geralmente por portaria ministerial, com orientações para as etapas municipais e estaduais. Cada um desses níveis federativos segue o mesmo processo e publicam seus decretos e regimentos. Para garantir a homogeneidade da discussão em um processo de tantas etapas distintas, costumam ser disponibilizados pela coordenação nacional textos orientadores do conteúdo de debate das políticas públicas de cada conferência.

Evidente que principalmente nos municípios, com exceção daqueles com maior organização social e histórico participativo, os atos não costumam ser tão organizados como pretendem as comissões nacionais. Para garantir a publicidade e a participação ampla dos diversos setores, muitos regimentos nacionais permitem às Câmaras de Vereadores convocar a conferência em caso de omissão do Poder Executivo. Em caso de omissão também do

⁶⁴ Além das etapas municipais, várias conferências têm incentivado a realização de etapas regionais, que articulem diversos municípios para um encontro único, seja para incentivar a inclusão de cidades pouco mobilizadas, seja para diminuir os custos da realização dos encontros. Neste trabalho manteremos o padrão de referência nos três níveis federativos, sem prejuízo à compreensão da estrutura do processo conferencial.

parlamento, a própria sociedade civil pode, seguindo algumas exigências, convocar sua etapa municipal.

A preocupação com a democrática e transparente realização da conferência municipal dá-se pelo fato de que dela depende toda sequência do processo. É desse nível federativo que saem as propostas e são eleitos os representantes para a etapa seguinte, chamados *delegados*.

A eleição de delegados, parte fundamental do processo conferencial, consagra o que o relatório do IUPERJ (2010) chama de "*dimensão propriamente representativa*" das conferências. Ocorre que a etapa municipal é aberta à participação de toda sociedade, o que torna as conferências por excelência uma instituição participativa. Entretanto, para a etapa estadual são eleitos representantes responsáveis por levar os pleitos desse fórum ao nível seguinte, no caso, estadual. Desta fase, conseqüentemente, saem novos delegados e novas propostas à etapa nacional.

A delegação representativa, como se vê, permite uma continuidade de pessoas e ideias, desde o nível local até a conferência nacional. Dessa forma, as diretrizes aprovadas na conferência estadual têm a interferência de delegados de todas as etapas municipais daquela unidade federativa, bem como a conferência nacional é composta por delegados representantes de todas as etapas estaduais realizadas no país.

Essa característica das conferências reforça o marco teórico com o qual também se alinha este trabalho, segundo o qual a democracia participativa complementa e fortalece a democracia representativa, não só legitimando as próprias instituições representativas como reforçando a ideia mesma de representação.

Nesse mesmo sentido:

As conferências nacionais consistem em experiências participativas que se originam, se desenvolvem e se consomem no seio de instituições representativas - desafiando, assim, o mito que participação e representação são conceitos antagônicos que apontam para modelos democráticos incompatíveis ou mesmo concorrentes. Ao fazer da deliberação pública seu mecanismo de participação, as conferências nacionais convertem-se elas mesmas em instâncias representativas, propiciando que interesses, preferências, ideias e opiniões que escampam aos limites das circunscrições eleitorais sejam vocalizados, além de externados diretamente àqueles que, eleitos pelo voto, podem convertê-los em leis e políticas. As conferências nacionais têm, assim, a vocação de fazer da participação representação (IUPERJ, 2010, p. 11).

Em todos os níveis das conferências, e em conferências de todos os segmentos, a estrutura deliberativa é bastante semelhante. À verdade, ao longo de todos esses anos - e mais fortemente a partir da diversificação da última década, os movimentos sociais, militantes e gestores foram experimentando formas distintas de realizar conferências e chegando a alguns

acordos básicos sobre soluções mais adequadas, respeitadas as especificidades de cada segmento.

O processo de aprendizagem deliberativa é sem dúvida uma das maiores riquezas das instituições participativas. Graus distintos de acúmulo político e formação educacional, divergências ideológicas e pessoais, falta de prática no diálogo Estado - sociedade, resistência da burocracia, apatia, disputa de poder e diversos outros fatores tendem a dificultar uma deliberação respeitosa em uma arena tão complexa.

O tempo e a experiência, somados ao fato de que vários atores costumem participar de conferências distintas⁶⁵, ajudaram a formatar um método básico de deliberação conferencial, comum a quase todas elas, que resumidamente consiste:

i) na existência de um texto-base orientador, dialogado em uma comissão paritária entre governo e sociedade, que busca garantir aos participantes um conhecimento prévio sobre o tema que será deliberado, sendo muito comum a apresentação de contribuições ao debate já antes do início de cada etapa ou no primeiro dia delas⁶⁶;

ii) na distribuição dos delegados em pequenos grupos de trabalho⁶⁷ divididos de acordo com os principais eixos da política em discussão, responsáveis por emendar, modificar ou criar propostas a partir do texto-base, o que facilita o aprofundamento dos debates e a participação de todos os delegados, que seriam impraticáveis em formato de assembleia única. Os grupos de trabalho são o principal espaço deliberativo das conferências, marcados por calorosas discussões e palco de implementação de estratégias de disputa tanto pela sociedade civil como pelo governo;

⁶⁵ Um exemplo de situação em que os mesmos atores participam de conferências distintas: os gestores do Ministério da Educação (poder público) e os militantes do Movimento Estudantil (sociedade civil) podem ter interesse nos debates das conferências de educação, juventude, aprendizagem profissional, ciência e tecnologia, cultura, esporte, etc.

⁶⁶ Recente pesquisa coordenada pelo professor Leonardo Avritzer (AVRITZER, 2012), através da UFMG e do instituto Vox Populi, concluiu que 57,5% dos participantes das conferências consideram ter tido acesso às informações necessárias para participar do processo de deliberação, enquanto 41,6% consideram que não o tiveram.

⁶⁷ Cada grupo de trabalho costuma ser conduzido por mediadores e sistematizadores, previamente capacitados para facilitar as discussões através da metodologia de rodadas de inscrições dos participantes, registro das propostas e redação final de um relatório que agrupe as propostas semelhantes, as propostas consensuais e as divergentes. A depender do regulamento interno de cada conferência, pode ser exigido um percentual mínimo de votos em cada grupo para que a proposta seja considerada pelo relatório; em outros casos, cada grupo só pode apresentar um número determinado de propostas, havendo seleção das mais votadas. No capítulo seguinte se apresentará detalhadamente quais os critérios utilizados na I e na II Conferência Nacional de Política das Mulheres para selecionar as propostas dos grupos de trabalho.

iii) na existência de uma comissão sistematizadora, também paritária, que reúne todas as contribuições dos grupos de trabalho e organiza as votações da plenária final⁶⁸;

iv) em uma plenária final que reúne todos os delegados para debater e votar o relatório da comissão sistematizadora, sendo este o ponto máximo da conferência, de onde saem as diretrizes que compõem as decisões finais do processo⁶⁹.

v) na permissão de apresentação, na plenária final, de moções referentes a temas não existentes no texto-base⁷⁰.

Assim, mais que a definição formal do que seja uma conferência, as informações transcorridas destacam algumas características dessa instituição participativa que merecem ser aqui resumidas, por sua conexão com elementos da democracia participativa invocados no discorrer do marco teórico no primeiro capítulo:

a) a participação pode ser complementar e fortalecedora da representação, não só das instituições representativas como também da própria ideia de representação;

⁶⁸ A comissão sistematizadora dos grupos de trabalho costuma ter um grande poder nas conferências, pois ela aplica um filtro sobre todas as propostas formuladas nos grupos de trabalho, já que seria impraticável levar à votação na plenária final as centenas de sugestões. Com o passar dos anos, os regulamentos internos passaram a conter orientações específicas, em busca de diminuir a discricionariedade das comissões, que, entretanto, não tem como ser eliminada em decisões muitas vezes subjetivas sobre a pertinência, legalidade ou validade de uma proposição. Dentre as orientações objetivas que têm sido regulamentadas, por exemplo, há conferências que consideram consensuais propostas aprovadas por um determinado percentual de participantes em determinado percentual de grupos, ou seja, não exigem posterior deliberação na plenária final, senão apenas sua ratificação em bloco; outras consideram eliminadas propostas que não alcancem determinado percentual mínimo dentro de cada grupo ou determinado percentual de grupos em seu favor, ou seja, sequer serão levadas à deliberação na plenária final. Enfim, é das mãos da comissão sistematizadora que sai o relatório de propostas que será levado à deliberação da grande plenária final de cada conferência, sendo sua composição, por isso, motivo de grande disputa entre os movimentos e muitas vezes com o governo.

⁶⁹ As plenárias finais costumam ser tensas e longas, já que cada proposta divergente é votada individualmente. Em caso de não haver consenso sobre sua aprovação, é aberto espaço de defesa para cada posição existente no plenário. Mesmo que apenas uma pessoa seja contrária à maioria, é garantido o direito de defender sua postura. Após o tempo reservado à defesa de cada ponto de vista - geralmente de 3 a 5 minutos - é feita a votação, normalmente através de contraste visual por erguimento dos crachás. Em caso de dúvida sobre o resultado - em situações de forte divisão entre os delegados - os crachás precisam ser contados um a um. O desgaste da contagem individual dos votos fez com que, com o passar dos anos, os grupos, movimentos e o poder público tenham desenvolvido estratégias de busca de consenso, seja na comissão sistematizadora, seja antes do início da plenária final, durante a defesa das posições ou mesmo depois delas. Ao perceber que será necessária a contagem, os defensores de cada proposta buscam apresentar uma formulação consensual. De toda forma, sempre existem votações polêmicas e incompatíveis que exigem o esforço da contagem individual.

⁷⁰ As moções, em apoio, desagravo ou rejeição a algo/alguém, garantem a possibilidade de inclusão de temas não contidos nos textos-base. Cada regimento dispõe os critérios necessários para a apresentação e aprovação das moções, sendo geralmente exigida a subscrição de um percentual mínimo de delegados presentes para que elas sejam apresentadas e, posteriormente, maioria simples do plenário para que sejam aprovadas.

b) é possível estabelecer processos de participação política em larga escala, coordenando espaços participativos e representativos, participação direta e participação delegada;

c) as conferências constituem-se como espaços de deliberação e participação, onde coexistem arenas públicas de construção de consensos e mecanismos de medição de preferências e maiorias⁷¹;

d) as conferências se constituem como arenas de mediação na relação entre o Estado e a sociedade, possibilitando a inclusão na agenda pública de pautas e temas que não logram visibilidade pelas instâncias tradicionais de representação política.

Com o intuito de aprofundar ainda mais o conhecimento sobre o alcance e o funcionamento dessa instituição participativa que tanta relevância adquiriu nos últimos anos, recorre-se a um recente trabalho publicado pelo professor Leonardo Avritzer, intitulado "Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil" (AVRITZER, 2012).

Nesse artigo são apresentados os resultados de uma pesquisa nacional de campo, realizada em parceria entre a UFMG e o instituto *Vox Populi*, que entrevistou 2.200 cidadãos brasileiros⁷² em busca de compreender o alcance das instituições participativas na vida real da população. O foco no perfil de quem são as pessoas que participam enriquece sobremaneira o entendimento do fenômeno.

A conclusão da pesquisa é que o padrão de participação inclusiva que surgiu nos anos 80 e 90 em nível local, está se expandindo para o nível nacional. O cidadão típico que participa de conferências é uma cidadã, de renda e escolaridade média⁷³. A semelhança com o

⁷¹ Para que não reste mal compreendida a utilização de expressões como "arena pública", "deliberação", "processo comunicativo" e até referências diretas a Habermas, cuja teoria está associada a esses termos, esclareça-se não se está invocando que as conferências se enquadrem em seu modelo. A esfera pública de Habermas exige uma sociedade civil independente, autônoma. A democracia deliberativa pensada por ele não contempla a junção entre Estado e sociedade, essência das conferências (SILVA, 2009, p. 23). Celi Pinto acredita que as essas instituições participativas propiciam a discussão sobre novas dimensões de esfera pública, "trata-se de pensar as esferas públicas em tempo de democracia participativa como uma entidade com algumas características distintas daquela pensada por Habermas, onde a presença do Estado não pode ser entendida como um limitador, mas seu peso negativo ou positivo não deve ser pensando pela presença, mas pela forma como a sociedade civil através de suas organizações chega até ele e inclusive participa de tomadas de decisão sobre as políticas públicas (PINTO, 2006, p. 27)

⁷² As entrevistas foram realizadas no mês de junho de 2011. Segundo o autor, "a amostra é representativa para todas as regiões do país. Ela também espelha a estratificação de renda, escolaridade, sexo e raça existente no país." (AVRITZER, 2012, p. 11)

⁷³ Segundo a pesquisa da UFMG/Vox Populi, o perfil médio dos participantes em conferências é de: 51,2% de mulheres, com quatro anos de escolaridade (26,9%) ou com ensino médio completo em 20,3% dos casos. A renda varia entre 1 e 4 salários mínimos em 52,2% dos casos.

padrão das instituições participativas locais, como o orçamento participativo e os conselhos municipais, se dá justamente porque é das etapas locais que mais participam os conferencistas.

Alguns outros dados interessantes da pesquisa coordenada por Avritzer: enquanto 4,3% da população afirma participar de orçamentos participativos e conselhos municipais (somando as respostas positivas para um e outro), 6,5% da população participou de algum nível das conferências, sendo, destes, 75,5% de etapa municipal, 65,7% de alguma etapa regional, 27,3% da etapa estadual e 11,3% da etapa nacional.

Outro dado expressivo é que 41,8% dos entrevistados afirmam já ter ouvido falar das conferências nacionais.

Mais surpreendente ainda é o destaque que as conferências de políticas da mulher obtiveram na análise por segmento, já que são conferências recentes, cuja primeira edição ocorreu em apenas 2004. A tabela abaixo demonstra que de todos os entrevistados que responderam afirmativamente à participação em alguma conferência, a maioria, 44,8%, participou justamente de uma das edições da Conferência de Política para Mulheres.

**FIGURA 1: TABELA PARTICIPAÇÃO TEMÁTICA NAS CONFERÊNCIAS
(UFMG /Vox Populi)**

TABELA 3
Participação de acordo com a temática da conferência

	Se já participou, em qual temática?		Total
	Participantes	%	
Assistência social	52	36,4	143
Comunicação	16	11,2	143
Cultura	42	29,4	143
Das cidades	15	10,5	143
Direitos humanos	56	39,2	143
Educação	27	18,9	143
Esportes	23	16,1	143
Juventude	16	11,2	143
Política para mulheres	64	44,8	143
Saúde	12	8,4	143
Saúde mental	16	11,2	143
Segurança alimentar e nutricional	5	3,5	143
Segurança pública	18	12,6	143

Fonte: Pesquisa PRODEP/Vox Populi.

Fonte: (AVRITZER, 2012, p. 14)

Segundo Avritzer, a explicação para a alta participação na conferência das mulheres se dá por dois motivos que parecem opostos mas, segundo ele, são complementares: primeiro, a

criação da Secretaria Nacional de Política das Mulheres (SPM), em 2003, ou seja, um incentivo do governo à organização dessa pauta específica; o segundo, a pouca centralidade que as políticas da mulher ocuparam no próprio governo, criando um ambiente de convergência entre as gestoras da SPM e a sociedade civil organizada em torno da pauta de gênero sobre a importância de realizar grandes conferências capazes impulsionar essa agenda perante o governo e o parlamento.

Outro dado relevante oriundo da pesquisa UFMG/Vox Populi a que se referem essas informações é sobre a participação dos membros do governo e da sociedade civil no processo deliberativo das conferências. Para 21,2% dos participantes entrevistados, os membros do poder público participam mais; para 18,6% esse destaque é da sociedade civil; enquanto que para 59,3% há equilíbrio na participação dos dois segmentos.

Isso não impede, contudo, a visualização de intensos debates e disputas políticas, já que 79% dos entrevistados dizem que as discussões são marcadas por forte confronto de ideias, o que não surpreende a qualquer conhecedor desse tipo de instituição participativa, sempre palco de intensas polêmicas e até conhecidas derrotas do governo em uma instituição convocada dentro dos marcos do Estado.

Essas características das conferências nacionais, reforçadas pela pesquisa mas justificadas teórica e praticamente pelas as linhas aqui dedicadas ao tema, demonstram a relevância das conferências, não apenas no que se refere ao seu crescimento numérico mas à riqueza e complexidade de todas as suas dimensões.

Entender seus limites e possibilidades, e principalmente suas consequências, parece ser uma tarefa relevante na busca de um arranjo democrático mais responsivo e inclusivo.

4. CAPÍTULO 3: EFETIVIDADE PARTICIPATIVA E AS DUAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICA PARA AS MULHERES

4.1. Introdução

No primeiro capítulo deste trabalho, buscou-se clarificar o marco teórico com que se transita pelas diversas questões abordadas em torno do significado da democracia. A aposta na ciência como instrumento de transformação da realidade, a democracia como promotora da igualdade e a participação como desmobilizadora da apatia têm sido justificativas invocadas

para legitimizar a defesa do ideal democrático, que, para além do método de seleção de governantes, busca - ou deve buscar - o aprimoramento dos indivíduos e da vida coletiva.

Assim, passou-se pela Grécia antiga, por Rousseau e Mill, por Carole Pateman e Boaventura Santos para argumentar a democracia como uma oportunidade de educação pública da cidadania, observada, não apenas como uma utopia clássica ultrapassada, mas com experiências em curso em diversos locais e países do mundo contemporâneo.

As brechas para o levantar de uma teoria e uma práxis contra-hegemônica à democracia-liberal, estão baseadas, como visto ainda no primeiro capítulo, na baixa intensidade do modelo hegemônico, que privatiza os bens públicos nas mãos das elites, distancia representantes de representados e opera uma inclusão política abstrata às custas de exclusão social.

As reivindicações por maior participação social não são mais exceções longínquas. Especialmente nos países em desenvolvimento - e recentemente nos movimentos revolucionários dos países árabes e na crise econômica que assola a Europa - explodiram e explodem movimentos de questionamento ao modelo liberal-democrático e surgem novos sujeitos políticos conectados e ansiosos por maior influência popular nas decisões públicas.

Nesse sentido, o segundo capítulo deste trabalho foi dedicado a uma retrospectiva histórica sobre como se desenvolveu esse processo de novos sujeitos públicos reivindicando um novo conceito cidadania no Brasil, um dos países destacados por Boaventura Santos e estudiosos da democracia participativas.

Analisou-se os movimentos coletivos organizados em torno do processo de redemocratização nos anos 70, a influência dessas elaborações sobre a Constituição de 1988, o desenvolvimento das primeiras experiências de governos participativos na década de 90 e a multiplicação e intensificação de instrumentos participativos de abertura e diálogo entre o Estado e a sociedade nos dois governos do Presidente Lula.

Os dois capítulos que precedem este último, portanto, resumidamente trazem a seguinte mensagem: melhor é a democracia que permite a participação constante de seus cidadãos nas decisões públicas; o Brasil caminha nesse sentido e implementa diversos instrumentos participativos com cada vez maior intensidade.

A questão a ser tratada agora, contudo, é a mais complexa e importante de toda essa pesquisa. Aceitando os pressupostos de *desejabilidade* da participação porque sua compatibilização com o governo representativo comprometeria os cidadãos com a coisa pública, favoreceria a vocalização dos grupos e sujeitos excluídos, fortaleceria e

responsabilizaria as instituições e ampliaria a eficiência das políticas públicas, cabe agora encontrar caminhos para entender se (e como) na prática isso tem acontecido.

Não é simples a tarefa de investigar a eficiência da democracia participativa, ou de um instrumento participativo qualquer. Muitos podem ser os ângulos de análise, de forma que se considera imprescindível apresentar alguns deles além daquele escolhido como prioritário nesta pesquisa.

A primeira parte deste terceiro capítulo, portanto, será dedicada a apresentar alguns critérios e estratégias de avaliação de instituições participativas que têm sido desenvolvidos no campo acadêmico, tendo por fontes principais a recente publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011), em que é abordada uma aproximação entre o debate sobre participação e o campo prático-teórico de avaliação de políticas públicas; e, por outro ângulo, a investigação do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ, 2010), cuja análise empírica se baseia na influência das diretrizes das conferências nacionais na produção legislativa do Congresso Nacional e nos atos normativos do Poder Executivo Federal.

Ou seja, enquanto a pesquisa do IPEA é um compêndio de diversos artigos e pesquisadores sobre como medir a participação, sobre que tipos de resultados podemos esperar das instituições participativas e sobre critérios de avaliação que passam muito mais pela qualidade e abrangência da prática participativa, a pesquisa do IUPERJ representa as investigações que têm por foco a influência da participação sobre as decisões dos governantes como o critério fundamental de avaliação de sua eficiência.

Embora a Dissertação que aqui se apresenta tenha também escolhido esta última vertente de análise - ou seja, entender como as conferências de mulheres influenciaram decisões do Governo Lula - , considerou-se importante dedicar atenção a outros critérios que têm sido utilizados pelo recente campo de pesquisa acadêmica sobre participação no Brasil.

A necessidade de registrar outras abordagens sobre a eficiência da participação foi verificada principalmente a partir das Entrevistas realizadas no curso da formulação deste trabalho, que serão também fonte deste terceiro capítulo.

Foram entrevistados dirigentes do Governo Federal à época responsáveis pela área de participação social, especialmente pelas duas conferências aqui selecionadas, bem como mulheres da sociedade civil militantes desses espaços participativos. Todos foram unânimes em registrar outros produtos significativos da experiência para além da influência sobre as decisões, que também serão detalhados a seguir.

Entretanto, como já se destacou na Introdução, com o escopo de analisar experiências participativas na democracia contemporânea, o foco dessa Dissertação é na compreensão da influência de instrumentos participativo sobre **decisões** do Governo. Essa opção também será justificada no bojo desse debate sobre os critérios de avaliação.

A segunda parte deste terceiro capítulo é exatamente o aprofundamento sobre objeto escolhido para nosso estudo. Como já antecipado, será estudada a influência das **Conferências Nacionais** nas decisões do Governo Federal, pela amplitude que essa instituição participativa tem hoje no Brasil, alcançada significativamente durante os dois Governos do Presidente Lula, de 2003 a 2010, como já visto anteriormente.

Aqui, serão dissecadas as duas Conferências selecionadas, quais sejam a I e a II Conferência da Mulher, realizadas respectivamente em 2004 e 2007. Será em relação às deliberações delas que buscaremos entender a influência dessa instituição participativa nas decisões do Governo.

A escolha das duas Conferências de Políticas para a Mulher, justifica-se, primeiramente, pelo fato de que a inclusão desse tema no processo conferencial se deu durante o período Lula e de que cada uma das edições foi realizada em um de seus Governos, cumprindo, tais casos, o papel de representar plenamente o objeto foco de nosso estudo.

Mais ainda, o tema da participação das mulheres é ainda mais significativo que apenas o da participação, porque representativo de um setor historicamente excluído da cena pública. Considerando que o marco teórico que baliza esse trabalho defende a democracia participativa como possibilidade de ampliar a vocalização de setores marginalizados das decisões coletivas, parece coerente e enriquecedor abordar a participação das mulheres como objeto específico de estudo. Será aproveitada a oportunidade de discorrer um pouco sobre a construção cultural do papel da mulher restrito ao setor privado, o que amplifica a importância dessas conferências em estudo.

Buscar-se-á, assim, a partir dos Anais das duas conferências, das informações oficiais, das publicações dos movimentos e das entrevistas, reconstituir o cenário em que elas foram convocadas, organizadas, executadas e, principalmente, quais foram as diretrizes de políticas públicas decididas por elas.

Por fim, com base nas entrevistas, em avaliações produzidas por entidades feministas, na literatura e em documentos oficiais do Governo, tentar-se-á compreender a influência dessas instituições participativas sobre políticas implementadas.

Espera-se, assim, finalizar essa Dissertação como soma ao esforço teórico de diversos pesquisadores brasileiros em, aceita a contestação ao pensamento hegemônico, analisar as

experiências participativas em curso na realidade, suas possibilidades, limites, causas e consequências.

4.2. Sobre a efetividade (ou as efetividades) das Instituições Participativas

Os resultados produzidos por instituições participativas (IPs) variam muito: pesquisadores têm identificado mudanças no conteúdo e na forma de deliberação, melhorias no bem-estar social, mudanças nos tipos de políticas públicas implementadas pelo governo, melhorias das capacidades políticas dos cidadãos, bem como o aprofundamento da democracia local. No entanto, também é verdade que muitas IPs tendem a produzir mudanças relativamente modestas, ou mesmo, em alguns casos, nenhum tipo de mudança. (WAMPLER, 2011, p. 43).

O crescimento das Instituições Participativas (IPs) no Brasil, especialmente sua nacionalização a partir dos governos de Lula, tem sido acompanhado por uma também cada vez mais intensa produção acadêmica sobre o tema.

Ao mapear os estudos recentes no país, o autor Marcelo Kunrath Silva (SILVA, 2011) fala em três gerações de pesquisas sobre participação: a primeira é vista como uma geração preocupada em defender a democracia participativa e enfrentar o pensamento hegemônico no período de redemocratização, bem como em afirmar esse campo como objeto científico legítimo e autônomo na Academia.

A segunda geração, já diante das experiências concretas da década de 90, é fortemente marcada por críticas e levantamento de insuficiências, incoerências e descompasso entre os ideais participativos e os resultados dos processos implantados no país. Denuncia, inclusive, uma exagerada carga normativa com que os pesquisadores *participacionistas* da primeira geração conduziram suas análises.

Já a terceira geração de estudos das instituições participativas, ainda de acordo com a interessante classificação, mesmo que simplificadora, proposta por Silva, é aquela que se desenvolve hoje de forma cada vez mais significativa e com que se busca somar essa Dissertação.

Mais que a "apologia" da primeira geração ou a "condenação" da segunda, a participação democrática institucionalizada existe de forma incontestada no Brasil atualmente e exige estudos capazes de analisar os efeitos dessas instituições, entender se e como funcionam, em que condições funcionam melhor, quais os resultados que se devem esperar e como aperfeiçoá-las.

A tarefa, contudo, não é simples, como bem resume a publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada:

Ainda que boa parte da literatura sobre teoria democrática contemporânea tenha sido erigida, nos últimos anos, a partir da hipótese de que a ampliação das formas de participação política tem papel fundamental no aprofundamento de regimes democráticos, as formas pelas quais IPs podem cumprir esse desiderato são múltiplas: i) atuando na formação de cidadãos mais capacitados para ação política e coletiva; ii) estimulando a formação e ativação de novos atores na sociedade civil; iii) contribuindo para maior transparência, racionalidade e eficiência da administração pública; iv) direcionando políticas públicas ao cumprimento de funções distributivas e inclusivas; v) contribuindo para a formação de novas elites políticas, dentre muitas outras possibilidades. No entanto, essa aparente multidimensionalidade dos resultados das IPs coloca desafios importantes para operacionalização de avaliações de efetividade (IPEA, 2011, p. 29)

Afinal, com tantos possíveis resultados, como avaliar, como analisar, como aperfeiçoar? Como os pesquisadores, a sociedade e o governo podem concluir se o esforço de construir espaços coletivos de diálogo e participação é válido, se tem consequências úteis?

É com essa preocupação que Brian Wampler (WAMPLER, 2011) escreve o artigo "Que tipo de resultados devemos esperar das Instituições Participativas?". Segundo ele, aferir o impacto das IPs é aporte fundamental para o apoio que a sociedade e o governo darão a elas. Sem convicção sobre a eficiência do processo, o governo não investirá seus recursos nem os cidadãos investirão seu tempo na participação.

A questão mantém sua complexidade ao se tentar definir o que vem a ser tal eficiência, já que os resultados, como antecipado há pouco na transcrição do IPEA, são variados.

Leonardo Avritzer (AVRITZER, 2011), fala em "problema da efetividade". Para ele, a questão atrai cada vez mais estudiosos da área da participação porque a associação entre participação e políticas públicas, marca das IPs brasileiras, desperta o interesse por saber qual é a capacidade das deliberações se efetivarem nas decisões públicas e, em segundo lugar, porque há uma preocupação mais teórica e fundada em investigações internacionais quanto à efetividade da deliberação em si mesma, quer dizer, quanto à forma de participar.

Ou seja, as pesquisas em torno da *efetividade deliberativa* buscam compreender o funcionamento de cada instituição participativa, a qualidade do processo deliberativo, questões práticas do funcionamento das IPs e quais os momentos mais ou menos deliberativos de cada uma delas⁷⁴.

⁷⁴ Avritzer (2011) faz uma revisão da literatura sobre efetividade deliberativa e destaca uma questão importante para o entendimento das possibilidades de influência das IPs: "Todas estas literaturas colocaram uma questão

Já as investigações dedicadas a entender a *efetividade das Instituições Participativas* (ou simplesmente *efetividade participativa*) se ocupam em investigar quais são os efeitos e/ou impactos desses processos sobre as políticas públicas, tanto sobre as decisões de quais serão as políticas priorizadas quanto sobre os resultados sociais e econômicos dessas políticas escolhidas através da participação.

Essa Dissertação se localiza no campo que procura entender qual a efetividade das instituições participativas sobre as decisões do governo. Afinal, as diretrizes aprovadas nas conferências são consideradas pelo governo na implementação de políticas?

Entretanto, o mapeamento proposto por Avritzer é significativo de quanto mais amplo é o alcance da discussão, pois a efetividade da própria participação e as formas com que são organizadas as IPs influenciam tanto sobre a relevância que esse processo terá sobre as decisões mas também sobre seu impacto na própria democracia, na formação dos sujeitos políticos, na construção de redes sociais, na visibilidade de demandas e atores.

Mais ainda, entender o resultado final de todo esse processo, ou seja, o impacto das políticas públicas originadas por um processo participativo na realidade da vida cotidiana da população é de uma magnitude incontestável. Afinal, decisões públicas tomadas em diálogo com a participação popular melhoram os níveis de qualidade de vida, de inclusão social, de desenvolvimento humano?

Assim, pode-se sistematizar três níveis de pesquisa relacionados ao "*problema da efetividade da participação*": um sobre o funcionamento do processo deliberativo em si, outro sobre a influência das instituições participativas nas decisões governamentais e outro sobre o impacto das políticas implementadas por influência dessas instituições na realidade social.

Wampler (2011) os resume em três categorias: influência sobre a deliberação/representação, influência sobre as políticas públicas e influência sobre o bem-estar social.

Cada um desses níveis de investigação abordam questões bastante relevantes para entender as possibilidades, limites, os problemas e qualidades da participação.

relevante para os debates sobre efetividade através da percepção de que a participação deliberativa envolve pelo menos dois momentos: um primeiro momento de discussão e deliberação no interior de instituições como conselhos e OPs, em geral fortemente deliberativo, que envolve tanto atores da sociedade civil quanto atores estatais; e um segundo momento que envolve mais fortemente atores estatais que é o da implementação destas decisões pelo estado". Ou seja, até que as decisões coletivas resultantes de um processo participativo cheguem à decisão governamental, além da arena pública participativa, há outra série de procedimentos nos quais estarão presentes, exclusiva ou quase exclusivamente, apenas atores estatais. As pesquisas voltadas a entender a *efetividade deliberativa* se concentram no momento mais deliberativo, na arena pública de participação e na identificação de quais são esses momentos mais e menos deliberativos das IPs (AVRITZER, 2011, p. 16).

Esse levantamento prévio também ajuda a expandir o olhar sobre o que é uma instituição participativa eficiente para além da suposição comum de que seja apenas sua influência sobre as decisões. Reforça, contudo, que influenciar as decisões é o ponto médio que unifica o primeiro e o terceiro nível de efetividade, ou seja, um processo participativo eficiente em si mesmo é assim consagrado ao conseguir influenciar as decisões a que se pretende, bem como a influência da participação sobre os resultados finais das políticas públicas depende de que haja influência sobre as decisões.

Dessa forma, se extrai que *influenciar decisões* não representa a totalidade de possibilidades positivas que têm as instituições participativas e, portanto, não é o único foco necessário de análise sobre sua efetividade, mas que *influenciar decisões* é uma condição importante para dar consequência à efetividade deliberativa e para permitir a existência de resultados sociais advindos de políticas públicas participativas. **Influenciar decisões, portanto, não é condição suficiente, mas necessária de uma democracia participativa exitosa.** É nesse nível que este trabalho transita.

Entretanto, outras questões também merecem ser trazidas à discussão. É que as instituições participativas não podem ser vistas como um conjunto uniforme. E, por isso, muitos pesquisadores têm se dedicado a reforçar a importância de considerar as diferenças na hora de desenhar expectativas e de avaliar resultados.

Algumas características diferenciadoras do método de avaliação e dos resultados que podem ser esperados de uma instituição participativa são a trajetória das políticas públicas em discussão na IP, a permeabilidade de cada política à participação social, a história de organização da sociedade civil de cada área, as características e a posição institucional da IP, os atores envolvidos, o contexto social, econômico e cultural, a diversidade regional, o nível de governo em que está alocada a IP, o orçamento destinado a essa política, as relações entre os atores sociais, estatais e do mercado nessa área, etc.

Mas talvez a mais relevante distinção a ser considerada é que as IPs são diferentes por seu próprio desenho. Orçamentos Participativos, Conselhos, Conferências - as três IPs mais difundidas no Brasil - não podem ser avaliadas com o mesmo método, já que têm objetivos diferentes *a priori* e métodos completamente distintos de deliberar e influenciar nas decisões.

Como explica Wampler:

Os programas de OP são um pouco mais fáceis de avaliar do que os conselhos e as conferências por causa das regras institucionais que ligam diretamente o voto públicos dos cidadãos em projetos específicos à eventual implementação desses projetos. (...) Em forte contraste com o tipo de autoridade do processo de tomada de decisões do OP, que nos permite identificar impactos na alocação de recursos para

políticas públicas, os impactos dos conselhos e das conferências são muito mais difusos. Isso implica maior dificuldade para mensurar como eles potencialmente remodelam os processos de formulação de políticas e os seus respectivos resultados (WAMPLER, 2011, p. 45).

É que o processo de toma de decisões públicas é bastante complexo e há vasta literatura específica sobre o tema⁷⁵. Além das instituições participativas, o governante é influenciado por seu programa de governo, sua equipe ministerial, seu partido e/ou coligação de partidos, pelo Poder Legislativo e a necessidade de governabilidade relacionada a uma maioria congressual, pela burocracia estatal, pelos grupos de pressão, movimentos sociais, pela mídia, pela oposição e, significativamente, pelo sistema, conjuntura e atores econômicos nacionais e internacionais. Além das relações individuais e privadas que o próprio governante e esses atores citados também podem ter. Como ressalta Sartori (1993, p. 30): "O âmbito das decisões é incomensuravelmente mais extenso que o das eleições".

Assim, reforça Wampler, é muito difícil fazer uma ilação objetiva entre a deliberação de uma conferência e uma decisão governamental⁷⁶. Afinal, se em um determinado momento uma conferência reivindica uma política e um mês depois o governo a implementa, como determinar a causalidade entre uma e outra ação?

Diferentemente, no caso do Orçamento Participativo, a decisão é registrada no próprio espaço público de deliberação, a prioridade já é decidida nesse momento e o percentual de recursos destinado já está previamente anunciado. Ao votar uma obra como prioridade ela automaticamente se torna obrigatória, sendo plenamente constatável a relação entre a deliberação e a execução da obra.

Não é o caso das conferências que, como visto no segundo capítulo, aprovam em sua plenária final um documento com diretrizes de políticas públicas, sem vinculação orçamentária nem ordem de prioridades.

Entretanto, buscando superar essas barreiras e transitando no campo de estudos ocupados em verificar a influência da participação nas *decisões públicas*, portanto, no nível referente à *efetividade das instituições participativas*, está a pesquisa "Participação como Representação: o impacto das conferências e conselhos nacionais na formulação e execução

⁷⁵ Sobre o tema, recomenda-se o precursor trabalho de Kingdom (1995), com seu modelo de estágios: como questões se tornam problemas, como ganham atenção de formuladores de políticas, como são estabelecidas as agendas e por que ideias têm seu tempo. Para o autor, as agendas e decisões de políticas públicas obedecem a três fluxos: problema, soluções e processo político.

⁷⁶ Embora a relação entre as decisões governamentais e as decisões de conferências e conselhos sejam difíceis de avaliar; quanto à possibilidade de verificar a efetividade deliberativa, a formação de novos atores sociais e o desenvolvimento de cidadãos mais capacitados, essas são duas IPs muito ricas e simples de analisar, o que reforça a ideia de que a efetividade da participação tem variadas dimensões.

de políticas públicas", do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), coordenado pela Dra. Thamy Pogrebinski, que objetiva exatamente analisar a influência de conferências e conselhos sobre decisões do Legislativo e do Executivo.

Considerada uma das mais relevantes pesquisas recentes sobre a eficiência de instituições participativa em relação às decisões públicas, a investigação do IUPERJ tem como objetivo geral "mensurar e avaliar o impacto das conferências e dos conselhos nacionais na formulação de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo federal e na atividade legislativo do Congresso Nacional" (IUPERJ, 2010, p. 9).

A ousadia de Pogrebinski está em aplicar um método quantitativo para buscar a causalidade entre as variáveis "deliberações das conferências e conselhos" e "decisões do Legislativo e do Executivo".

Assim, foi montado um banco de dados (ISEGORIA)⁷⁷ com as diretrizes oriundas das conferências e dos conselhos nacionais e paralelamente sistematizadas as proposições legislativas⁷⁸ e os atos normativos do Poder Executivo federal⁷⁹ relacionados com os temas identificados nas diretrizes das conferências e conselhos⁸⁰.

Às iniciativas legislativas e aos atos do Executivo surgidos *após* a reivindicação nos espaços de participação e relacionados com os temas das diretrizes sistematizadas, foi atribuído o adjetivo de "pertinentes", acreditando-se que, assim, as diretrizes tenham influenciado as decisões.

O resultado é impactante: das 8.091 diretrizes oriundas das 84 **conferências** realizadas entre 1988 e 2010, foram encontradas 7.792 proposições legislativas pertinentes (6.565 projetos de leis complementares e ordinárias, 493 propostas de emendas constitucionais, 596 leis complementares e ordinárias, 16 emendas constitucionais, e 122 medidas provisórias convertidas em lei).

Em relação aos **conselhos**, foram identificadas 724 diretrizes de 9 conselhos entre 2003 e 2010 que se acredita terem influenciado 144 atos normativos do executivo (130 decretos e 14 medidas provisórias) e 31 proposições legislativas (23 leis e 8 projetos de lei).

⁷⁷ ISEGORIA é um *software* próprio desenvolvido como parte da pesquisa, que disponibiliza para consulta pública todo o banco de dados de diretrizes de conferências e conselhos por ela sistematizados. Os resultados da pesquisa são sempre acompanhados das proposições legislativas pertinentes ao tema.

⁷⁸ As proposições legislativas analisadas pela pesquisa englobaram: projetos de leis complementares e ordinárias, propostas de emendas constitucionais, leis complementares e ordinárias, emendas constitucionais e medidas provisórias convertidas em lei.

⁷⁹ Os atos normativos do Poder Executivo federal considerados na pesquisa foram os decretos presidenciais e as medidas provisórias.

⁸⁰ Para maior detalhamento da metodologia aplicada na análise quantitativa da pesquisa, ver IUPERJ, 2010, p. 35-39.

A investigação coordenada por Thamy Pogrebinski, como se lê, é bastante abrangente, objetiva e significativa a respeito da capacidade de influenciar decisões que têm os conselhos e conferências nacionais. Por mais que não se possa afirmar seguramente que a tramitação de uma lei ou um ato normativo do executivo foi resultado de uma deliberação participativa, (já que a própria pesquisa considerou a pertinência apenas pela temporalidade, ou seja, pela tramitação de uma norma posterior à conferência e com ela relacionada), também não se pode ignorar a força política que assumem reivindicações pactuadas em processos tão representativos, nacionalizados e difundidos como são hoje, especialmente, as conferências nacionais.

Ao mesmo tempo, a citada pesquisa não abarca todos os Programas, Planos, Projetos e Ações desenvolvidos pelos Ministérios, os quais não têm forma de ato normativo, mas impulsionam a maioria das políticas públicas setoriais, com as quais costumam estar relacionadas grande parte das diretrizes de conselhos e conferências. Ou seja, a relação pode ser ainda maior.

Como se percebe, são diversas as possibilidades de avaliação da efetividade das instituições participativas. Nesse sentido, cabe ainda aqui a apresentação de uma metodologia especialmente desenvolvida para avaliação de conferências, desenvolvida por Anduiza e Maya (2005) e traduzida e sistematizada por Clóvis Henrique Leite de Souza (2011), que procura abarcar diversas possibilidades de avaliação, dividindo-as em cinco âmbitos distintos, quais sejam: organização do processo, quem participa, sobre o que participa, como se participa e consequências do processo.

Os cinco âmbitos contemplam as diversas expectativas quanto aos resultados das IPs, desde a efetividade deliberativa, o processo, a forma de discussão, quanto à capacidade de influência nas decisões e o impacto dessas políticas na realidade social e econômica. Cada um dos âmbitos é composto por critérios de avaliação e estes por elementos de observação.

Como neste trabalho se destaca a influência nas decisões como um fator fundamental da efetividade das IPs, vejamos os critérios e elementos elaborados por Anduiza e Maya quanto ao quinto âmbito, "consequências do processo":

FIGURA 2: CRITÉRIOS E ELEMENTOS DE OBSERVAÇÃO NO ÂMBITO DAS CONSEQUÊNCIAS DO PROCESSO (Anduiza e Maya)

Âmbito	Critério de avaliação	Elementos de observação
Consequências do processo	Resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Forma de sistematização dos resultados. - Impacto nas políticas públicas, utilidade e adequação aos objetivos. - Percepção dos participantes sobre os resultados atingidos.
	Implementação dos resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Existência e funcionamento de órgão para acompanhamento da implementação dos resultados. - Ratificação institucional por órgão competente. - Grau de implementação dos resultados. - Composição do órgão para o seguimento do processo.
	Devolução dos resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Previsão da devolução no planejamento. - Formato da devolução. - Existência de validação dos resultados por parte dos participantes.
	Fortalecimento de relações sociais	<ul style="list-style-type: none"> - Percepção dos participantes sobre a melhora das relações entre si, entre organizações e participantes e entre organizações. - Percepção dos participantes sobre o impacto do processo na relação com o órgão promotor. - Melhora das relações entre órgãos do governo e no órgão promotor entre as áreas envolvidas.
	Capacitação	<ul style="list-style-type: none"> - Ocorrência de atividades de capacitação. - Assessoria técnica para a participação. - Percepção dos participantes sobre a capacitação recebida.
	Geração de cultura participativa	<ul style="list-style-type: none"> - Satisfação de participantes com o processo, a utilidade de sua participação e a motivação para voltar a participar.

Fonte: Anduiza e Maya (2005). Tradução e sistematização própria.

Fonte: (SOUZA, 2011, p. 207)

Considerando que as "consequências do processo" constituem apenas um dos cinco âmbitos propostos por Anduiza e Maya, percebe-se a dimensão da tarefa de avaliar um processo participativo. Ao estudar cada um dos critérios propostos para esse âmbito (resultados, implementação dos resultados, devolução dos resultados, fortalecimento das relações sociais, capacitação e geração de cultura participativa), com seus correlatos elementos de observação, vê-se que são de fato pertinentes e que a forma e intensidade com que uma conferência desenvolve cada um dos elementos influencia substancialmente na qualidade e na efetividade do processo.

Dessa forma, conclui-se essa breve revisita geral à discussão sobre efetividade e diversidades de métodos, focos e possibilidades até aqui elencados, acreditando-se que essa multiplicidade de alternativas reforça a importância desse estudo.

Mais ainda, ajuda a explicar porque embora outros resultados das instituições participativas sejam mais visíveis e tenham métodos de investigação mais precisos e difundidos, a opção aqui considerada seja a de que a influência delas sobre as decisões é fator destacado de sua efetividade.

Por isso, feitas considerações teóricas a respeito do que se pode esperar como resultado das instituições participativas e apresentados os debates mais recentes sobre avaliação da efetividade delas, debruça-se agora sobre as duas conferências escolhidas como foco desse estudo, em busca de entender como e se os debates formulados na I e II Conferência de Políticas para as Mulheres influenciaram o Governo Lula.

4.2. A I e a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

4.2.1 A organização das mulheres pelo direito à participação política

A mobilização de mulheres por maior participação política não é tema recente. Já em 1791, a britânica Mary Wollstonecraft escreve "*A Vindication of the Rights of Woman*", com questionamento à educação imposta às mulheres, segundo ela, mantidas em estado de “ignorância e dependência” (WOLLSTONECRAFT, 1971).

O surpreendente dessa obra desenvolvimentista-feminista é que Mary não se conteve em reivindicar direitos iguais para homens e mulheres, como uma bandeira simples de igualdade de direitos. Ela percebeu que as questões públicas estavam intrinsecamente relacionadas às questões privadas. A explicitação da conexão entre ambas é, além das questões de igualdade de gênero, uma formulação bastante ousada e absolutamente relevante para a compreensão das relações sociais e políticas.

Wollstonecraft propunha assim um novo pensar das relações políticas e alterações no sistema político para o desenvolvimento de todos os seres humanos, homens e mulheres. Sem isso, não haveria democracia.

Ao analisarmos a contribuição dos desenvolvimentistas⁸¹, dentre os quais está a obra de Mary, vemos que a defesa dos direitos humanos encontra guarida não apenas nos próprios direitos em si, mas na fundamentação do próprio sistema político. Ou seja: se a democracia é um sistema calcado na racionalidade, igualdade e liberdade, não é racional que uma parcela dos cidadãos esteja alijado da igualdade e da liberdade, logo, não é democracia.

Além dessa contextualização entre igualdade de gênero e conteúdo democrático, cabe ressaltar aqui que o impressionante texto em análise reivindicava também a participação direta das mulheres nos governos, como se vê:

É possível que eu provoque o riso ao fazer a seguinte insinuação, em que penso existirá no futuro: creio realmente que as mulheres deveriam ter seus representantes, em lugar de ver-se virtualmente governadas, sem que as permitam ter nenhuma participação direta nas deliberações do governo (WOLLSTONECRAFT, 1971)

Talvez o riso que supôs Mary esteja hoje estampado no rosto das mulheres que ocupam espaços públicos de decisão e participação política, e não dos que duvidaram dessa possibilidade.

Muito depois dos escritos da pensadora britânica, grupos de mulheres por todo o mundo passaram a se organizar com cada vez mais força e frequência, organizando o feminismo, o movimento revolucionário mais significativo do século XX, pois que suas conquistas alteraram o padrão cultural hegemônico e suas reivindicações alcançaram o *status* de "verdade" na sociedade ocidental.

Ou seja, por mais que ainda persistam comportamentos e manifestações de desigualdade entre homens e mulheres, resta racionalmente inquestionável a ideia da igualdade entre os gêneros e da capacidade de ambos participarem da vida pública, mesmo que, na prática, muitas barreiras ainda precisem ser transpostas para isso.

No caso do Brasil, a organização da sociedade civil feminista teve origem na década de 30, sendo reprimida pelo golpe de 1937 e só ressurgindo em meio aos movimentos pela redemocratização dos anos 70, quando a questão de gênero é inserida na agenda política do país⁸² e a resistência é protagonizada também por mulheres guerrilheiras, militantes e artistas (PINTO, 2003; ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 1998 *apud* PETINELLI, 2010).

⁸¹ A Teoria da Democracia Desenvolvimentista tem por preceito básico a defesa de um ideal democrático que compreenda o desenvolvimento pleno dos indivíduos através da participação ativa na vida política, sendo seu principal expoente o teórico Jonh Stuart Mill (HELD, 1987).

⁸² Em 1975 é criado no Brasil o ano internacional da mulher e se organiza o movimento feminista pela anistia das presas e presos políticos.

A partir de meados dos anos 80 e durante a década de 90, há uma profissionalização da lutadas mulheres através das Organizações Não-Governamentais, que, como em outras áreas, multiplicam-se em todo território nacional, incentivadas pela prioridade dos governos neoliberais em relacionar-se com o setor privado e o terceiro setor (PINTO, 2003). Esse período é rico em formulações civis quanto à necessidade de políticas públicas para as mulheres⁸³, sendo criadas as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e o Conselho Nacional de Direitos da Mulher, com vinculação ao Ministério da Justiça.

Mas é já no século XXI, especialmente a partir de 2003, que a iniciativa é amplamente institucionalizada no Brasil, principalmente através de órgãos executivos voltados ao tema em diversos governos locais e no governo nacional, dando concreção à agenda clássica do feminismo preconizada por Mary Wollstonecraft mais de duzentos anos antes.

Esse breve retrospecto histórico da complexa e lenta evolução dos direitos das mulheres à igualdade, e, especialmente, à cena pública, busca contextualizar a relevância e a ousadia que é a criação de espaços de participação política das mulheres.

Se, por um lado, a participação popular já é um desafio em meio à apatia, muito mais diante de preconceitos culturais como os lugares sociais reservados aos gêneros; por outro lado, a organização dos movimentos feministas apresenta uma sociedade civil organizada e preparada para ocupar com qualidade os espaços criados. Tudo isso coloca as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres dentre as maiores e mais politizadas experiências participativas do período Lula, como veremos a seguir.

4.2.2. A I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

Como demonstração dos compromissos com a inclusão de novas pautas e atores na agenda pública, aqui especialmente considerada a visibilidade da questão de gênero e inclusão política das mulheres, já no primeiro dia do governo Lula, através da publicação da Medida Provisória número 103, é criada a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), vinculada à estrutura da Presidência da República.

Importa dizer que em 2002 havia sido criada uma Secretaria dos Direitos da Mulher, vinculada ao Ministério da Justiça e voltada mais às questões de violência que às políticas

⁸³ O conceito de política pública para as mulheres, é assim traduzido pela Articulação de Mulheres Brasileiras, como "proposta feminista de criação de políticas favoráveis à mudança das condições de vida das mulheres, considerando a realidade que é esse um grupo submetido à opressão e à exploração capitalista, patriarcal e racista. Portanto, nós mulheres feministas demandamos políticas públicas que sejam de promoção da igualdade e da justiça social" (AMB, 2011, p. 20).

públicas em geral. O Conselho Nacional de Direitos da Mulher, criado em 1985, esteve por toda década de 90 sem funcionamento.

Assim, a nova SPM foi recebida com alegria pelos movimentos de mulheres e, como se verá adiante, abriu um novo período na institucionalização das políticas de gênero no país. Suas atribuições foram inicialmente assim disciplinadas pela MP 103/2003:

Art. 22. À Secretaria Especial 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 anti-discriminatórias de caráter nacional, elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e demais esferas de governo com vistas à 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 o cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos a igualdade das mulheres e de combate à discriminação, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Gabinete e até três Subsecretarias".

Nos primeiros anos do período Lula, como visto no segundo capítulo, são criados diversos mecanismos participativos especialmente em áreas em que antes não se realizavam. Algo que se pode ilustrar como a explosão de uma demanda reprimida por participação e diálogo da sociedade com o Estado, especialmente de setores mais vinculados a pautas marginalizadas, como a das mulheres, dos negros, dos gays, dos jovens, dentre outras.

Assim, já no primeiro ano do governo, é convocada a I Conferência Nacional de Política para as Mulheres (CNPM), com etapa nacional marcada para julho de 2004. Sobre esse processo inicial, as entrevistas realizadas por essa pesquisa, tanto com membros do governo quanto da sociedade civil⁸⁴, apontam no mesmo sentido de considerar que a criação da CNPM era um fato esperado e bem acordado entre todos os atores, não sendo necessárias grandes pressões nem identificadas resistências.

O processo oficial de convocação da I CNPM seguiu a prática comum a essa instituição participativa, iniciando com a publicação de um Decreto Presidencial, nesse caso, em 18 de dezembro de 2003⁸⁵, que atribuiu à SPM e ao CNDM a tarefa de coordenar a conferência, sendo seu objetivo principal, disposto no artigo 1º, "propor diretrizes para

⁸⁴ Anexo II: Questionários das entrevistas realizadas.

⁸⁵ Anexo III: Decreto Presidencial de 18 de dezembro de 2003, que convoca a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/Dnn10089.htm. Data de acesso: 29/09/2011.

fundamentação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres a ser apresentado ao Presidente da República".

Ainda em 2003, o Conselho Nacional de Direitos da Mulher, composto por representantes do governo e da sociedade civil⁸⁶, aprovou o Regimento da I conferência. Tal orientação costuma ser ainda mais importante que o Decreto, pois enquanto este convoca e dá diretrizes gerais do processo, é o Regimento que estabelece as regras de funcionamento, a composição da coordenação, o número e método para eleição de delegações nos municípios e estados, os temas de discussão, enfim, toda normatização que deverá ser seguida pelas etapas municipais e estaduais, sendo a norma superior de funcionamento da etapa nacional.

A mobilização alcançada pela I CNPM foi impressionante: cerca de dois mil municípios e todas as unidades da federação realizaram suas etapas locais, reunindo a participação direta de mais de 120 mil mulheres⁸⁷. A etapa nacional reuniu 960 delegadas do poder público, 970 da sociedade civil e 63 membros do Conselho Nacional, correspondentes a 48,4%, 48,7% e 3,1% respectivamente. Dentre os 90 representantes do poder público, 300 (31,3%) eram do Governo Federal, 178 (18%) dos governos estaduais e 168 (48,1%) dos governos municipais⁸⁸.

Assim como ocorre nesse tipo de instituição participativa, os municípios e estados seguem a referência do decreto e do regimento nacional, criando seus próprios decretos e regimentos municipais e estaduais de acordo com a orientação nacional, formando suas próprias comissões organizadoras.

Essas etapas locais debatem os temas propostos nacionalmente e, muitas vezes, incluem discussões próprias, aprovando, ao final, diretrizes que serão encaminhadas às etapas estaduais, junto com as delegações eleitas em seu município. O número de representantes que cada município pode eleger à etapa estadual é definido pelo regimento desta, bem como é o regimento nacional que define qual a representação de cada estado e qual o critério adotado para essa definição.

Por isso, percebe-se que a formação da comissão organizadora e a definição dos regimentos já são parte significativa do diálogo entre Estado e sociedade que pretende promover o processo conferencial. Uma importante sinalização da I CNPM foi ter garantido uma composição paritária na comissão organizadora nacional e ter redigido o regimento no próprio conselho nacional, que também é paritário.

⁸⁶ Anexo IV: Composição do Conselho Nacional de Direitos da Mulher em dezembro de 2003.

⁸⁷ Dados dos ANAIS da I Conferência Nacional de Políticas das Mulheres (BRASIL, 2004) publicação do Governo Federal, com compilação de dados, documentos e diretrizes dessa conferência.

⁸⁸ IDEM.

Mais difícil foi a situação nos estados e municípios, como relembra uma das entrevistadas:

Havia muita confluência com a SPM, mas governos estaduais e municipais em muitos houve muita tensão. Um dos desafios foi comprometer governos estaduais e municipais com a diversas etapas e compartilhar os custos pois o transporte das delegadas nacionais era por responsabilidade dos governos estaduais.

De toda forma, as etapas locais e estaduais foram realizadas. Credenciaram-se, em Brasília, um total de 1.787 delegadas governamentais e da sociedade civil (BRASIL, 2004), que entre 15 e 17 de julho, debateram e votaram as propostas de políticas públicas sistematizadas a partir das 3.844 resoluções vindas das etapas estaduais.

A conferência em análise, como costuma ser esse tipo de instituição participativa, contou com momentos conjuntos de painéis de debates, formação e atos políticos, mas desenvolveu suas discussões específicas nos grupos de trabalho, divididos em dezenas de salas temáticas onde se aprofunda o debate e são aprovadas as propostas que serão encaminhadas à deliberação de todas as delegadas na Plenária Final.

Na I CNPM foram constituídos grupos de trabalho temáticos, que, de acordo com o objetivo geral da conferência, tinham a preocupação de elaborar diretrizes para o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, sendo eles: 1. Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra. 2. Superação da violência contra a mulher: prevenção, assistência, combate e políticas de segurança. 3. Promoção do bem-estar e qualidade de vida para as mulheres: saúde, moradia, infraestrutura, equipamentos sociais, recursos naturais. 4. Efetivação dos direitos humanos das mulheres: civis, políticos, sexuais e reprodutivos. 5. Desenvolvimento de políticas de educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento para a igualdade.

Importa explicar que toda programação, divisão dos grupos, método de eleição de propostas à Plenária Final e, principalmente, o funcionamento desta, são submetidos à aprovação de todos os participantes na abertura da conferência, através da aprovação do Regulamento Interno. Essa peça deve respeitar o Decreto e o Regimento, mas trata de detalhes específicos da própria conferência. Municípios e estados também costumam aprovar, na abertura de suas etapas, o regulamento interno, sendo essa atitude, geralmente, uma orientação nacional dos regimentos.

A presença do Presidente da República, na cerimônia de abertura, e de diversos Ministros ao longo do encontro, além de autoridades na área de gênero, artistas e movimentos, é também um fator que demonstra a importância que o governo deu ao processo

da conferência. À verdade, governadores costumam participar das etapas estaduais das diversas conferências, bem como os prefeitos das municipais. Essas sinalizações apresentam por si mesmas algum tipo de aproximação entre o Estado e a sociedade que trazem esse tipo de instituição participativa, mesmo que sejam apenas simbólicas.

Alguns trechos da intervenção do Presidente Lula na abertura dessa I CNPM colaboram na compreensão do contexto em que se desenvolveu o processo:

Quero dizer para vocês que não tiveram a oportunidade de ver o espetáculo que eu vi, que nós vimos daqui da frente, os ministros sentadinhos aí, pela primeira vez se sentindo minoria absoluta num plenário, batendo palmas envergonhados, querendo dançar, mas com vergonha de dançar. Eu espero que eles comecem a aprender, senão a ser minoria, pelo menos a serem iguais, porque não estávamos habituados a sermos iguais e sim a sermos maioria absoluta em tudo que fazíamos.

Esta é a nona conferência de que eu participo nesses 18 meses. Algumas, como esta, significam a primeira conferência nacional. E não fazemos isso apenas porque gostamos de participar de conferência, fazemos isso porque – eu dizia em toda a minha vida sindical e minha vida política – a maior obra que um governante pode deixar para o seu povo não é a quantidade de asfalto que ele fez ou a quantidade de salas de aula. Mas é a relação que o Estado estabelece com a sociedade e a relação que a sociedade estabelece com o Estado". (BRASIL, 2004, p. 22)

Outro aspecto relevante é entender o perfil das participantes desse tipo de experiência participativa. A SPM e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) realizaram uma pesquisa com esse intuito durante a I CNPM. Segundo os dados publicados, (BRASIL, 2004), 44,6% das participantes responderam ao questionário, dentre as quais:

a) 10% são da região Norte, 23% do Nordeste, 8% do Sudeste, 18% do Sul, 15% do Centro Oeste; e 11% do Governo Federal;

b) 94% do gênero feminino; 1% do gênero masculino; 4% sem informação⁸⁹;

c) 14% até 30 anos; 29% de 31 a 40 anos; 32% de 41 a 50 anos; 18% com 51 anos ou mais;

d) 0,1% sem instrução educacional; 4% ensino fundamental incompleto; 3% ensino fundamental; 24% ensino médio; 37% ensino superior; 25% pós-graduação⁹⁰;

⁸⁹ Essa é uma polêmica frequente nos debates de organizações feministas e na organização das conferências. Há regulamentos municipais e estaduais que vetam a participação de homens como delegados. A polêmica se dá por dois aspectos, que também dividem o movimento feminista: a libertação das mulheres e a conquista de seu espaço se dará em acordo com os homens ou pela auto-organização delas? O segundo: as conferências de mulheres são espaços de organização feminista ou espaços de formulação de políticas públicas de gênero? São questões não pacificadas, embora pareça ser importante que em busca de maior participação política das mulheres, um espaço como a conferência da mulher privilegie a participação delas, garantindo-lhes acesso a decisões, à formação política, ao protagonismo público.

⁹⁰ As instituições participativas que agregam processos de representação, como são as conferências, reproduzem uma seletividade excludente dos setores menos escolarizados e mais pobres. Enquanto nas etapas municipais, de representação direta, é grande - quanto não majoritária - a participação de pessoas de baixa renda e baixa instrução educacional, isso vai se afunilando conforme se passa a etapa seguinte. Assim, as delegadas eleitas às

e) 5% com rendimento menor que um salário mínimo; 27% de 1 a 3 salários mínimos; 19% de 3 a 5; 19% de 6 a 10 salários mínimos; 18% mais de 10 salários mínimos;

f) 34% têm atuação política nos movimentos sociais; 29% em organismos governamentais; 27% em organismos não-governamentais; 25% em partidos políticos; 7% autônomas; 5% de universidades;

g) 35% atuam em movimentos feministas; 25% em movimentos populares; 12% em movimento sindical; 10% em movimentos de mulheres negras; 10% em grupos de terceira idade; 9% em movimentos juvenis; 7% em grupos de mulheres rurais; 5% em movimentos de pessoas com deficiência; 4% em movimentos de domésticas; 5% em grupos de lésbicas/gays; 3% em movimentos indígenas; 1% em grupos de parteiras;

h) 10% compõem delegação dos governos estaduais; 19% dos governos municipais; 44% da sociedade civil; 11% do governo federal; 0,2% de convidadas.

Observa-se, de acordo com as estatísticas, que grande parte - próximo à totalidade - das participantes das conferências nacionais têm atuação política de alguma forma organizada na sociedade. Esse é um quadro comum à composição nacional desse tipo de instituição participativa, conforme observado na pesquisa de Leonardo Avritzer citada no segundo capítulo.

Conforme se vai elevando o nível federativo da conferência, costumam ser eleitas delegadas de movimentos organizados, seja pela sua capacidade de articulação no processo de escolha das representantes, seja por seu maior conhecimento sobre o funcionamento e o conteúdo do fórum.

Essa seletividade acaba reforçando alguns argumentos da democracia representativa, segundo a qual as decisões são melhor tomadas por quem melhor conhece o sistema político. Essa é a escolha que costumam fazer os participantes das conferências nos municípios, que, embora abertas a toda população e com ampla diversidade, sendo maioria os cidadãos não organizados em movimentos ou partidos, acabam elegendo para representá-los nas etapas seguintes justamente os cidadãos mais atuantes politicamente.

De toda forma, é inquestionável o desenvolvimento político dos cidadãos não organizados durante a participação de uma conferência, mesmo que seja apenas em sua etapa municipal. As entrevistas realizadas no curso dessa Dissertação registraram essa percepção.

conferências estaduais já são mais escolarizadas que a base que as elegeram e, mais ainda, as eleitas da etapa estadual para a etapa nacional.

Um dos representantes do Governo Federal à época, aqui entrevistado, ressalta que "as conferências dão aos seus milhares de participantes uma visão mais qualificada sobre as estruturas do Estado democrático, seu papel específico, suas possibilidades e limites o que sem dúvida é positivo para as instituições representativas".

Por outro lado, uma entrevistada membro da comissão organizadora representando a sociedade civil, à época, opinou que "com as conferências o tema chegou a municípios e setores aonde ainda não tinha o debate. Isso coloca também a necessidade de maior articulação, mobilização e elaboração para o conjunto do movimento de mulheres no sentido de disputar as nossas ideias e propostas".

Conforme se percebe no perfil das participantes e no relato da representante da sociedade civil entrevistada logo acima, as conferências nacionais são espaços de diálogo e pacto entre setores mais organizados da sociedade e o governo. Diferentemente do Orçamento Participativo, em que a ampla maioria dos participantes não fazem parte de organizações políticas, as conferências, talvez por serem setoriais, talvez por combinarem momentos de representação mais disputados e em escala federativa, favorece aos grupos e movimentos sociais já organizados.

Por outro lado, é bastante diversa a representação de grupos distintos e pautas geralmente com pouca visibilidade, como se percebe na presença de mulheres indígenas, lésbicas, parteiras e muitos outros segmentos que a cada edição se somam à conferência de mulheres.

Essa pluralidade acaba por exigir dos próprios movimentos a capacidade de formar redes, firmar consensos e unificar pautas para o diálogo - e muitas vezes para a disputa - entre si e com os delegados do governo. As conferências parecem ter, assim, significativas consequências para a organização da própria sociedade civil. Talvez, por esse motivo, em ano de realização de conferência os movimentos ligados ao tema tenham nesse processo sua prioridade.

O fato de que as conferências privilegiem nas etapas mais avançadas a participação de grupos organizados interfere profundamente na expectativa dos participantes com a implementação das diretrizes aprovadas nesse espaço. Grupos mais politizados demonstram compreender a complexidade com que se dá o processo de toma de decisões públicas, esperando da conferência, muitas vezes, o fortalecimento e a visibilidade de suas bandeiras mais do que uma imediata satisfação delas. Tratar-se-á da questão com mais profundidade no subcapítulo seguinte.

Importa agora apresentar o resultado final de todo esse processo da I Conferência de Política das Mulheres, realizada em 2004, com o objetivo de fornecer subsídios à elaboração do Plano Nacional de Política das Mulheres.

Antes, esmiúça-se o processo de votação das propostas, fundamental para entendimento do funcionamento da própria conferência e do significado das diretrizes apresentadas.

Conforme citado anteriormente, as participantes foram divididas em grupos de trabalho correspondentes a cinco eixos temáticos. De cada um dos eixos, foram formados quatro grupos, em um total de vinte grupos temáticos. Cada um dos grupos recebeu um documento intitulado "Propostas de Diretrizes para uma Política Nacional para as Mulheres", elaborado pela Comissão Especial Temática e de Relatoria, designada, paritariamente, pela Coordenação Geral da conferência. Esse documento-base foi elaborado a partir das diretrizes aprovadas nas etapas estaduais da conferência, por sua vez referenciadas nas diretrizes encaminhadas pelas conferências municipais.

O documento-base discutido na etapa nacional continha um total de 239 diretrizes, divididas entre os cinco eixos temáticos e uma parte geral nominada "Natureza, princípios e diretrizes da Política Nacional para as Mulheres na perspectiva da igualdade de gênero, considerando a diversidade de raça e etnia". Os vinte grupos temáticos debateram a parte geral e a parte específica do seu eixo.

Foram encaminhadas para votação da Plenária Final - com todas as delegadas unificadas - aquelas diretrizes que obtiveram pelo menos 50% mais 1 dos votos dos quatro grupos de cada eixo, sendo exigido para aprovação o mesmo percentual de maioria simples.

O resultado final de todo processo, publicado no relatório oficial da I CNPM apresenta um total de 13 diretrizes aprovadas na parte geral e 74 diretrizes aprovadas nos eixos específicos⁹¹. Abaixo estão transcritas todas essas diretrizes, de acordo com a numeração original em que apareciam no documento-base. Elas constituem as deliberações finais da I CNPM:

"Natureza, princípios e diretrizes da Política Nacional para as Mulheres na perspectiva da igualdade de gênero, considerando a diversidade de raça e etnia.

⁹¹ Além das diretrizes, o regimento da conferência também permitia, como costuma ser em todas as conferências, a aprovação de Moções, que correspondem a apoios ou rechaços específicos a determinados acontecimentos e permitem a inclusão de temas que não fazem parte do documento-base. Para ser encaminhada a uma votação, o regimento da I CNPM exigia a reunião de 200 assinaturas de delegadas presentes e, depois, a aprovação de maioria simples do plenário. 18 moções conseguiram o número de assinaturas necessárias e 15 foram aprovadas pelo Plenário.

1. *A proposição de uma Política Nacional para as Mulheres na direção da igualdade e equidade de gênero – considerando raça e etnia e a livre orientação sexual - implica, em primeiro lugar, em reconhecer que a organização do Estado, especialmente a sua lógica de formulação de políticas, interfere na vida das mulheres determinando, sancionando, reproduzindo ou alterando padrões de relações de gênero, raça e etnia, e a liberdade de orientação sexual. E, na medida em que reconhecemos que essas relações têm um caráter sistêmico, o alcance de uma Política Nacional deve interferir no sentido das ações do Estado.*

4. *O reconhecimento das mulheres como sujeitos de direitos e como sujeitos políticos, previstos na Constituição Federal de 1988, também é próprio desta Política Nacional, posto que considera importante promover seu maior acesso e participação nos espaços de poder e se torna essencial para democratizar o Estado e a sociedade.*

5. *Nesse sentido, a Política Nacional para Mulheres, reconhece e valoriza a contribuição dos movimentos feministas e de mulheres, para a construção dessa trajetória de alteração da lógica tradicional de políticas para as mulheres no plano do Estado e das demais políticas que tradicionalmente não levam em conta as desigualdades de gênero, geração, raça e etnia.*

6. *A Política Nacional para Mulheres, por todos estes desafios, é uma estratégia de longo alcance no sentido da democratização do Estado e construção de uma nova institucionalização que exige a gestação de um processo articulado de diálogo entre os distintos sujeitos, dentre os quais as mulheres que, em suas múltiplas experiências e movimentos, vêm dando enorme contribuição ao país.*

12. *No tocante ao respeito a diversidade na igualdade, garantir a presença do Estado, suas instituições e organismos, políticas públicas e serviços públicos nas distintas regiões do país, rurais e urbanas, de forma adequada às condições locais de moradia e territorialidade, preservando o meio ambiente e primando pelo desenvolvimento econômico sustentável.*

13. *AUTONOMIA DAS MULHERES. Implica na ampliação do poder de decisão das mulheres sobre suas vidas, seus corpos, sua comunidade e país, favorecendo o rompimento com o legado histórico, os ciclos e espaços de dependência, exploração, opressão e subordinação que constroem as suas vidas no plano pessoal e da sua autonomia econômica, política e social.*

17. *Este é, portanto, um princípio de responsabilidade permanente do conjunto do governo, e não de alguma área da administração, o que exige esforço de integração entre as distintas políticas de governo.*

DIRETRIZES GERAIS

21. *Para concretizar estes princípios que nortearão a formulação de planos de políticas para igualdade estabelece-se as seguintes diretrizes gerais:*

22. *O Estado deverá garantir e assegurar a implementação dessa política pública, nas suas diferentes esferas, na superação das desigualdades de gênero, raça e etnia e na necessária formulação de políticas integradas para a construção da igualdade.*

23. *Possibilitar a ampliação das condições de autonomia pessoal e auto-sustentação das mulheres, reconhecendo e valorizando a contribuição coletiva das mulheres quanto ao bem estar e qualidade de vida de todas e todos.*

30. *Contribuir para a ampliação das políticas públicas voltadas para a melhoria de vida das mulheres,*

em todas as áreas de atuação governamental, garantindo redes de atuação intergovernamental desenvolvidas entre municípios, governos estaduais e governo federal.

33. Implantar e implementar políticas de ações afirmativas como instrumento necessário ao pleno usufruto de todos os direitos e liberdades fundamentais para distintos grupos de mulheres - negras, índias, jovens, idosas, populações tradicionais, mulheres lésbicas e bissexuais, mulheres que fazem sexo com mulheres, mulheres vivendo com HIV/AIDS, profissionais do sexo, mulheres com deficiência, mulheres privadas de liberdade - para corrigir práticas discriminatórias.

40. Criar, fortalecer e ampliar os organismos específicos dos direitos e de políticas públicas para as mulheres visando à operacionalização da transversalidade das ações e o desenvolvimento de programas que reúnam e articulem ações governamentais nos distintos níveis e esferas de poder, executivo, judiciário e legislativo, com desenvolvimento planejado e integrado dessas políticas.

EIXO 1 Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra

43. Garantir que o Estado promova a independência econômica das mulheres, assegurando seus direitos, o acesso ao emprego, a melhoria das condições de trabalho e o controle sobre os recursos econômicos, com apoio à geração de renda e à economia solidária.

44. Criar mecanismos que garantam a isonomia salarial entre mulheres e homens nas mesmas condições de trabalho e mesmo nível educacional, respeitando as suas peculiaridades locais, com especial atenção às mulheres com deficiência, índias e negras, trabalhadoras rurais e moradoras ribeirinhas.

46. Estimular o compartilhamento das tarefas domésticas através de uma maior liberação do tempo das trabalhadoras que não incida na remuneração e de campanhas institucionais, construindo e reforçando uma nova cultura referente à divisão sexual do trabalho.

47. Ampliar e facilitar as oportunidades e garantir o acesso das mulheres ao sistema de crédito, desburocratizando-o mediante a adequação dos programas atuais; promovendo mudanças nas normas; criando novas linhas e sensibilizando os operadores de crédito; estimulando a capacitação e criando sistemas de acompanhamento e fiscalização; além de incentivar a criação de associações de produção.

48. Promover uma reforma fiscal, a partir do debate com a sociedade civil organizada, de forma a garantir a equidade e a justiça na cobrança de impostos e na redistribuição dos recursos.

50. Adotar políticas macroeconômicas e estratégias de desenvolvimento, com a redução da taxa de juros e do superávit primário que assegurem as necessidades das mulheres, garantindo a superação da pobreza e do desemprego.

52. Garantir a implementação de políticas de geração emprego e renda, combatendo todas as formas de discriminação baseadas no gênero, geração, raça e etnia, incluindo as portadoras de HIV.

53. Combater a discriminação de sexo e de raça no mercado de trabalho, a segregação ocupacional e as práticas de assédio moral, simbólico e sexual.

54. Garantir melhores condições materiais e humanas às Delegacias Regionais de Trabalho (DRT) para que essas possam intensificar a fiscalização e o cumprimento da legislação trabalhista, com ênfase no trabalho da mulher, com objetivo de reduzir as desigualdades salariais.

55. Incorporar a questão de gênero, raça e etnia nos programas do sistema público de emprego, trabalho, renda e reforma agrária com ações afirmativas visando assegurar a igualdade de acesso.

56. Que o poder público, envolvendo empresas públicas e privadas, garanta o estabelecimento de programas de geração de emprego, associativismo, e empreendedorismo das mulheres jovens, no meio urbano e rural, contemplando a diversidade de raça e etnia e a livre orientação sexual, priorizando as mulheres gestantes, solteiras e pobres.

57. Implementar políticas públicas de escolarização, formação profissional e capacitação, voltadas para a inclusão das mulheres no mercado formal de trabalho, em condições justas e igualitárias.

58. Implantar e implementar projetos de qualificação profissional que garantam acompanhamento psicossocial, elevação da escolaridade e conhecimento tecnológico, visando a inserção no mercado de trabalho especialmente para mulheres em situação de violência, gestantes solteiras e pobres, empregadas domésticas, mulheres com deficiência, refugiadas e ex-presidiárias. Essas demandas deverão ser incorporadas pelo Plano Nacional de Qualificação Profissional, pelo FAT e pelo SINE.

59. Implementar políticas públicas de geração de emprego e renda e de fomento a projetos produtivos auto-sustentáveis, que ofereçam capacitação e aprimoramento técnico e gerencial, e acesso a tecnologias, que respeitem e se adequem às demandas e às potencialidades produtivas, especialmente das comunidades quilombolas, pesqueiras, ribeirinhas, indígenas e das trabalhadoras rurais.

60. Desenvolver políticas públicas que ampliem e valorizem a participação das mulheres no mundo do trabalho, em condições justas e igualitárias, com mecanismos que incentivem a sua contratação, aumento, escolarização, qualificação e capacitação profissional gratuitos, partindo de diagnóstico das necessidades do mercado de trabalho, das comunidades rurais e urbanas, com condições dignas de trabalho, garantindo a diversidade de raça e etnia, geração e orientação sexual.

61. Implementar políticas de promoção de autonomia financeira de mulheres em situação de violência ampliando o contingente de mulheres atendidas pelos programas de capacitação profissional e geração de emprego e renda.

62. Assegurar às mulheres em situação de risco social e/ou pessoal, inclusive as egressas do sistema prisional, e em medidas socioeducativas e portadoras de doenças crônicas, vagas em cursos profissionalizantes de gestão de seu próprio negócio, visando facilitar sua inserção no mercado de trabalho e a conquista de sua independência econômica.

63. Garantir capacitação e trabalho para a mulher encarcerada e ex-detentas, e aos seus dependentes, inserindo-os no mercado de trabalho, com direitos legais e trabalhistas.

65. Desenvolver a economia solidária estimulando a organização de redes de produção, comercialização e consumo, incentivando, através de recursos técnicos, financeiros e materiais, a criação e manutenção de cooperativas, associações e incubadoras voltadas às mulheres, com deficiência ou não, de todas as idades, raças e etnias das áreas rural e urbana.

66. Incentivar a criação e implementação de programas de crédito específicos para as mulheres com a desburocratização dos agentes financeiros e acesso facilitado nos programas de crédito existentes, renda e ampliação de convênios federais, estaduais e municipais, para efetivar projetos de capacitação das famílias e geração de renda, com foco no desenvolvimento da mulher, com deficiência ou não, sem distinção de raça, etnia ou idade, visando a implantação e empreendimentos de geração de trabalho e renda no meio rural e urbano, na

perspectiva da economia solidária.

67. *Incentivar as esferas municipais e estaduais na promoção de programas de inclusão no mercado de trabalho, com ênfase aos grupos auto gerenciários, formados por mulheres.*

71. *Criar mecanismos legais que assegurem o acesso e o direito à seguridade social (saúde/assistência/previdência) à trabalhadora informal urbana e rural, às mulheres donas de casa, agricultoras, índias, ciganas, negras e quilombolas.*

72. *Assegurar que a Reforma Agrária garanta qualidade de vida e acesso aos bens e serviços, posse da terra e moradia.*

73. *Assegurar que a Reforma Urbana garanta qualidade de vida e acesso aos bens e serviços, posse da terra e moradia.*

74. *Garantir a efetividade das políticas de fortalecimento da agricultura familiar como o acesso ao crédito, assistência técnica, diversificação da produção e acesso aos mercados com igualdade de gênero, raça e etnia.*

75. *Incentivar o acesso das mulheres à titularidade da terra nos assentamentos e programas de reforma agrária, garantindo à trabalhadora rural a inclusão de seu nome nas escrituras de propriedades, independente do seu estado civil, bem como garantir o direito da mulher de ter seu nome no bloco de notas de produtora rural.*

76. *Estimular a promoção da agricultura agroecológica, com a garantia da preservação e defesa de sementes crioulas, como patrimônio da humanidade e soberania alimentar.*

77. *Valorizar o meio rural e ribeirão como espaço privilegiado para a implantação de políticas públicas de inclusão social, preservação ambiental prevendo a estruturação de serviços públicos nas comunidades e assentamentos /acampamentos rurais.*

78. *Construir, garantir e viabilizar políticas públicas que garantam o transporte e a comercialização e os preços mínimos da produção agrícola familiar, possibilitando, ao mesmo tempo, a geração de renda e trabalho para as famílias e o incentivo à diversificação dos produtos agrícolas produzidos.*

80. *Promover a simplificação de processo de acesso ao crédito agrícola e ao micro- crédito produtivo para as trabalhadoras do meio urbano e rural, em especial as negras, quilombolas e índias, dos meios urbano e rural.*

81. *Garantir a demarcação, homologação, ampliação e desintrusão das terras indígenas.*

82. *Propor a certificação, por lei, da titularidade da casa obtida pela Reforma Urbana, e a titularidade da terra obtida através do Programa de Reforma Agrária para o casal.*

83. *Assegurar a titularidade coletiva das terras das populações quilombolas, assim como a demarcação e regularização fundiária dos territórios indígenas.*

EIXO 2 Superação da violência contra a mulher – prevenção, assistência e enfrentamento.

90. *Cabe ao Estado combater a violência contra a mulher compreendida como “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada”, nos termos do Artigo 1o da Convenção Interamericana para*

Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará (1994).

91. Promover políticas públicas que aperfeiçoem e consolidem medidas de prevenção, assistência, punição e erradicação de todo os tipos de violência contra as mulheres baseadas nos princípios da transversalidade, incluindo relações de gênero, diferenças étnicas e raciais, geracionais, mulheres com deficiência (física, visual, auditiva e mental), de diferentes orientações sexuais ou qualquer outra especificidade/ intersectorialidade, para que a questão seja tratada não apenas na área de segurança, mas também de forma interdisciplinar envolvendo diferentes áreas (saúde, educação, trabalho, segurança, assistência social, habitação, justiça, entre outras) na integralidade, para que a prevenção e o atendimento perpassem as esferas governa- mentais (municipal, estadual e federal).

96. Criar condições para diversificar as formas de coibir a violência, com a promoção do enfrentamento de suas manifestações, com especial atenção à violência

doméstica e sexual, de maneira a garantir a prevenção e a promoção de assistência às vítimas, visando o fortalecimento, a recuperação de sua auto-estima, o fornecimento de condições concretas para sua autonomia e o exercício de sua cidadania.

101. Incluir a perspectiva de gênero nos currículos das(os) agentes de segurança pública e da justiça e envidar esforços para a melhoria urgente de suas condições e instrumentos de trabalho.

EIXO 3 Promover o bem-estar e qualidade de vida para as mulheres: uso e ocupação do solo, saúde, moradia, infra-estrutura, equipamentos sociais, recursos naturais, patrimônio histórico e cultural.

120. Cabe ao Estado garantir o atendimento público de qualidade, humanizado, e ágil, para efetivação da interrupção de gravidez nos termos da “Norma Técnica de Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes”, incluindo orçamento, equipes multiprofissionais capacitadas e tecnologias modernas como Aspiração Manual Intrauterina - AMIU.

125. Desenvolver ações de informação e educação em saúde reprodutiva que promovam a igualdade de direitos entre mulheres e homens, utilizando inclusive a Linguagem Brasileira de Sinais - LIBRAS.

127. Implementar a atenção à saúde das mulheres lésbicas e bissexuais, incluindo o quesito orientação sexual nos sistemas de informação e nos documentos do SUS, capacitando gestores e profissionais de saúde no atendimento destes grupos.

128. Ampliar as políticas e serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, incluindo as unidades de medicina legal, capacitando as(os) profissionais

para o cuidado integral garantindo o atendimento referencial e emergencial nos hospitais e postos de saúde da rede pública para mulheres, crianças e adolescentes vítimas de violência física e sexual.

132. Garantir a prevenção e assistência em DST/AIDS às mulheres, e a suas (seus) parceiras (os), filhas (os), com especial atenção às mulheres negras, Usuárias de Drogas Injetáveis (UDI) e em geral (lícitas e ilícitas), parceiras (os) de UDI, terceira idade, lésbicas, profissionais do sexo, mulheres em situação de prisão, vítimas de violência, incluindo a ampliação e o acesso a medicamentos.

133. Ampliar o credenciamento do SUS para especialidades de cirurgia reparadoras para mulheres com lipodistrofia.

147. Incentivar a atuação dos governos Federal, Estadual e Municipal para desenvolver programas de

habitação priorizando as populações de baixa renda, prioritariamente chefes de família, viúvas, idosas, deficientes e com necessidades especiais, dotando-os de infra-estrutura e equipamentos comunitários garantindo a titularidade e compra de material de construção.

153. Implantar serviços e equipamentos como lavanderias e restaurantes públicos, centros de convivência (esporte, cultura e lazer).

155. Criar uma política de creches públicas, na cidade e no campo, com universalização do acesso e descentralização, como necessidade social da mulher, da família e direito da criança, remetendo à política educacional e à rede de ensino.

162. Formular políticas que proíbam a apropriação privada da biodiversidade, e o patenteamento de seres vivos de nossa fauna e flora, dos conhecimentos tradicionais e do saber indígenas, os considerando patrimônio comum da humanidade.

EIXO 4 Efetivação dos Direitos Humanos das Mulheres: civis, políticos, direitos sexuais e direitos reprodutivos.

170. É parte das responsabilidades do Estado, a defesa e promoção do exercício da cidadania pelas mulheres com adoção de medidas para garantir igualdade de acesso às estruturas de poder e aos processos de decisão por meio das seguintes diretrizes.

171. Adotar ações afirmativas não restritas à política de cotas, em diferentes iniciativas, programas e projetos na administração pública dos distintos níveis de governo, assim como nos processos eleitorais e nas práticas de gestão participativa e seus mecanismos, tais como os orçamentos participativos, conferências e conselhos de gestão de políticas sociais.

172. Aumentar o controle público sobre os processos da democracia representativa com o financiamento público de campanhas.

173. Ampliar e implementar ações afirmativas, especialmente para enfrentar a situação de desvantagens e diversidade de experiências e situações vivenciadas pelas mulheres negras, índias, jovens, adolescentes, idosas, lésbicas, bissexuais e mulheres com deficiência, mulheres privadas de liberdade, mulheres vivendo com HIV/AIDS, profissionais do sexo e residentes em localidades de difícil acesso ou distantes de centros urbanos.

174. Assegurar a promoção e proteção dos direitos humanos das mulheres, traduzindo na legislação nacional, nos planos, nos programas e projetos executivos, seu caráter de direitos universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, bem como reconhecer que violações perpetradas contra mulheres e meninas são violações de direitos humanos.

175. Estimular a implantação e implementação/extensão de defensorias públicas específicas para as mulheres, promotorias de justiça e juizados especiais e fortalecer o Ministério Público, como forma de agilizar e garantir a devida reparação nos casos de crimes de violência contra a mulher, de direitos humanos, racismo, sexismo, xenofobia, homofobia, lesbofobia e de todas as formas de intolerância religiosa, bem como promover o controle democrático sobre o poder judiciário.

176. Promover o reconhecimento da diversidade e adotar mecanismos de reparação às populações afrodescendentes, quilombolas e indígenas, intensificando políticas públicas de efetivação de direitos. A

Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR deverá atender com políticas públicas as necessidades e interesses dos povos indígenas, em especial das mulheres índias, e fazer a revisão de suas atribuições definidas na lei que a instituiu.

177. Assegurar às mulheres no sistema prisional ou egressas deste, a dignidade e proteção dos direitos humanos, sexuais e reprodutivos, em especial das regras mínimas para tratamento das detentas, aprovadas pelas Nações Unidas, respeitadas as especificidades decorrentes da orientação sexual e da maternidade. Oportunizar a visitação de seus familiares, especificamente no que se refere à visitação de filhos menores. Garantir a inclusão nas resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciárias, a visita íntima para as mulheres lésbicas.

178. Promover a divulgação dos compromissos governamentais assumidos no âmbito dos direitos internacionais, que tratam da promoção, defesa dos direitos e do exercício da cidadania das mulheres, de forma continuada e acessível a toda população, criando condição para o seu monitoramento por parte da sociedade civil.

179. Garantir que as normas de acessibilidade e segurança sejam implementadas em estabelecimentos, logradouros e transportes públicos, com vistas a efetivar os direitos de cidadania das mulheres com deficiência.

180. Garantir, defender e estender os direitos civis, políticos, sociais, econômicos, trabalhistas e previdenciários previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, garantindo o reconhecimento e defesa das diversas modalidades de famílias e parcerias, independente da orientação sexual.

181. Contribuir para a transformação da relação das mulheres com o seu grupo familiar, independente da orientação sexual, favorecendo a democratização e possibilitando a superação das relações familiares estruturadas a partir do domínio e da violência.

182. Elaborar e implementar legislação e políticas para efetivação dos direitos sexuais e direitos reprodutivos, com políticas de difusão, informação e capacitação junto à sociedade e organismos da administração governamental, em todos os níveis, bem como promover a ampliação dos serviços de saúde sexual e reprodutiva, para jovens, terceira idade e pessoas com deficiência.

183. Promover e garantir o reconhecimento público do direito das mulheres e dos casais quanto à opção da maternidade/paternidade, possibilitando meios para regulação da sua fecundidade, afirmando o caráter laico das políticas de saúde reprodutiva. Neste sentido, a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres recomenda a descriminalização e a legalização do aborto, com a garantia da assistência ao aborto no serviço público de saúde.

EIXO 5 Desenvolvimento de políticas de educação, cultura, comunicação e produção de conhecimento para a igualdade.

189. Identificar e atuar com ações afirmativas nas condições sociais que impedem segmentos de mulheres de se alfabetizarem, reformulando e implementando os programas educacionais de jovens e adultos, adequando-os às necessidades das mulheres.

192. Propiciar e estimular a abordagem das questões de gênero em suas interfaces com a educação, nos processos de formação continuada na rede de ensino, em todos os níveis, fornecendo informações regulares sobre como tais questões se relacionam com o desenvolvimento do currículo, tornando tais questões pauta

permanente do trabalho pedagógico.

200. Criar programas de educação que entendam a realidade e as necessidades das mulheres do campo (assentadas, acampadas, sem terra, quilombolas) e trabalhadoras rurais e urbanas em geral que necessitam, por exemplo, de horários e tempo de duração escolar diferenciado, as mulheres indígenas que necessitam de escolas diferenciadas, com educadoras (es) capacitadas (os).

203. Determinar que as escolas garantam acessibilidade física, tecnológica, de equipamentos e de comunicação para receber as mulheres com deficiência (física, visual, auditiva e mental), promovendo a utilização de softwares (livres) que garantam a inclusão e autonomia dessas pessoas, em especial as mulheres. Além disso, preparar as(os) profissionais da educação para o trato com a deficiência e profissionais que lidam com a linguagem de sinais (LIBRAS), favorecendo a educação inclusiva conforme previsto no capítulo V da LDB.

207. Traçar diretrizes para que os cursos profissionalizantes não reproduzam estereótipos de aptidões supostamente naturais para as mulheres e os homens, possibilitando às mulheres, especialmente as jovens, trabalhadoras do lar, terem acesso à formação nas diversas áreas, ampliar o universo profissional das mulheres, bem como romper com a cultura tradicional de que a mulher não precisa estudar.

208. Considerar as práticas esportivas como ações educativas fundamentais, formativa e de saúde, que deverão contemplar ações conjuntas com os profissionais de educação física, com o objetivo de desenvolver metodologias de atividades físicas atentando para a dimensão de gênero, referenciando conteúdos e práticas na área da educação física e esportiva, e de lazer.

220. Implementar e Incentivar as iniciativas culturais das mulheres, considerando-as como potencializadoras das ações educacionais e comunicativas, introduzindo a perspectiva de gênero, raça e etnia, utilizando as diferentes linguagens e expressões artísticas, aproximando e resgatando o cotidiano da cultura popular e da diversidade cultural de nossa realidade, ressaltando a contribuição das mulheres de todas as gerações.

221. Desenvolver políticas e estratégias de respeito a todas as pessoas: aceitação das diferenças culturais, sexuais, políticas, religiosas, étnicas e raciais, visando com isso à democratização das relações interpessoais e sociais.

222. Divulgar e se pautar pelos princípios do documento da Organização das Nações Unidas – ONU sobre envelhecimento ativo: independência, participação, dignidade, assistência e auto-realização.

223. Criar e viabilizar políticas públicas descentralizadas que democratizem o direito das mulheres ao lazer e ao esporte, para que tenham condições de manifestar seu potencial criativo e tenham acesso aos bens esportivos culturais produzidos pela humanidade respeitando a terceira idade.

224. Fomentar a produção cultural e a pesquisa que trate da temática da mulher, valorizando a produção cultural e científica das mesmas, incorporando a dimensão de gênero, raça e etnia". (BRASIL, 2004, p. 104-139)

A leitura das diretrizes aprovadas na I CNPM foi acima transcrita na totalidade por favorecer a duas conclusões: i) as propostas trazem à visibilidade uma diversidade impressionante de temas, questões, problemas e soluções relevantes; ii) as diretrizes muitas

vezes escapam à propositura objetiva políticas públicas e esboçam projetos políticos de sociedade, exigem rupturas inalcançáveis à uma simples gestão governamental ou, simplesmente, levantam bandeiras e causas ideológicas.

Sobre o conteúdo das deliberações conferenciais, um dos entrevistados no curso das investigações desse trabalho, afirmou que algumas diretrizes possuem caráter inovador enquanto outras não. Justifica:

Em geral, pelo menos na primeira conferência de cada área, as diretrizes aprovadas correspondiam ao acúmulo dos movimentos sociais do setor. E expressavam, também, de alguma maneira, o acúmulo de políticas públicas dos governos estaduais e municipais de esquerda. Volta e meia os delegados, sobretudo aqueles de origem efetivamente, popular, descobriam que determinada proposta era inconstitucional ou ilegal, e buscavam redimensioná-la, daí resultando (paradoxalmente) uma proposta original. Agora, se você comparar as diretrizes aprovadas nas conferências com as políticas públicas praticadas pelo Estado brasileiro durante a década de 1990, verá que quase todas elas tinham um caráter inovador, transformador, reformador.

De fato, é o que se extrai das diretrizes aprovadas na I CNPM, a compilação de um acúmulo histórico de diversos movimentos de mulheres, ávido por institucionalizar suas demandas e debates. Esse tipo de análise permite refletir com mais clareza acerca dos limites e possibilidades de influência das diretrizes de uma conferência nas decisões do governo. Mais uma vez, ressalta-se, essa relação será tratada no próximo subcapítulo.

4.2.3. A II Conferência Nacional de Política das Mulheres

Passa-se agora à análise da II Conferência Nacional de Políticas das Mulheres, cuja etapa nacional foi realizada entre 18 e 20 de julho de 2007, portanto três anos depois da primeira edição e já no segundo mandato do Presidente Lula.

A II CNPM foi convocada por Decreto Presidencial publicado em 17 de janeiro de 2007⁹². Seu primeiro artigo já explica que o principal objetivo é avaliar e atualizar o processo de implementação das deliberações da I CNPM, conforme se lê:

Art. 1º Fica convocada a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, a se realizar de 18 a 20 de agosto de 2007, sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República, e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, com o objetivo de analisar e repactuar os princípios e

⁹² Anexo V: Decreto Presidencial de 17 de janeiro de 2007, convocatório da II Conferência Nacional de Políticas das Mulheres.

diretrizes aprovados na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e avaliar a implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Logo após a publicação do decreto, a Secretaria de Política das Mulheres (SPM) publicou em Portaria o Regimento Interno aprovado no Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM)⁹³, que, além de convocar e estabelecer os prazos e regras gerais para a realização das etapas municipais e estaduais, dispôs o temário das discussões e aprofundou seus objetivos:

Art. 1o - A II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, convocada pelo Decreto Presidencial publicado no Diário Oficial da União edição número 13, Seção 1, página 7, de 18/01/2007, terá por objetivos:

- a) Analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM);
- b) Avaliar a implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2004/2007 (PNPM) nos níveis federal, estadual e municipal;
- c) Apresentar propostas de alteração do conteúdo do PNPM e da sua forma de execução;
- d) Analisar a participação política das mulheres nos espaços de poder e elaborar propostas para ampliar sua inserção.

Parece interessante transcrever, também, o artigo que estipula a regra de eleição de delegadas à etapa nacional, momento gerador de intenso processo de disputa em cada conferência:

Art. 19. A plenária de delegadas/os da etapa nacional da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres terá a seguinte composição:

I - Serão delegadas/os natas/os as/os 69 (sessenta e nove) integrantes, titulares e suplentes, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher;

II - 425 delegadas/os dos diferentes órgãos do Governo Federal indicadas/os para este fim; e

III - 2.306 (dois mil, trezentas e seis) delegadas/os eleitas/os dentre as/os participantes nas Conferências Estaduais, obedecendo a seguinte composição:

60% (sessenta por cento) de representantes da sociedade civil, totalizando 1.383; 30% (trinta por cento) de representantes dos governos municipais, totalizando 690; 10% (dez por cento) de representantes dos governos estaduais, totalizando 233.

O chamado nacional foi mais uma vez atendido por aproximadamente dois mil municípios e todas as unidades da Federação, envolvendo nessas etapas aproximadamente 190 mil participantes e quase o dobro de delegadas nacionais⁹⁴.

Uma consideração extremamente significativa quanto à II CNPM é que seu relatório final, bem como os Anais oficiais, não foram divulgados pela SPM nem pela Comissão Organizadora, seja em meio virtual ou em forma impressa, como havia sido feito na I CNPM.

⁹³ Regimento Interno da II Conferência Nacional de Políticas das Mulheres. Disponível em <http://www.sepm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2007/regimento-planinho.pdf>. Data de acesso: 16/08/2011

⁹⁴ Dados da Secretaria Geral da Presidência da República (BRASIL, 2011).

Sem dúvida, esse elemento dificulta o seguimento da execução das propostas e a transparência do processo. Todos os dados que aqui se reportam aos registros da conferência foram retirados dos Anais que chegaram a ser elaborados pela SPM e estão nos arquivos internos do órgão, disponibilizados pela atual administração para uso nessa pesquisa com o compromisso de sua não publicação integral.

De toda forma, alguns avanços podem ser observados nessa segunda conferência. Para facilitar a integração dos debates nas etapas dos três níveis, a Comissão Organizadora disponibilizou um documento chamado "Textos e Roteiros para Discussão", centrado na avaliação da implementação do Plano elaborado pela primeira conferência. Seu índice é exemplificativo do intuito desejado:

- Apresentação
- Posição das mulheres na realidade brasileira
- Implementação do plano nacional de políticas para as mulheres
- 1) Os desafios para a transversalidade de gênero
- 2) Avaliação das ações e políticas propostas no PNPM: Implementação e resultados alcançados
 - Capítulo 1 – Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania
 - Capítulo 2 – Educação inclusiva e não sexista
 - Capítulo 3 – Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos
 - Capítulo 4 – Enfrentamento à violência contra as mulheres
 - Capítulo 5 – Gestão e monitoramento do PNPM
- 3) Estimulando o debate – roteiro de discussão
 - Mulheres nos espaços de poder
 - 1) Introdução
 - 2) Formas de democracia
 - 3) Mecanismos e instrumentos de participação
 - 4) Sistema político brasileiro
 - 5) Considerações finais
 - 6) Estimulando o debate – roteiro de discussão
- Outros subsídios para discussão (BRASIL, 2007, Sumário).

Realizadas as etapas municipais e estaduais, eleitas as delegações e aprovadas as deliberações de cada uma delas, chegaram a Brasília em agosto de 2007 mais de 2.700 representantes desse acúmulo.

Mais uma vez, o Presidente Lula compareceu à cerimônia de abertura, com uma dezena de ministros, o que reforça a prioridade do governo com o processo, mas, também, a influência do Estado nessa instituição participativa, presente não apenas nesse ato simbólico mas em todos os atos da convocação à publicação das deliberações.

Se por um lado as conferências não são um espaço autônomo de organização e intervenção da sociedade civil, por outro a presença significativa dos atores estatais aproxima-

os das demandas e dos atores da sociedade civil, sendo esta uma característica ressaltada como virtude nas entrevistas realizadas por esta pesquisa.

Um trecho do pronunciamento da representante do Conselho Nacional de Direitos da Mulher na cerimônia de abertura ajuda a entender os melindres da relação Estado-sociedade nessa instituição participativa:

Eu gostaria de me reportar ao rico processo de construção desta Conferência Nacional que teve início nas conferências municipais e estaduais. Nos encontramos em vários lugares e, em vários estados, fazendo uma avaliação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Pudemos observar o grande envolvimento das mulheres em um processo democrático de participação e de proposição, processo este dotado de uma riqueza muito grande. Nesse debate, envolvemos mais de cento e noventa e cinco mil mulheres, e, eu considero este um momento muito importante para o Brasil, porque pela primeira vez na história, em 2004, nós realizamos uma Conferência e elaboramos um Plano Nacional.

Neste momento, estamos tendo a oportunidade de conhecer a implantação deste Plano e de enriquecê-lo com a palavra das mulheres. No processo de elaboração do segundo Plano Nacional teremos a oportunidade de avaliá-lo e de construir novos caminhos. Gostaria de fazer alguns registros importantes que significam avanços para o Brasil. Acho que a decisão política de criar a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, no início do Governo Lula, é uma posição acertada para que nós possamos enfrentar os problemas das desigualdades que ainda vivemos em nosso país; a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial também é uma decisão igualmente acertada. Nós temos que destacar estas políticas e considerá-las como avanços importantes. Não posso deixar de registrar, também, a importante vitória das mulheres deste País com a sanção da Lei Maria da Penha."⁹⁵.

A tranquila relação estabelecida entre governo e sociedade civil, especialmente nas conferências de mulheres⁹⁶, mas percebida também em boa parte das conferências realizadas no período Lula, tem relação com o fato de que os movimentos sociais organizados em torno de pautas de gênero e participação política em grande medida apoiaram a eleição do PT à Presidência da República, quando não estavam diretamente ligados ao partido ou às forças de esquerda que passaram a governar o país a partir de 2003.

Assim, as Secretarias e Ministérios dirigidos por esse campo de centro-esquerda muitas vezes estavam coordenados por militantes oriundos desses mesmos movimentos sociais, havendo uma identificação direta entre eles. É o caso da SPM, cuja Ministra e sua equipe eram militantes feministas, atuantes junto aos mesmos movimentos com que depois dialogaram do outro lado da vitrine.

⁹⁵ Trecho da intervenção de Carmen Helena Ferreira Foro, representante da sociedade civil e integrante do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, na cerimônia de abertura da II Conferência Nacional de Políticas da Mulher. (Anais da II CNPM).

⁹⁶ Celi Pinto chega a afirmar que as conferências de mulheres representaram um "grande encontro entre a sociedade civil e o governo", havendo "pouca clareza entre o que é Estado e o que é sociedade civil". (PINTO 2006, p.12)

Ademais, a reivindicação pela realização de conferências de mulheres fazia parte do programa político desses setores e do compromisso do PT com eles, de modo que a simples implementação do processo colaborava na construção de um sentimento de satisfação e congraçamento entre o governo e a sociedade civil.

Relações distintas foram estabelecidas em conferências realizadas sob o comando de Ministérios dirigidos por outros partidos da coalizão política nacional, como é o exemplo da Conferência das Comunicações, marcada por fortes atritos entre os setores sociais e entre estes e o governo.

De toda forma, essa identificação entre governo e sociedade, notória nas conferências de mulheres, não foram capazes de suprimir as divergências e disputas inclusive dentro da própria sociedade civil e desta com os atores governamentais. A II CNPM foi palco de fortes manifestações em torno do aumento de verbas para a execução do Plano Nacional e para o funcionamento da própria SPM, além de votações disputadas sobre temas específicos, como a questão da legalização do aborto.

De forma mais detalhista, a etapa nacional se organizou de forma muito parecida à da I CNPM, com aprovação do Regulamento⁹⁷, painéis de formação e informação e grupos de trabalho, sendo acrescidas nessa etapa as "rodas de conversa" para debate sobre temas não presentes no temário geral.

Os grupos de trabalho, responsáveis por encaminhar as propostas para votação na Plenária Final, foram divididos em dois temas: "Avaliação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres" e "Participação das Mulheres nos espaços de Poder", ambos com o objetivo de discutir o relatório síntese das conferências estaduais, elaborando sugestões e recomendações.

Realizaram-se 20 grupos de trabalho em dois dias, sendo cada dia reservado à discussão de um dos temas acima descritos. As propostas aprovadas por mais de 70% dos votos em cada grupo foram encaminhadas à Plenária Final apenas por referendo. As propostas aprovadas por 30% de cada grupo, seguiram à discussão e votação na Plenária Final.

Uma interessante novidade foi que os grupos do primeiro dia, voltados a avaliar a execução do Plano Nacional elaborado na I CNPM, tiveram também a tarefa de eleger 5 prioridades do Plano, uma clara tentativa do governo mensurar dentre as dezenas de diretrizes aprovadas em 2004, quais deveriam ser priorizadas.

⁹⁷ ANEXO VI: Regulamento Interno da II Conferência Nacional de Política das Mulheres.

Essa é uma dificuldade verificada nas conferências. Como são aprovadas diretrizes gerais, muitas vezes centenas delas em cada etapa, a implementação das propostas acaba estando suscetível a um alto grau de discricionariedade do governo, já que não há hierarquia de prioridades. É a isso que se referia Wampler, citado na sessão anterior, quanto à dificuldade de estudar a eficiência das conferências e dos conselhos, em detrimento ao programa orçamento participativo, que existe exatamente para definir prioridades da execução orçamentária.

O resultado final da II CNPM demonstra que o intuito de tornar as deliberações mais sucintas não foi alcançado. Em vez das 87 diretrizes de 2004, em 2007 foram aprovadas 199⁹⁸!

Conhecidas, assim, as principais informações sobre a convocação, o funcionamento e as deliberações da I e da II Conferência Nacional de Políticas da Mulher, passa-se à tentativa de compreender quais as consequências desses processos que mobilizaram todas essas pessoas, recursos, setores e esforços.

4.3. A influência das conferências sobre as decisões do governo

Entender qual a influência das decisões das conferências nas decisões que toma o governo significa entender o que acontece com as diretrizes aprovadas nesses espaços depois que terminam as etapas nacionais, ponto máximo do processo.

Como há sido exaustivamente destacado ao longo desse trabalho - e referendado pelos estudos citados no levantamento da literatura sobre participação no Brasil - , os resultados das conferências públicas são multidimensionais. Impactam o poder público, a sociedade, a relação entre eles, a cultura política, o bem-estar social, os partidos políticos, o pensamento científico: são inúmeras as dimensões de influência dessa instituição de participação e deliberação.

Há efeitos desde a convocação da conferência, passando pela mobilização de governos e movimentos na organização das etapas locais, influenciando decisivamente sobre os sujeitos participantes dos espaços de deliberação. O aprendizado coletivo e individual resultante de uma interação de tal magnitude é consequência destacada nas entrevistas realizadas, nos relatos de participantes, nas mudanças no discurso político e na administração pública, na experimentação de um novo modelo democrático, mais inclusivo e responsivo.

⁹⁸ ANEXO VII: Diretrizes aprovadas na II Conferência Nacional de Política das Mulheres.

Há efeitos, agora já posteriores à realização do evento conferencial, sobre a força das próprias reivindicações aprovadas como diretrizes, independente de qualquer decisão do governo sobre a implementação delas. As conferências propiciam a construção de redes na sociedade civil, mobilização em torno das propostas aprovadas, fortalecimento das reivindicações, na sociedade e junto ao poder público, pelo simples fato de terem se transformado em diretrizes aprovadas.

Mas e as decisões do governo? Também importam. A implementação de políticas públicas pactuadas através das instituições participativas faz parte de sua pretensão, motivam sua própria existência.

A questão, também já trabalhada ao longo desse texto, é que o processo de definição da agenda pública e, mais ainda, as políticas implementadas pelo governo, estão submetidas a muitos fatores. É muito difícil, em geral, determinar a origem precisa de uma decisão governamental.

Talvez por isso, principalmente nas conferências nacionais que privilegiam a participação de grupos organizados, como já visto e ressaltado pelas entrevistas realizadas pela presente pesquisa, a expectativa dos participantes - mesmo daqueles da sociedade civil - não seja necessariamente a imediata implementação do que se aprova na plenária final. Muitas vezes esperam principalmente a legitimação das reivindicações, a visibilidade de suas bandeiras, o acúmulo de forças em favor delas, a articulação das redes e a identificação de interlocutores no poder público, dentre outros.

De todo modo, insiste-se na questão. Cabe entender os pormenores de como são processados os resultados das conferências sobre o governo, nesse caso, das duas conferências da mulher sobre o governo Lula, pois a transformação das conferências em políticas implementadas fortalece a disposição de atores civis e estatais apostarem no espaço como mediador eficiente de soluções públicas.

Pois bem. Depois de aprovadas as diretrizes, o que é feito com elas? Em geral, o documento final é encaminhado para a instituição organizadora (normalmente, o ministério ou a secretaria responsável pelo tema).

Como conta Celi Pinto (2000), se as propostas tratam de competência exclusiva do ministério organizador, podem simplesmente ser homologadas pelo conselho nacional correspondente e autorizadas para execução pelo ministro. Em se tratando de proposta de competência compartilhada, a questão é mais complexa, pois exige reuniões interministeriais.

Dentre as barreiras para a influência das diretrizes está que a maioria delas são de competência compartilhada, ou, como já visto nas deliberações aprovadas nas duas

conferências da mulher, não consistem em propostas de políticas públicas executáveis pela simples homologação, consistindo em diversas reivindicações de bandeiras e causas ideológicas, projetos de sociedade, ruptura institucional e econômica. Ademais, não apresentam hierarquia de prioridade.

Mesmo assim, diversos atores apontam conquistas objetivas de políticas como resultado das decisões das conferências sobre as decisões do governo. A Secretaria Geral da Presidência da República, em seu balanço 2003-2010 (BRASIL, 2011), apresenta uma lista que atribui às conferências a aprovação de questões como o Sistema Único de Assistência Social; a Política Nacional do Plano Decenal de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; o Programa de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa e o Fundo Nacional do Idoso; o III Programa Nacional dos Direitos Humanos; a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.

No mesmo sentido, um comunicado do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2012), afirma que

de 2002 a 2010 o número de políticas públicas federais que contam com a colaboração social cresceu 64%. Em 2002, 11,5% dos programas sociais do Estado eram feitos em interação com a sociedade. Em 2010, esse percentual foi de 75,4%". E prossegue afirmando que "as conferências, apesar de terem periodicidade ainda mais alargadas, têm sido mobilizadas de forma relevante na formatação de políticas públicas.⁹⁹

A preocupação sobre a implementação das decisões das conferências também compôs a pesquisa UFMG/Vox Populi já citada nesse capítulo. Justifica-a seu coordenador Leonardo Avritzer:

(...) gostaríamos de enfrentar uma última questão que diz respeito à implementação das decisões. Esta constitui uma dimensão fundamental das formas de participação ligadas às políticas públicas. Desde a democratização brasileira, tal como foi mostrado acima, as políticas participativas estiveram fortemente vinculadas a decisões na área de políticas públicas. (AVRITZER, 2012, p. 19).

Em relação ao tema, o resultado das entrevistas aplicadas na referida pesquisa foi de

⁹⁹ "Os dados que compõem o comunicado são oriundos do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que faz o acompanhamento dos Planos Plurianuais, de onde vêm os componentes da pesquisa". (IPEA, Comunicado 132, "Participação social como método de governo: um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais"). Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12994&catid=8&Itemid=6. Data de acesso: 29/04/2012.

37% dos respondentes afirmando que o governo implementa ou a maioria ou um número médio de decisões. Consideramos esse número relativamente alto, principalmente se o comparamos com os 27,3% que afirmam que o governo implementa um número pequeno ou não implementa as decisões. Assim, podemos afirmar que temos evidências no mínimo parciais de que há um esforço de implementação das decisões tomadas nas conferências nacionais (AVRITZER, 2012, p. 21).

O resultado dos questionários da pesquisa supracitada sobre essa pergunta acerca da implementação das decisões das conferências, transcreve-se abaixo:

Figura 3: TABELA QUANTO À IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES DA CONFERÊNCIA (UFMG / Vox Populi)

TABELA 8 Implementação das decisões		
	Quanto a implementação das decisões ou orientações da conferência, diria que:	
	Frequência	%
Governo sempre implementa decisões tomadas durante conferência	8	5,6
Governo implementa maioria das decisões tomadas	15	10,5
Governo implementa um número médio de decisões tomadas	28	19,6
Governo implementa um número pequeno de decisões tomadas	26	18,2
Governo não implementa as decisões tomadas durante conferência	13	9,1
NR	53	37,1
Total	143	100,0

Fonte: Pesquisa PRODEP/Vox Populi.

Fonte: (AVRITZER, 2012, p. 21).

Feitas as considerações acerca da implementação das decisões das conferências pelo governo; registrada a multidimensionalidade dos efeitos delas e a multiplicidade de fatores que incidem sobre ele; conhecidas barreiras à implementação e as outras expectativas dos atores envolvidos; sem embargo, foram apresentados elementos que comunicam positivamente a capacidade de influência que tiveram as conferências sobre o governo Lula.

Detenha-se atenção, agora, sobre as duas conferências de política para as mulheres foco do presente estudo e sobre os resultados que elas produziram sobre o governo e suas políticas.

4.3.1 A I e a II Conferência de Políticas para as Mulheres e sua influência sobre o Governo Lula

Ao sistematizar as diretrizes da I Conferência Nacional de Política para as Mulheres (CNPM), Celi Pinto resume-as estruturadas em três questões fundamentais: "a intervenção estatal no sentido de garantir políticas públicas para as mulheres; as políticas específicas de ações afirmativas; a construção de mecanismos de participação e de controle social das ações do estado" (PINTO, 2006, p. 18).

Interessante constatar que a ampliação de mecanismos de participação e controle social sejam das principais reivindicações da IP em estudo. Assim, a realização das conferências é, em si, uma satisfação das principais diretrizes das conferências de mulheres.

A Articulação de Mulheres Brasileiras, em seu balanço das políticas públicas para as mulheres executadas no Brasil de 2003 a 2010, saúda as iniciativas nesse sentido:

Logo que o governo Lula iniciou seu primeiro mandato, deu sinais de que a superação das desigualdades vividas pelas mulheres seria assumida como um desafio. Não deixaram dúvidas a esse respeito três ações importantes: a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), com status de Ministério; a convocação da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, com responsabilidade de definir as diretrizes nacionais e estabelecer as prioridades para uma Política Nacional para Mulheres; e a criação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (AMB, 2011, p. 20).

O documento da AMB reconhece, ainda, que as duas conferências foram importantes no estabelecimento de compromissos políticos entre o governo e o movimento de mulheres e, ainda:

a institucionalização da proposta de "políticas para as mulheres" levou mais mulheres a ocuparem espaços na gestão pública, seja pela via da participação em conselhos de direitos das mulheres, seja na direção de organismos de políticas para mulheres instituídos no Poder Executivo, ou ainda atuando na disputa de orientação dessas políticas no momento das Conferências (AMB, 2011, p.21)

Mais uma vez, a realização da conferência em si mesma é realizadora de suas próprias deliberações. A presença de mais mulheres em espaços de poder, de participação política, de gestão pública e de controle social foi a reivindicação principal da II Conferência. Como ressalta o excerto da AMB acima transcrito, a institucionalização do tema abriu portas para a

inclusão de mulheres em espaços decisórios e das "políticas para as mulheres" na agenda do poder público.

Por mais que sejam relevantes os efeitos da própria execução das conferências em relação a propiciar a implementação de suas diretrizes, essas são influências que aqui consideraremos subsidiárias, embora realizar as conferências seja uma decisão do governo e, ao tomá-la, esteja influenciado também pelas diretrizes da conferência anterior. Por exemplo, foi a I CNPM que deliberou um prazo de três anos para a realização de sua segunda edição. Ao convocar esta em 2007, o governo cumpriu essa diretriz.

Entretanto, no percurso da compreensão de como são processadas as decisões das conferências pelo governo, volta-se ao exame mais detido sobre a influência direta das diretrizes sobre as políticas públicas para além da realização do espaço público de deliberação satisfaz em si mesmo.

Realizar tal análise não é tarefa simples. Como já antecipado ao longo desse trabalho, não há metodologia capaz de determinar a origem de uma decisão pública - influenciada por múltiplos fatores - , muito menos fazer uma ilação objetiva entre ela e instituições participativas como as conferências, que elaboram listas de reivindicações muitas vezes genéricas.

Por esse motivo, as pesquisas que se desenvolvem em busca da efetividade das conferências sobre decisões públicas, fazem-no por caminhos menos precisos. Avritzer (2012) e Enid Silva (2009), aqui já citados, recorrem a entrevistas com participantes e gestores, respectivamente, para auscultar a *percepção dos atores envolvidos* sobre a implementação das decisões.

A pesquisa do IUPERJ (2010), única organizada a partir de um modelo quantitativo de relações de causalidade, utilizou como conexão entre as variáveis "decisões da conferência" e "decisões do governo" apenas a correspondência de temas em normas públicas posteriores às conferências. Ou seja, qualquer ação do governo sobre questões reivindicadas nas conferências que tenham ocorrido após a realização destas, foram consideradas como confirmadoras da relação de causa-efeito. A única referência factual, portanto, foi a de temporariedade. A causalidade, apenas suposta.

Wampler é taxativo:

"a influência dos conselhos e das conferências sobre as decisões políticas muitas vezes é indireta. Decisões geralmente tomadas pelo governo na formulação de políticas podem incorporar recomendações, mas nenhum estudo ainda foi capaz de demonstrar se as recomendações políticas que são diferentes das posições políticas do governo são efetivamente implementadas e em que medida. Assim, no tocante

aos conselhos e às conferências, podemos afirmar que os cidadãos e as lideranças comunitárias ocupam papel fundamental no fornecimento de informações aos atores-chave do governo, que então devem tomar decisões políticas considerando os seus respectivos resultados (WAMPLER, 2011, p. 46).

Com isso, quer-se ressaltar, conforme justificado nas razões epistemológicas apresentadas na Introdução do presente trabalho, que não se pretende aqui trabalhar com conceitos como "determinação", "causalidade" ou qualquer pretensão absolutista acerca de influências em decisões. Não é o tipo de ciência com que se alinha essa investigação, tampouco parece possível determinar causas e efeitos de forma tão exata em relação a ações tão complexas e subjetivas como decisões humanas, mesmo que públicas.

De todo modo, parece possível trabalhar com evidências e supor influências. Há frequentes casos em que políticas são perceptivelmente implementadas por algum fator preponderante, mesmo que dificilmente exclusivo. Há também fatores diversos que, mesmo não preponderantes, somam incentivos à definição de uma política.

Para entender essa questão em relação às duas conferências das mulheres, vai-se utilizar como fonte cinco conjuntos de informações:

- i) a posição do governo Lula, especialmente através da publicação da Secretaria Geral da Presidência da República (BRASIL, 2011) com o balanço oficial sobre a participação social no período 2003-2010;
- ii) a posição de movimentos sociais e lideranças feministas, especialmente através do balanço 2003-2010 da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB, 2011);
- ii) as entrevistas realizadas pela presente pesquisa, com membros do governo e da sociedade civil à época envolvidos na I e na II conferência;
- iv) atos oficiais, legislação e políticas implementadas após as duas conferências;
- v) as diretrizes aprovadas na I e na II CNPM.

As políticas apontadas em concordância pelos atores envolvidos (três primeiras fontes) como resultantes da I ou da II CNPM serão comparadas com políticas de fato implementadas após a realização de cada uma delas (quarta fonte). O resultado desse cruzamento será comparado com as diretrizes reivindicadas pelas conferências. A coincidência entre as fontes, portanto, será considerada como evidência da influência entre as CNPMs e as decisões do governo Lula.

Tal metodologia não pretende uma conclusão absoluta nem universal dessa relação, como já antecipado no marco metodológico disposto no capítulo introdutório. Serão avaliados alguns casos selecionados a partir do pronunciamento dos atores envolvidos nessas duas

conferências, por considerar que a simples superposição entre diretrizes e políticas públicas posteriormente implementadas carece do elemento político da identificação dos próprios atores quanto à origem da decisão. A superposição simples foi adotada como metodologia da pesquisa do IUPERJ (2010) aqui já referida: todas as diretrizes conferenciais foram comparadas com normas publicadas pelo Executivo ou tramitadas no Legislativo após a reivindicação delas. A relação entre os conteúdos foi considerado suficiente para concluir influência entre as variáveis. Ou seja, o critério foi exclusivamente o da *temporiedade*, mesmo que nenhum ator tenha se pronunciado a respeito da influência de uma sobre a outra. Considera-se o vínculo frágil, pois muitos outros fatores podem ter levado às decisões, sem passar por qualquer relação com as conferências. Por exemplo, o simples fato de o governo ter aumentado as verbas destinadas a um programa em período posterior à aprovação dessa diretriz na conferência pode não ter qualquer relação com esta, os gestores públicos podem sequer ter tomado conhecimento sobre essa diretriz.

Ao mesmo tempo, tão somente o pronunciamento dos atores sobre essa relação carece de elementos objetivos. A pesquisa coordenada pelo professor Leonardo Avritzer (2012) e o levantamento feito por Enid Silva (2009), também já trabalhadas aqui, apresentaram dados sobre a efetividade da participação apenas a partir da opinião de participantes e gestores, respectivamente. Considera-se que o vínculo também é frágil, pois a existência real dessas políticas que os atores consideram implementadas é fundamental para dar validade à ideia deles. Por exemplo, os atores podem considerar que o governo implementou a diretriz de criar um marco legal para uma questão, mas não existir nenhuma norma real sobre isso.

É por isso que a metodologia utilizada no presente trabalho buscou associar os dois elementos, objetivo e subjetivo, com vistas a fortalecer as evidências de que houve influência das diretrizes sobre as decisões. Evidente que o alcance da pesquisa e número de caso investigado não são tão abrangentes quanto as importantes contribuições de Avritzer, Silva e do IUPERJ. Mas a articulação entre os vínculos delas parece ser uma contribuição interessante ao debate sobre modelos de avaliação da efetividade participativa.

Inicie-se, então, a análise das fontes supracitadas a partir da posição oficial do governo acerca de sua influência, por ser, dentre todas, a que mais reivindica políticas implementadas como resultado da I e da II CNPM. A lista está publicada no relatório da Secretaria Geral da Presidência da República sobre a participação no Brasil de 2003 a 2010, (BRASIL, 2011) como se segue:

- "O Plano Plurianual 2008-2010 incorporou uma dimensão essencial da promoção da igualdade de gênero, raça e etnia";
- "O número de organismos governamentais de políticas para mulheres nos estados e municípios foi multiplicado por vinte";
- "Vinte e quatro estados aderiram ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, sendo que 21 assinaram o Pacto Federativo";
- "A Lei Maria da Penha também pode ser compreendida como resultado do novo lugar conferido às questões de gênero na agenda do país";
- "Trabalhadoras domésticas conquistaram direitos, como a possibilidade de contribuição ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)";
- "A Secretaria criou o Programa mulheres Construindo Autonomia na Construção Civil";
- "Mais de um milhão de documentos foram emitidos para mulheres do campo, por meio do Expresso Cidadã";
- "Nas duas conferências foram definidas as diretrizes para o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres".

Ao analisar cada uma das políticas acima, percebe-se que: i) todas fazem parte de reivindicações das conferências, algumas da primeira, outras da segunda e a maioria das duas; ii) todas são políticas *de fato* implementadas *após* a realização das conferências.

Todavia, ao consultar as demais fontes, apenas três dessas políticas são também apontadas como resultado das conferências (além de algumas outras acrescentadas por uma ou outra fonte)¹⁰⁰: A Lei Maria da Penha, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência e o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM).

Indubitavelmente, o grande consenso sobre políticas implementadas por influência das CNPMs diz respeito à promulgação do Plano. A visão da literatura, do governo, da sociedade

¹⁰⁰ Uma das entrevistadas do governo destaca a priorização das mulheres como titulares do Programa Bolsa-Família como uma política implementada em consequência da II CNPM; outra entrevistada, dessa vez representante da sociedade civil, acrescenta, de forma genérica, "iniciativas na educação, no ministério do trabalho, o debate sobre políticas de combate a violência em relação as mulheres rurais". Um relatório publicado na III Conferência de Política das Mulheres, realizada em 2011, atribui o aumento de 295% no orçamento da SPM e a criação de mecanismos de gênero em seis Ministérios como conquistas da II CNPM.

e, principalmente, a factual promulgação legal do PNPM¹⁰¹ reforçam a evidência. Senão, veja-se:

Alexandre Ciconello, diz que a experiência é exemplar:

O resultado do processo da I Conferência (2004) foi a elaboração de uma lista de diretrizes para a formulação do primeiro Plano nacional de Políticas para as Mulheres, que orientaria a ação de todos o governo federal no tocante à igualdade de gênero. Depois foi constituído um GT para elaborar o plano, com presença da sociedade civil. Em dezembro é lançado o Plano e montado o Comitê de Articulação e monitoramento dele, também com a sociedade civil. Em 2007, a II Conferência avalia e revisa o Plano: essa experiência inaugura uma nova etapa nos processos de participação no Brasil no que diz respeito à institucionalização de mecanismos plurais de prestação de contas. (CICONELLO, 2008, p. 7)

De fato, a aprovação do I PNPM, fruto da I Conferência, e sua revisão e promulgação como II PNPM, através de proposição da II Conferência, são os argumentos mais utilizados pelos que defendem a efetividade das decisões delas. Relembre-se que aprovar o I Plano e revisá-lo eram os dois objetivos gerais publicados desde o decreto presidencial convocatório de cada uma das conferências.

O roteiro para debate apresentado às delegadas, na edição de 2007, é bastante esclarecedor:

A I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM) objetivava construir a partir da experiência de luta e das demandas e reivindicações históricas dos movimentos feministas e de mulheres os princípios e diretrizes que norteariam o futuro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Passados quase três anos é praticamente um consenso entre nós, gestoras/es responsáveis pela formulação e implementação de políticas para as mulheres e a sociedade civil, que a I CNPM cumpriu plenamente seus objetivos. A partir de sua realização, estabeleceram-se compromissos, ampliaram-se os espaços de participação e controle social e definiu-se uma pauta ampla. No âmbito do Governo Federal, a elaboração e implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) é a expressão maior deste compromisso (BRASIL, 2007, p. 9).

No mesmo sentido, caminha o texto da Ministra Nilcéa Freire publicado na apresentação do Regimento da II CNPM:

Neste período, cumprimos com o compromisso de elaborar e colocar em prática o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Em cada um dos seus eixos, importantes ações foram empreendidas por cada um dos ministérios e secretarias especiais que participam do Plano no âmbito do governo federal. Igualdade na

¹⁰¹ ANEXO VIII: Decreto Presidencial, número 5.390 de oito de março de 2005, modificado pelo decreto 6.269 de 22 de novembro de 2007, que respectivamente implementa e modifica o Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNMP).

diversidade, autonomia das mulheres, universalidade, participação e transparência dos atos públicos foram princípios deliberados por unanimidade na I Conferência e que nortearam não só a formulação do Plano Nacional, mas que seguem orientando sua implementação. O acompanhamento da execução pelo governo federal, das ações previstas no Plano pode ser feito por toda a sociedade através do Sistema de Acompanhamento do PNPM que está disponível na página web da SPM¹⁰².

Uma das entrevistadas da sociedade civil no curso da presente pesquisa, membro do Conselho Nacional de Direitos da Mulher à época da I CNPM, respondeu positivamente à pergunta sobre a participação da sociedade civil no encaminhamento das diretrizes aprovadas, segundo ela, feita através do próprio Conselho e do Comitê de Monitoramento do Plano¹⁰³.

A mesma entrevistada afirma que, "de forma geral e em grande parte" as diretrizes deliberadas nas conferências foram incorporadas na agenda do Governo Federal, ressaltando, contudo, que há "ainda muitos desafios para uma real institucionalização", destacando "o desafio de que as definições nacionais cheguem na ponta e para isso há que haver estratégias dos ministérios mas também muita pressão do movimento nos estados e municípios".

Mais uma vez é patente a consciência dos militantes organizados que participam de conselhos e conferências quanto à relevância da pressão social para a efetivação das deliberações. Não se percebe uma expectativa imediata de satisfação das diretrizes.

A avaliação da Articulação de Mulheres Brasileiras é ainda mais contundente. Reconhece a visibilidade que o I e o II Plano deram às desigualdades vividas pelas mulheres, mas concluem que os resultados são contraditórios:

Apesar dos dois documentos, é possível afirmar que as políticas públicas, em seu conjunto, no governo Lula não foram concebidas a partir da perspectiva de enfrentamento das desigualdades vividas pelas mulheres. O desequilíbrio de poder entre o Ministério do Planejamento e a Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM) era evidente. Os PNPMs não foram parte integrante do Ciclo Orçamentário. Foram um instrumento paralelo, que tentou criar vínculos com o planejamento das políticas e o orçamento público, mas encontrou muitas dificuldades (AMB, 2011, p. 46).

¹⁰² "Regimento II Conferência Nacional de Política para as Mulheres". Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/pnpm/regimento-site.pdf>. Data de acesso: 22/04/2012.

¹⁰³ O Plano Nacional de Política das Mulheres foi aprovado pelo decreto presidencial de número 5.390, publicado em oito de março de 2005. A mesma normativa instituiu o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano, no âmbito da Secretaria de Política das Mulheres, composto por membros da sociedade civil e representantes de todos os ministérios cujas políticas pudessem estar relacionadas com a implementação do Plano. Em 22 de novembro de 2007, o decreto 6.269 modificou o anterior, para incluir deliberações da II Conferência.

De toda forma, mesmo distintas as avaliações sobre a efetividade dos planos, a partir do conjunto de fontes consultadas no curso da presente investigação - bibliografia, documentos e entrevistas -, verificou-se indicações unânimes de que o I e o II Plano foram resultado direto da I e da II CNPM respectivamente e que sua aprovação e revisão por decreto presidencial, em anexo ao presente trabalho, elevaram as políticas públicas de gênero a um patamar institucional inédito e significativo.

Percebe-se que a aprovação de Planos e Pactos são frequentes medidas oriundas das conferências nacionais, talvez por exigirem mais diálogo que orçamento e traduzirem mais pretensões de políticas do que execução de projetos. Mais ainda, os Planos Nacionais (como o das mulheres, o da juventude, o da pessoa idosa, da criança e do adolescente) acabam por sistematizar uma série de reivindicações acumuladas por movimentos organizados em torno dessas pautas. Aprová-los não significa uma imediata implementação de seu conteúdo, funcionando mais como uma carta de intenções, mesmo que seja uma carta de intenções amplamente legitimada pela riqueza do processo participativo.

A segunda política aqui examinada, dentre aquelas inicialmente listadas a partir dos dados da Secretaria Geral da Presidência, afirma e nega a reflexão acima. É que o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres é uma ação oriunda da Política Nacional de Enfrentamento à Violência, por sua vez originada no I PNPM:

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres foi estruturada a partir do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), elaborado com base I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em 2004 pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher. O PNPM possui como um de seus eixos o enfrentamento à violência contra a mulher, que por sua vez, define como objetivo a criação de uma Política Nacional. Vale notar que a questão do enfrentamento a todas as formas de violência contra a mulher foi mantida como um eixo temático na II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em agosto de 2007.

As ações detalhadas e as metas a serem implementadas pela Política Nacional encontram-se previstas no Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que constitui um plano de ações referente à Agenda Social do Programa de Aceleração do Desenvolvimento, elaborado em agosto de 2007.¹⁰⁴

Ou seja, o I PNPM foi capaz de garantir a implementação específica de uma de suas metas, e isso nega a ideia de que os planos sejam apenas compromissos genéricos. Por outro

¹⁰⁴ Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Secretaria de Política das Mulheres, Governo Federal. Disponível em: <http://sgdatabase.unwomen.org/uploads/Politica%20Nacional%20Enfrentamento%20a%20Violencia.pdf>. Acessado em: 18/08/2012.

lado, a ação específica foi ironicamente a geração de outro Plano, o de enfrentamento à violência.

Os resultados do Pacto Nacional, contudo, a principal ação do Plano de Enfrentamento à Violência, são expressivos nos dados oficiais encontrados, sendo talvez por esse motivo que ele seja apontado em quase todas as fontes consultadas como uma destacada política oriunda das conferências de mulheres: todos os estados e o Distrito Federal assinaram o Pacto, havendo um aumento de mais de 180% no número de serviços especializados no atendimento à violência contra as mulheres.

A relação entre essa política e as conferências, contudo, já é menos evidente que a do PNPM, embora responda às quatro condições preliminarmente estabelecidas como referência pela metodologia anunciada por esse trabalho: ter relação de conteúdo com as diretrizes das conferências; ter sido implementado de fato; ter sido implementado após sua reivindicação conferencial; ser apontado pelo conjunto das fontes - entrevistas, documentos do governo e da sociedade civil - como fruto das conferências.

Passe-se, pois, a análise da terceira política estudada que cumpriu esses quatro requisitos: a Lei Maria da Penha (lei 11.340, de 6 de agosto de 2006)

A I CNPM havia desenvolvido todo um eixo de diretrizes relacionadas à violência doméstica e sexista, até então sem legislação específica no Brasil. A visibilidade alcançada por essa lei e as significativas mudanças que ela trouxe ao tratamento da violência contra as mulheres pelo Estado e pela sociedade, são de tão amplo conhecimento que dispensam mais explicações.

Aqui, importa ressaltar que tanto o governo quanto a sociedade civil reconhecem a origem dessa importante Lei nas reivindicações da I CNPM. Observe-se, primeiro, a palavra oficial do governo:

As Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres - em 2004 e 2007 - reafirmaram o compromisso do governo com a construção da política de gênero no país, com atribuições para municípios, estados e União, e os poderes Legislativo e Judiciário. A mobilização social em torno do tema tornou possíveis conquistas históricas, como a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06), fundamental para abolir a impunidade que predominava nos casos de violência contra a mulher (BRASIL, 2011, p. 40).

No mesmo sentido, o pronunciamento da representante da sociedade civil, Carmen Helena Ferreira Foro, na abertura da II Conferência:

Nós temos que destacar estas políticas e considerá-las como avanços importantes. Não posso deixar de registrar, também, a importante vitória das mulheres deste País com a sanção da Lei Maria da Penha (ANAIS II CNPM, 2008, p. 17).

Até mesmo o crítico balanço da Articulação de Mulheres Brasileiras registra:

A política de enfrentamento à violência contra as mulheres conseguiu, um ano antes de encerrar o II PNPM, superar as metas traçadas para o quadriênio 2008-2011. Mesmo com dificuldades, a Lei Maria da Penha (LMP) foi sancionada, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher veio sendo implementado (AMB, 2011, p. 46)

A sanção da Lei Maria da Penha, portanto, também cumpre os quatro requisitos de vínculo aqui estabelecidos: é uma das diretrizes da I CNPM; é reconhecida pelo governo e pela sociedade civil como fruto dessas reivindicações; foi de fato implementada, incontestável por sua promulgação em lei; foi sancionada após sua reivindicação conferencial.

Esse caso da Lei Maria da Penha, contudo, é significativo do que se discorre ao longo desse trabalho. A complexidade do mundo das decisões não permite afirmar seguramente que um elemento específico foi, sozinho, detonador de uma decisão pública. Sem dúvida, muitos outros elementos contribuíram para a sanção da referida lei: a expansão desse tipo de crime no país, as recomendações de organismos internacionais, a luta da própria Maria da Penha, etc.

O fato de que o governo e a sociedade imputem à I CNPM responsabilidade sobre a decisão, a magnitude que o tema teve nesse espaço participativo e o fato de que tenha sido promulgada após a conferência também são evidências que permitem afirmar que houve influência, mesmo que não se possa - nem se pretenda - comprovar que foi uma influência determinante, ou mais determinante que os outros fatores.

Dito isso e em busca de melhor compreender como as diretrizes dessas conferências influenciaram decisões do governo Lula, parece importante também suscitar a análise sobre políticas que **não** foram implementadas, apesar de reivindicadas pelos espaços participativos.

A aprovação do I e do II Plano, o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência, a aprovação da Lei Maria da Penha são exemplos aqui considerados como influenciadores das decisões do governo Lula. Mas, então, porque outras diretrizes não tiveram a mesma consequência? É o que se passa a analisar.

Um dos principais e mais polêmicos temas relacionados às políticas públicas de gênero, frequente e recorrente em praticamente todas as etapas municipais das conferências e em todas as etapas estaduais e nacionais¹⁰⁵, é a questão do aborto.

Para as feministas, as mulheres devem ter o direito de decidir sobre o seu corpo e, conseqüentemente, sobre o prosseguimento ou não de uma gravidez. Para outros setores, inclusive muitas mulheres, a vida embrionária está acima da autonomia individual. Essa polêmica verificada nas conferências é, na verdade, o reflexo de um debate que também divide a sociedade brasileira, sendo que, pelos elementos já elencados, a correlação de forças nesses espaços é mais favorável às feministas que em outras instituições como o Parlamento e o Governo e a própria sociedade.

Por isso, para os grupos feministas que se mobilizam em torno das conferências, aprovar diretrizes em defesa da legalização ou descriminalização do aborto é questão central, da mesma forma que para as mulheres contrárias a essas medidas o tema é fortemente mobilizador de oposição.

Pois, verifique-se o ocorrido.

A I Conferência Nacional de Políticas das Mulheres aprovou uma diretriz claríssima em defesa da legalização e da descriminalização do aborto, conforme se lê:

Promover e garantir o reconhecimento público do direito das mulheres e dos casais quanto à opção da maternidade/paternidade, possibilitando meios para a regulação da sua fecundidade, afirmando o caráter laico das políticas de saúde reprodutiva. Neste sentido, a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres recomenda a descriminalização e a legalização do aborto, com a garantia da assistência ao aborto no serviço público de saúde. (Resolução 183 da I CNPM)

Ora, a conhecida polêmica faz desse caso um interessante exemplo sobre a complexidade que envolve a efetividade das conferências. Deveria a aprovação dessa diretriz encontrar imediata vazão sobre o governo? Some-se a dificuldade de que a implementação

¹⁰⁵ Durante o período de escrita da presente Dissertação, foi realizada a III Conferência de Política para as Mulheres. A etapa nacional aconteceu em Brasília, de 12 a 15 de dezembro de 2011. Mais uma vez, o tema do aborto foi a principal polêmica do encontro, tendo sido responsável por uma grande e tensa paralização da Plenária Final, inclusive com a necessidade da repetição das defesas das propostas e da própria votação. Não havia acordo na Mesa condutora dos trabalhos sobre a forma de encaminhamento da votação, que foi realizada de uma forma radicalmente questionada pelas delegadas. A votação chegou a ser feita de três formas distintas e houve a necessidade de contar os crachás individualmente. Ao final, foi aprovada a resolução em torno da "legalização do aborto", derrotando as posições que defendiam a "descriminalização do aborto" e aquela que defendia a manutenção da legislação atual. Tal relato tem por fonte a observação pessoal, já que quem escreve o presente trabalho participou como delegada do poder público à III Conferência Nacional, sendo eleita na etapa de Pernambuco dentre as vagas destinadas aos governos municipais. Entre janeiro de 2009 e dezembro de 2011, Louise Caroline S. de Lima e Silva desempenhou o cargo de Secretária Especial da Mulher da Prefeitura de Caruaru. Esta informação parece relevante por posicionar a autora em relação ao tema que investiga.

dessa proposta exigiria modificação legal, quiçá constitucional. Como imaginar que uma maioria parlamentar qualificada estivesse sujeita simplesmente a uma diretriz conferencial?

Veja-se como o encaminhamento foi dado, portanto.

Ainda em 2004, ano de realização da conferência, a Secretaria de Política das Mulheres (SPM) criou uma Comissão Tripartite¹⁰⁶ para buscar caminhos de efetivar a resolução que reivindicava a legalização do aborto.

Dois anos depois, a comissão apresentou como resultado de seus trabalhos e diálogos um anteprojeto de Lei contendo as demandas elencadas naquela diretriz: revogava do Código Penal o abortamento como crime; regulamentava a realização do aborto garantindo atendimento no Sistema Único de Saúde, dentre outras considerações.

Como há sido recorrente todas as vezes em que esse debate surge no país, houve grandes mobilizações contrárias ao anteprojeto por parte de diversos setores da sociedade, especialmente aqueles ligados às instituições religiosas, com forte repercussão midiática.

O governo acabou encaminhando o anteprojeto da Comissão à deputada Jandira Feghalli, feminista atuante na Câmara dos Deputados, para que ela o apresentasse à Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF). Ou seja, não foi o Poder Executivo que apresentou a proposta como Projeto de Lei ao Congresso Nacional, embora a Comissão Tripartite e a entrega à deputada Feghalli tenham sido gestados pela Secretaria de Política das Mulheres do Governo Federal.

O caso é exemplificativo do quanto a correlação de forças, na sociedade e nas demais instituições do Estado, determinam a influência que demandas participativas têm sobre o governo. Assumir a legalização do aborto e um projeto de lei nesse sentido como uma política do governo traria a esse ator um nível elevado de desgaste social e político. Provavelmente, supõe-se, nem dentro do governo havia consenso sobre a questão. Por tudo isso, o caminho encontrado pela SPM foi apresentar a iniciativa a uma Deputada.

Somente em 2008 a CSSF e a Comissão de Constituição e Justiça deliberaram sobre o projeto que legalizaria o aborto no Brasil, rejeitando-o em ambas as comissões. Assim, uma das mais importantes diretrizes da I Conferência de Políticas para as Mulheres sequer chegou ao plenário da Câmara dos Deputados.

O comportamento do governo Lula nesse caso divide opiniões da sociedade civil envolvida na conferência. Uma das entrevistadas pela presente pesquisa incluiu "a iniciativa

¹⁰⁶ A Comissão Tripartite era composta por membros do governo, do parlamento e da sociedade civil, em igual número de componentes. A Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) tentou fazer parte da comissão, tendo sido vetada por resistência de outros grupos em nome da laicidade do Estado (AMB, 2011).

de elaborar um projeto de lei de descriminalização e legalização do aborto" como uma das principais vitórias das conferências.

Já a Articulação de Mulheres Brasileiras denuncia que todo esse processo só prejudicou a luta pela legalização do aborto. Para elas, a esquiva do Poder Executivo em assumir o projeto contribuiu para que os setores contrários se organizassem, derrotassem a iniciativa e iniciassem uma ampla mobilização contra o aborto no Brasil.

Atualmente, não tramita nenhum projeto favorável à descriminalização do aborto no Congresso Nacional. No entanto, tramitam inúmeras propostas criminalizadoras das mulheres e das lutas sociais, dentre as quais o projeto que institui o chamado Estatuto do Nascituro; que tornam o aborto crime hediondo; que instituem o cadastro obrigatório da gravidez, dentre outros retrocessos. (AMB, 2011, p. 42)

Uma conclusão paradoxal sobre essa análise é que, mesmo tendo sido a legalização do aborto uma política não implementada, não se pode negar que a diretriz da conferência influenciou decisivamente a decisão do governo formar a comissão e elaborar o anteprojeto. Ou seja, a reivindicação conferencial logrou ser encaminhada até o processo decisório do governo e impulsionar atitudes em sua direção¹⁰⁷.

Todavia, esse eficiente encaminhamento das decisões, se pode ser constatado nos casos específicos acima estudados, não parecem alcançar outras dezenas de diretrizes, sequer citadas pelas fontes analisadas.

Em busca de entender os limites da efetividade participativa, encontram-se barreiras formais e outras sistêmicas.

Em relação aos problemas formais, há recorrentes críticas às dificuldades no processamento dos resultados. O documento da AMB afirma que "não há um sistema de participação organicamente estruturado, o que deixa sem repercussão as decisões dos eventos" (AMB, 2011, p. 36). Critica, também, a falta de um balanço entre o que foi aprovado nas conferências e as ações governamentais, bem como o fato das resoluções serem listas de reivindicações, questões já observadas aqui.

A falta de um sistema de acompanhamento, que dê consequência mais objetiva e institucionalizada às decisões participativas, também é apontada como barreira pela própria avaliação que a II Conferência faz sobre a implementação do Plano aprovado na I.

¹⁰⁷ Nesse sentido, autores como Avritzer (2012) e Pogrebinski (2010) trabalham a ideia de que a dimensão mais relevante da efetividade das conferências vai até o eficiente encaminhamento de suas decisões às instituições que decidem. A partir desse momento, cabe aos gestores e parlamentares reagir conforme lhes impactem as propostas participativas. Implementar o conteúdo, portanto, diria respeito ao Executivo e ao Legislativo, não ao papel da conferência.

O relatório final da etapa nacional, além das diretrizes elencadas no subcapítulo anterior, também traz uma sessão dedicada aos "Obstáculos à implementação do PNPM", dividida em quatro blocos: mecanismos institucionais, orçamento, informação e cultura política. A primeira barreira à efetividade das decisões conferenciais apontada pelo relatório é a "fragilidade de mecanismos institucionais", também formal.

Nesse sentido, colabora Enid Silva:

Do processo de encaminhamento dos resultados das conferências nacionais, apreende-se, mesmo preliminarmente, que o que é feito dos resultados das conferências ainda não é de conhecimento amplo. Além disso, pode-se afirmar que os resultados das conferências nacionais não encontram vazão automática para dentro da esfera pública federal. Ou seja, o processamento das deliberações das conferências pelo governo federal ainda padece de um método institucional de gestão, pois o que se identificou é que cada conselho/ministério processa os encaminhamentos da forma que mais lhe aprouve. Sendo que há aqueles que sequer sabem como são (e se são) feitos os encaminhamentos para as deliberações das conferências que realizaram. Desta forma é importante chamar atenção para a necessidade de atribuir um caráter procedimental às conferências nacionais a fim de que sejam impostos procedimentos e processos que garantam que suas deliberações tenham força no âmbito das decisões do executivo e do legislativo e incidam no ciclo de elaboração, controle e gestão de políticas públicas. (SILVA, 2009, p. 29)

Do ponto de vista de barreiras sistêmicas, a autora ressalta a complexidade de temática das conferências como um elemento complicador da efetividade das conferências nacionais¹⁰⁸. De fato, centenas de dispositivos aprovados exigiriam uma ruptura social e econômica de dimensões inimagináveis. Até que ponto as decisões das instituições participativas deveriam, ou poderiam, modificar a orientação política de um governo?

Dentre os limites apontados pela II Conferência, por exemplo, está a crítica à política econômica do governo federal e ao pagamento das dívidas externa e interna, que, segundo as conferencistas, impedem a implementação do Plano Nacional de Política das Mulheres pela insuficiência de investimentos orçamentários.

Percebe-se, quanto mais se investiga, que as instituições participativas não podem pretender uma aplicação automática, ou como diz Enid Silva, uma vazão automática, para as decisões governamentais. Estas estão sempre sujeitas a outras influências, à correlação de forças política, à realidade e às opções econômicas do governo.

¹⁰⁸ O trabalho de Enid Silva (2009) aplicou entrevistas a conselheiros e gestores participantes de conferências nacionais. Inúmeras dificuldades no encaminhamento de propostas foram apontadas por esses atores, dentre as quais também destacou a autora: "problemas internos no âmbito do próprio ministério responsável pela organização da conferência, principalmente quanto à dificuldade de negociação visando garantir a prioridade para a implementação das deliberações das conferências; falta de recursos humanos e infraestrutura nos conselhos nacionais para dotá-los de maior capacidade de pressão e negociação no momento do encaminhamento das deliberações das conferências; inexistência de estratégia de coordenação horizontal entre as diversas conferências nacionais, resultando em dificuldades para a identificação e para o encontro de soluções para os inúmeros casos de deliberações recorrentes, sobrepostas e, muitas vezes, antagônicas entre si." (SILVA, 2009, p.31).

Talvez fruto dessa compreensão, foi percebido, ao longo da elaboração do presente trabalho, tanto por meio das entrevistas com representantes da sociedade civil e do governo, quanto através dos documentos analisados - produzidos por órgãos governamentais, entidades da sociedade civil -, e pela literatura, uma impressão satisfatória sobre a influência da I e da II CNMP sobre o governo, apesar das dificuldades e barreiras identificadas.

A satisfação é mais forte em relação à cultura inclusiva e participativa que incentivam, e ao fortalecimento das ideias que propagam¹⁰⁹, mas também não deixa de existir - e podem ser consideradas significativas, a satisfação em relação às decisões que tomou o governo Lula influenciado por essas duas conferências em estudo.

A pesquisa desenvolvida por Viviani Petinelli e Silva (2010) reforça esse raciocínio. Ao estudar a efetividade das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM), a autora utilizou os dados do levantamento feito pelas próprias delegadas da segunda edição. Como já antecipado aqui, a II CNPM foi revisora da primeira. No início dos grupos de trabalho, as delegadas receberam um documento-base contendo todas as propostas aprovadas em 2004, para analisar uma a uma se foram ou não incluídas na agenda do governo.

Petinelli sistematizou esses resultados e chegou à conclusão de que 51% das diretrizes da I CNPM foram consideradas como incorporadas pelo governo federal, conseqüentemente, 49% foram consideradas como não incluídas.

Os dados apresentados no supracitado estudo, assim como as diretrizes específicas aqui analisadas (aprovação do I e do II Plano, Lei Maria da Penha, Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência e legalização do aborto), demonstram que a partir das mesmas conferências de mulheres saíram diretrizes que acabaram por ser efetivadas e outras que sequer entraram na agenda do poder público.

Considerando que outros elementos que poderiam interferir na efetividade do processo participativo foram constantes em cada uma das conferências (como o grau de organização da sociedade civil, os procedimentos adotados para o encaminhamento das propostas), essa análise reforça dois argumentos que vêm sendo aqui desenvolvidos: (i) as decisões públicas são resultado de complexas e distintas influências; (ii) as conferências em estudo compuseram

¹⁰⁹ Após elencar barreiras como a falta de um sistema de participação organicamente estruturado, a ausência de um balanço entre as decisões das conferências e as ações do governo e até o modo de seleção de delegados, o documento da Articulação de Mulheres Brasileiras conclui: "De todo modo, o estabelecimento desses mecanismos de participação social abriu a possibilidade de alargar a arena política pela via da participação social das mulheres para incluir a superação da desigualdade como um desafio de governo. Para o movimento de mulheres, apesar da fragilidade e do pouco poder conferido a esses espaços da democracia participativa, esses lugares foram, ao longo desses anos, os poucos onde houve alguma possibilidade de pautar o debate sobre políticas públicas a partir da perspectiva feminista e, nesses termos, estabelecer processos de negociação e gerar pressão para a pactuação de compromissos com o poder público". (AMB, 2011, p. 36)

essa complexidade de influências, embora seu alcance tenha dependido da relação com os outros elementos componentes do leque de decisões¹¹⁰.

Ou seja: a efetividade das conferências dependeu de outros fatores, externos a elas.

A conclusão preliminar é que mesmo que fossem superadas as barreiras procedimentais e aperfeiçoada a institucionalização dessas conferências, não seria suficiente para que a **totalidade** de suas decisões influenciassem **sempre** as decisões do governo. Outras variáveis, especialmente o contexto econômico e político, disputam a agenda e as políticas públicas.

Entretanto, essa conclusão não parece diminuir a relevância do instrumento como uma nova forma de mediação na relação entre o Estado e a sociedade civil capaz de influenciar o governo. Em verdade, por mais que haja propostas não implementadas, é indubitável que as decisões das conferências incidiram sobre debates públicos, sobre o governo, sobre o parlamento e sobre mobilização da sociedade, inclusive de setores contrários às diretrizes.

Essa incidência não foi determinante das decisões, até porque influenciar não é sinônimo de determinar. Inclusive, parece que a vazão imediata, a vinculação obrigatória sobre a decisão pública, não compõe o próprio *dever ser* das conferências. Os processos de participação e deliberação pública, como defendido no marco teórico desse trabalho, devem erguer uma relação dialética com a democracia representativa, não suplantá-la.

O que merece ser ressaltado, referente à efetividade da I e da II CNPM, é que tais espaços de participação propiciaram uma arena pública de debate que influenciou o governo, especialmente relevante por incluir na agenda da sociedade política e da sociedade civil a discussão sobre as políticas públicas de gênero em medida suficiente para ser reconhecida por todas as pesquisas, atores e segmentos.

Mesmo os estudiosos, ativistas ou gestores críticos à capacidade de influência das conferências, reconhecem mudanças importantes causadas pelo processo. Menor ou maior o número de diretrizes implementadas, é indiscutível que, de alguma forma, elas passaram a compor o leque de alternativas que o governo teve ao decidir sobre a implementação das políticas públicas.

¹¹⁰ No caso da criminalização da violência doméstica, trata-se de um tema com alto índice de concordância junto à sociedade civil e à sociedade política. Sua aprovação como diretriz na conferência contribuiu na impulsão de sua centralidade na agenda pública e pode ter acelerado a elaboração e sanção da Lei Maria da Penha. O caso do aborto é oposto. O alto grau de resistência e objeção da sociedade civil e da sociedade política foi despertado pela elaboração do anteprojeto impulsionado pela conferência, não havendo correlações nem internas ao governo nem no parlamento para aprovar tal medida.

Dentre todas as vozes que disputam e influenciam a decisão pública, aquelas originadas através de um processo nacional de mobilização do governo e da sociedade parecem ser as que mais se aproximam do ideal democrático em que o poder político é compartilhado.

A I e a II Conferência Nacional de Política das mulheres não foram capazes de fazer implementar todas as suas diretrizes. Mas há diversos resultados concretos de políticas executadas em razão das decisões ali pactuadas, como os aqui elencados e outros que atores e pesquisas distintamente reconhecem como originários dessas duas instâncias participativas.

A expressão de quanto influenciaram é uma resposta que não se pode encontrar. Tampouco há dados robustos que esclareçam quantas diretrizes foram consideradas pelo governo ao decidir, a não ser a palavra do próprio governo, o reconhecimento da sociedade civil, as pesquisas acadêmicas e a temporariedade das políticas de fato implementadas, todos aqui utilizados.

A pequena quantidade de diretrizes que satisfizeram a esses filtros, explique-se, pode se dever à baixa amplitude da base de informações consultadas, embora em nenhum momento essa pesquisa se tenha pretendido totalizadora de resultados ou representativa da totalidade de decisões.

A relação encontrada, todavia, seja referente a resultados indiretos como a realização de mecanismos de participação, a presença das mulheres em espaços de poder ou a centralidade das políticas de gênero; seja em resultados diretos como os planos, pactos e leis analisados, não impedem concluir que sim, a I e a II Conferência de Política para as Mulheres influenciaram decisões do governo Lula.

Cabendo ainda destacar que toda a investigação realizada, para além da influência sobre as políticas, encontrou um grande entusiasmo com os efeitos dessas duas instâncias sobre a democracia, a vocalização de atores antes excluídos e a educação política dos participantes e da sociedade.

5. CONCLUSÃO

5.1 Retrospectiva: reafirmando princípios

Ao longo desse trabalho buscou-se investigar um dos temas essenciais da Ciência Política: a democracia.

Como antecipado desde as páginas introdutórias, o estudo foi desenvolvido a partir de marcos teóricos referenciados na visão de que o significado do termo não é absoluto. Existem muitas maneiras distintas - e legítimas -, de definir um sistema democrático.

Tal variedade é pertinente quanto à forma e ao conteúdo da democracia; quanto à sua descrição e prescrição; quanto aos seus fins e meios. A revisita teórica e histórica realizada no primeiro capítulo permitiu a exposição de argumentos que evidenciam a multiplicidade de significados atribuídos à democracia ao longo dos tempos e do pensamento científico.

Ao considerar como possível a legitimidade de diferentes "democracias", o presente trabalho reafirma estar orientado pela percepção de que o conhecimento também pode ser diverso e, mesmo assim, cientificamente válido. Negou-se, desde o princípio, a pretensão de neutralidade da ciência e da própria pesquisa aqui produzida.

Assim, ainda no primeiro capítulo, foi identificada a missão da ciência comprometida com os ideais de justiça, paz, igualdade e solidariedade; e, a partir dela, afirmou-se o ideal democrático voltado ao compartilhamento do poder político e ao desenvolvimento pleno dos cidadãos e das sociedades.

Foram dedicadas algumas páginas à recuperação contemporânea desse conceito democrático formulado há milênios pelos atenienses e enriquecido pelos clássicos do século XVIII e XIX. Em confronto com a teoria liberal-democrática e seu ímpeto minimalista, concluiu-se como mais valoroso um sistema político orientado ao mando majoritário não ao governo das elites. Em lugar da apatia e das teorias que a justificam, o elogio se dirigiu às teorias e práticas contra-hegemônicas que têm na participação um elemento indissociável da democracia.

Em nenhum momento foram desprezadas as conquistas do modelo representativo, o significado do direito ao sufrágio universal, a seleção competitiva de governantes. Condenou-se, sim, o enclausuramento da democracia a essa moldura cinzenta. Tantos anos de lutas por

liberdade, tantos estudos em busca de um governo da maioria não devem ser satisfeitos simplesmente por um método de equilíbrio do sistema governado por uma elite política.

Por tudo isso, as discussões teóricas presentes nessa Dissertação concluem pela defesa de um modelo democrático capaz de articular representação e participação, em uma dialética que preserve as conquistas do modelo hegemônico mas amplifique sua intensidade e inclusividade. A democracia participativa, assim, não substitui a democracia representativa, complementa-a, aperfeiçoa-a, torna-a viva.

O capítulo seguinte buscou identificar nas experiências em curso no Brasil elementos de sintonia com essas formulações. Por mais que se reconheça a redemocratização após o regime militar mais vinculada a acordos da elite política que às mobilizações populares, buscou-se entender o desempenho destas na fomentação de novos sujeitos e um novo conceito de cidadania.

Considera-se - e nesse sentido foram apresentados elementos históricos, legais e acadêmicos -, que tais movimentos sociais, muitos deles fundadores do Partido dos Trabalhadores, influenciaram a inserção de diversos mecanismos participativos na Constituição Federal promulgada em 1988.

O desenvolvimento de instituições participativas na década de 90, inspiradas tanto pelo novo ordenamento jurídico, quanto pela ansiedade participativa reprimida e também pelos governos locais conquistados por partidos de esquerda e progressistas na década de 90, também foi detalhado com vistas ao entendimento dos objetivos e funcionamento das principais delas. Os dados estudados revelam que os orçamentos participativos, os conselhos e as conferências alcançaram uma amplitude quantitativa e qualitativa excepcional.

A segunda parte do capítulo foi dedicada ao período dos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva, pelo entendimento de que a chegada do PT à Presidência da República carregava consigo um compromisso participativo originário. Foram apresentadas contradições e limites na implementação desse projeto, mas os dados analisados são suficientes para considerar que entre 2003 e 2010 a aproximação institucionalizada entre o Estado e a sociedade teve contornos bem mais acentuados que durante qualquer outra gestão pública nacional. Além da multiplicação e diversificação das IPs existentes, foram criados novos canais de diálogos e invocada a participação como uma estratégia de governabilidade social.

Especialmente, constatou-se que as conferências nacionais de políticas públicas conquistaram uma centralidade superior às demais esferas participativas. Esse modelo, que

não é novo, visa a congregar em um espaço público periodicamente convocado pelo Executivo atores da sociedade e do governo com o objetivo de elaborar diretrizes de políticas públicas para uma área específica, como exaustivamente analisado. 74 conferências nacionais, todas precedidas por etapas locais e estaduais, organizadas em 40 temas distintos, levaram, segundo os dados apresentados, à mobilização direta de 6% da população brasileira nesses oito anos.

A primeira conclusão transbordada por esse cenário é da relevância de pesquisas sobre esses eventos que têm mobilizado tantos esforços, estatais e civis, econômicos e políticos. Mais que as duas primeiras gerações de pesquisas sobre a participação - uma de exaltação à iniciativa, outra de condenação por seus problemas -, cabe à reflexão atual buscar entender a emergência, o funcionamento e as consequências desse arranjo.

A organização de um pensamento *participativista* no Brasil foi uma das descobertas do processo de pesquisa. São diversos os autores e estudiosos em várias universidades e institutos do país voltados à produção de uma literatura que se pode considerar ainda marginal na Ciência Política, mas surpreendentemente vasta e atualizada com os reclamos de maior abertura do Estado que hoje se traduzem através de várias perspectivas.

Percebeu-se que toda essa discussão teórica em questionamento aos padrões hegemônicos de ciência e democracia já não mais compõem as preocupações desse campo de pesquisa. Afirmam uma tranquila certeza de que isso já está superado pelas experiências de seus vastos mapeamentos, enriquecidos principalmente no período dos governos Lula.

O próprio governo, inclusive, desenvolveu e financiou pesquisas sobre a participação. Já em 2011, a estreante Presidenta Dilma Rousseff solicitou a elaboração de um Sistema Nacional de Participação, definido em marcos legais que articule os três níveis federativos, como é o Sistema Único de Saúde. Alguns governos estaduais e municipais, como o do Rio Grande do Sul, o do Distrito Federal e o de Recife, também constroem seus sistemas e secretarias. A participação institucionalizada cresce e dá sinais de vitalidade.

Chega-se, portanto, ao fim do presente projeto de pesquisa vendo afirmada a suposição de que algo relevante ocorre no modelo democrático brasileiro em direção à maior aproximação entre o Estado e a sociedade. E que esse processo contribui para o enriquecimento da democracia representativa, a partir da vocalização de atores excluídos e da maior capacidade de resposta pública às demandas sociais.

5.2. Influência das conferências: além do que se vê

Considerados os valores da democracia participativa e analisada sua evolução no Brasil, parece ser uma pergunta óbvia - movida pela ciência ou pela simples curiosidade -, entender quais os resultados de toda essa engenharia. Afinal, as políticas formuladas nessas instituições participativas são implementadas pelo governo?

O problema motivador da investigação aqui realizada se enquadra nessa perspectiva, em âmbito mais específico: toda a centralidade que adquiriram as conferências é reverberada nas decisões governamentais?

Conforme visto ao longo do trabalho, debruçou-se especialmente em compreender a influência que a I e a II Conferência Nacional de Políticas das Mulheres (CNPM) desempenharam sobre o governo Lula. O último capítulo foi inteiramente dedicado à questão.

De forma simples, pode-se afirmar que a conclusão a que se chegou foi de confirmação da influência inicialmente suposta. A análise subjetiva do pronunciamento das fontes estatais e civis, cruzada com a objetividade das diretrizes aprovadas nas conferências e leis ou projetos de fato implantados pelo governo, apontou coincidências importantes que podem, mesmo sendo poucas - até pelo pequeno alcance da pesquisa realizada - , demonstrar que houve influência, ou seja, que o governo tomou decisões pautado por deliberações participativas nas instituições em foco.

No mesmo sentido, apresentaram-se diversas pesquisas e evidências em torno da capacidade que as conferências e mesmo outras instituições participativas têm em influir sobre as alternativas de políticas e as decisões públicas. São dados relevantes que devem ser considerados pela sociedade política, pela sociedade civil e pela sociedade acadêmica. Os debates sobre a formulação de políticas, a inclusão de temas na agenda pública e a disputa pelos recursos e decisões encontram nas novidades participativas uma fonte de possibilidades. Como visto ao longo do trabalho, essas IPs são espaços privilegiados de mediação política, em que o poder econômico e as estruturas tradicionais têm pouca incidência.

Com as conferências nacionais de políticas públicas, o Estado abraçou a sociedade civil de forma sem precedentes na história brasileira. Este é um fenômeno importante a ser observado, pois a alteração no padrão de relação Estado-sociedade implica diretamente na forma de democracia. Por mais que se esteja, com o modelo vigente, adotando eventualmente políticas liberais, encontra-se sem dúvida em jogo uma alteração no modelo liberal de democracia.

Muitas democracias avançadas preservam ainda uma separação nítida entre Estado e sociedade civil, mantendo intactas as mediações políticas convencionais da democracia liberal e do Estado moderno. No Brasil, tal separação vem deixando de ser nítida devido ao avanço de práticas participativas e deliberativas como as conferências nacionais de políticas públicas, que trouxeram a sociedade civil para dentro do Estado, e o fizeram por meio das instituições representativas, com o Poder Executivo e o Poder Legislativo (IUPERJ, 2010, p. 87).

A relação de influência apontada, entretanto, é acompanhada por diversas considerações. A primeira e mais importante delas é que as decisões públicas estão submetidas a uma imensa variedade de influências, sendo praticamente inviável determinar uma única fonte como determinante. Como visto, o governo é influenciado por seu programa de governo e compromissos eleitorais, por seu partido e coalização de partidos que o sustenta, pela correlação de forças no parlamento e na sociedade, pela conjuntura econômica e internacional, e um sem número de variáveis objetivas e subjetivas.

O que resta constatado, pelos casos analisados e pela bibliografia estudada, é que indubitavelmente as conferências conseguem ser um desses elementos influenciadores, incluindo dentre o leque de alternativas do governo propostas oriundas de um rico processo de mobilização social.

Além da complexidade que envolve o processo de tomada de decisões públicas, foram apontados outros fatores que incidem sobre a capacidade de implementação das reivindicações das conferências, relacionados ao funcionamento delas mesmas, como: o grau de organização e mobilização da sociedade civil; a natureza e o lugar estratégico das políticas que trabalham; o desenho institucional delas, etc.

Outros elementos foram identificados como limites à efetividade das decisões conferenciais, destacadamente: a falta de um marco legal que vincule as decisões do governo; problemas formais como a grande quantidade de propostas aprovadas e o conteúdo muitas vezes puramente ideológico delas; e a falta de mecanismos de encaminhamento, seguimento e monitoramento das diretrizes; contradições internas ao governo, etc.

Mais que a sentença fria do "sim ou não" sobre os efeitos da participação nas decisões, é o mapa de barreiras e limites a principal contribuição desses estudos, pois traz subsídios à formatação de modelos mais potentes, ou seja, favorecem ao necessário aperfeiçoamento da experiência participativa brasileira.

Por outro lado, outra surpreendente descoberta ao longo do processo investigativo foi que a influência das conferências compreende muito mais perspectivas que apenas a

implementação das diretrizes. Todas as fontes consultadas minimizaram essa pretensão. Talvez pela consciência quanto à complexidade que envolve o mundo das decisões políticas, talvez por realmente darem maior valor a outros produtos desse processo participativo.

Não é que se despreze a importância de que as conferências influenciem as decisões do governo, o que obviamente motiva a própria existência da democracia participativa. Mas é muito mais amplo o leque de "influências" e "consequências" reivindicados pelos atores, assim como incrivelmente satisfatória a posição deles em relação à I e à II CNPM, mesmo que não consigam apontar muitas diretrizes de fato implementadas.

Assim, as pesquisas acadêmicas têm-se debruçado sobre a questão da efetividade invocando sua multidimensionalidade, conforme detalhado no capítulo quarto. Fala-se em efetividade deliberativa e efetividade participativa; fala-se em influência sobre a deliberação/representação, influência sobre as políticas públicas e influência sobre o bem-estar social; enfim, demonstra-se a amplitude da discussão e, inclusive, o desenvolvimento de metodologias avaliativas mais avançadas sobre outros efeitos que não o da influência sobre as decisões.

É a influência "indireta" relatada nos documentos e entrevistas de entidades e militantes feministas, de participantes e organizadores das conferências das mulheres. O reconhecimento dos setores sociais organizados em torno da luta por políticas públicas de gênero e a visibilidade que a pauta adquiriu nos últimos anos são as principais consequências apontadas. Mas a multiplicação de organismos executivos de políticas das mulheres nos estados e municípios, o aumento do número de etapas locais e mulheres participantes das conferências, o crescimento do número de mulheres em espaços de poder e gestão, a pressão sobre os outros setores do governo, etc. também são consideradas como resultado das conferências, às vezes com mais destaque que políticas concretas implementadas.

Não é que se despreze a implementação das diretrizes, repita-se, é que parece consolidada a consciência de que fortalecer a pauta e os atores que se mobilizam em torno dela pode ter mais efeitos concretos que a simples satisfação das diretrizes. Por exemplo, embora não seja uma decisão das conferências, constata-se que após a realização delas o orçamento do governo para a política de gênero aumentou significativamente. Quer dizer, a visibilidade da pauta influenciou uma conquista objetiva que não havia sido exigida formalmente. Muitas vezes, membros do governo utilizam as instituições participativas para

fortalecer demandas que disputam a agenda e os recursos dentro da própria gestão, embora isso não esteja explícito nas diretrizes, evidentemente.

Enfim, por todo o exposto ao longo dessa centena de páginas, conclui-se que a experiência participativa em curso no Brasil é significativa social e academicamente, sendo múltiplas as dimensões de suas consequências e os ângulos de observação.

De toda forma, percebe-se que há influências diretas e indiretas oriundas dessas conferências, que diretrizes aprovadas nesse espaço comum de mediação política adquirem visibilidade e maior força social, que logram alimentar um ambiente de pressão que dificilmente pode ser ignorado pelos agentes governamentais.

Faz-se necessário o incentivo a pesquisas voltadas ao tema, em busca de aperfeiçoar essas instituições participativas, fazendo-as mais inclusivas e capazes de influenciar não só as decisões públicas, mas toda vida democrática.

5.3. Mensagem Final

Espera-se com esse trabalho haver contribuído não com o erguimento de certezas, mas com o suscitar de dúvidas acerca dos modelos de democracia e de ciência. Que se mantenham abertos os debates entre representação e participação. Que siga viva a perspectiva de uma nova formulação capaz de incluir e desenvolver sujeitos e sociedades.

A ampliação e diversificação de instituições participativas requerem mais investigações em busca de entendê-las, aperfeiçoá-las, conectá-las sistemicamente, alargar seus limites e superar barreiras formais, administrativas, políticas, econômicas.

Contudo, dentre todas as dificuldades para a consolidação de uma democracia participativa - e para o pleno funcionamento de suas instituições - sem dúvida a principal delas diz respeito à cultura política¹¹¹, aos valores e costumes do viver coletivo. Curiosamente, mudanças na cultura política são apontados como os principais resultados das instituições participativas. Ou seja, uma nova cultura política é condição e consequência da democracia participativa.

¹¹¹ A discussão em torno da cultura política poderia render uma Dissertação completa. Aqui, simplifica-se o conceito, embora se considere que a desigualdade substantiva entre as pessoas está na base de sustentação da cultura política vigente. Ou seja, para mudar a democracia, há que se mudar a cultura política, mas a consolidação desta depende da capacidade de cada ser humano viver dignamente, em condição de igualdades materiais mínimas que lhes permita o livre desenvolvimento do ser e do pensar.

Esse raciocínio recupera as considerações iniciais do presente trabalho. Rechaça-se a apatia como uma característica inerente aos seres humanos. E vislumbrando-a como parte dessa cultura política individualista, defende-se a ampliação da participação política como forma de superar a apatia.

A apropriação privada do poder e dos recursos públicos, igualmente parte da cultura política vigente no Brasil, também é ameaçada pela conscientização das pessoas, por mais mecanismos de controle social. Contra a corrupção, defende-se a ampliação da participação política.

A plena cidadania, vista como o exercício autônomo e completo de direitos e deveres coletivos, é também causa e consequência de uma gestão compartilhada da coisa pública. O sistema democrático, portanto, requer e fomenta uma sociedade politicamente ativa, cidadãos desenvolvidos e educados.

Conclui-se nesse trabalho que um resultado indubitável das instituições participativas, nesse caso das conferências, é a capacidade de incluir sujeitos no processo decisório, vocalizar grupos excluídos, ampliar a consciência política dos atores estatais e civis. Quanto mais se participa, mais essas instituições se fortalecem e, conseqüentemente, ainda mais se participa. É o círculo virtuoso da participação. Uma evidência prática de que a democracia é um fim e um meio da própria democracia.

Em meados de 2011, na "Primavera Árabe" da Tunísia, milhares de jovens ativistas proclamaram ao mundo: "Nossos sonhos são maiores que as vossas urnas".

Que o pensamento científico de nosso tempo seja capaz de dialogar com as expectativas de participação política existentes e contribuir para fomentar muitas mais.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, L. **Sociedade Civil e participação no Brasil democrático**. In: MELO, C. R., SAEZ, M. A. (orgs.). *A democracia brasileira. Balanços e perspectivas para o século XXI*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____, L. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Campinas: Revista Opinião Pública. vol. 14, no 1, Junho, 2008, p.43-64.

_____, L. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Johns Hopkins: University Press, 2009.

_____, L. **Sociedade civil e participação no Brasil democrático**. In: AVRITZER, L. (org.). *Experiências nacionais de participação social*. Belo Horizonte: Cortez, 2010.

_____, L. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate**. In: Pires, R. R. (org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

_____, L. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. IPEA, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1739.pdf. Data de acesso: 06/06/2012.

_____, L. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press, 2002.

BOBBIO, N. *et al.* **Dicionário de política**. Brasília: Editora UnB, 2008.

_____, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, P. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Data de acesso: 2010-2012.

_____. Presidência da República. **Textos e roteiros de discussão para as**

Conferências Municipais e/ou Regionais e Conferências Estaduais de Políticas para as Mulheres – Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007.

_____, Presidência da República. **Democracia Participativa: nova relação do Estado com a Sociedade. 2003 - 2010.** 2a edição. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2011.

_____, Presidência da República. **I Conferência Nacional de Política para as Mulheres, 2004, Brasília. Anais.** Brasília: Secretaria Especial de Política para as Mulheres, 2004.

_____, República Federativa do. **Secretaria Geral da Presidência da República.** Site: www.presidencia.gov.br. Data de acesso: 2011-2012.

CATALÁ, J. P. *Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo.* In: MORENO, F. S. (org). *Estudios para la reforma de la Administración Pública.* Madri: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004.

CICONELLO, A. *A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil.* In *From Poverty to Power: how active citizens and effective states can change de world.* Oxfam International, 2008.

DAGNINO, E. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania.** In *Anos 90: política e sociedade no Brasil.* São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____, E. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. **Um Prefacio à Teoria Democrática.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DOWNS, A. *An Economic Theory of Democracy.* New York: Harper, 1957.

FARIA, C. F. **Participação, Sociedade Civil e Governo Lula (2003-2006): construindo uma sinergia positiva?** In: de Angelo, V.A., Villa, M.A. *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006).* São Carlos: Edufscar, 2009.

FINLEY, M. I. **Democracia antiga e moderna.** Rio de Janeiro: Graal, 1988.

HABERMAS, J. **A Inclusão do outro: Ensaio de Teoria Política.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HELD, D. **Modelos de Democracia.** Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policies.* New York: HarperCollins

College Publishers, 1995.

LIMA, P. P. F. **Mapeamento das experiências participativas**. *In:* Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios. Brasília: POLIS/INESC, 2011. (Relatório de pesquisa).

MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal Origens e Evolução**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978.

MILL, J. S. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Brasília: Editora UnB, 1981.

MORONI, J. A.; CICONELLO, A. **Participação social no governo Lula. Avançamos?**. *In:* A ABONG nas conferências 2005 - Criança e adolescente - Assistência social. Brasília: Abong, nov. 2005.

MORONI, J. A.. **O direito à participação no Governo Lula**. *In:* Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 29, n. 71, p. 284-304, set./dez. 2007.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PETINELLI, V. **As Conferências Públicas Nacionais como forma de inclusão política: alguns determinantes da capacidade inclusiva desses espaços de participação e deliberação**. 139 p. Tese - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política UFMG. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUBD-88VQ35>. Data de acesso: 03/05/2011

PINTO, C. R. J. **As Conferências Nacionais no Governo Lula: Limites e Possibilidades da Construção de uma esfera Pública**. Apresentado no XXX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú, out. 2006.

_____, C. R. J. **O feminismo no Brasil: suas múltiplas faces. Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

POGREBINSCHI, T. et al. **Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2010. (Relatório de Pesquisa)

POGREBINSCHI, T. **Participação como Representação: O impacto das conferências e conselhos nacionais na formulação e execução de políticas públicas**. IESP, 2010. Disponível em: <http://led.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2011/04/doc-intro-pesq->

SGPR1.pdf. Data de acesso: 12/05/2011

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. In: Rousseau. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1987.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____, B. S.; AVRITZER, L. **Para ampliar o cânone democrático**. In: **Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa**. SANTOS, B. S. (org.). Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, G. **Qué és la democracia**. México: Nueva Imagen, 1993.

SCHMITTER, P. **Un posible esbozo de una democracia "post-liberal"**. In *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. México: Anthropos/UNAM, 2005.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, Socialism and Democracy**. Nova York: Harper, 1942.

SILVA, E. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006**. IPEA, 2009. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1378.pdf. Data de acesso: 17/04/2012

SILVA, M. K. **Dos casos aos tipos: notas para uma apresentação das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas**. In: Pires, R. R. (org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

SOUZA, C. H. L. **Partilha de Poder Decisório em Processos Participativos Nacionais**. 156 p. Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília, 2008. Disponível em http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/5718/1/2008_ClovisHenriqueLeitedeSouza.pdf. Data de Acesso: 21/08/2010.

SOUZA, R. G. **Democracia Participativa: Resgate Histórico e uma Aproximação da Visão dos Atores da Sociedade Civil**. In: *Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: POLIS/INESC, 2011 (Relatório de pesquisa).

VALLÉS, J. M. **Ciencia Política: una introducción**. Barcelona: Ariel, 2000.

WAMPLER, B. **Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?**. In: Pires, R. R. (org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de*

Avaliação. Brasília: IPEA, 2011

WOLLSTONECRAFT, M. **A Vindication of The Rights of Woman**. London: J.M. Dent e Sons Ltda, 1971.

7. ANEXOS

ANEXO I: Medida Provisória 103 de 1º de janeiro de 2003

Fonte: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/medpro/2003/medidaprovisoria-103-1-janeiro-2003-492624-publicacaooriginal-1-pe.html> (Grifos nossos)

"Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

CAPÍTULO I DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Seção I Da Estrutura

Art. 1º. A Presidência da República é constituída, essencialmente, pela Casa Civil, pela Secretaria-Geral, pela Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, pelo Gabinete Pessoal e pelo Gabinete de Segurança Institucional.

§ 1º Integram a Presidência da República como órgãos de assessoramento imediato ao Presidente da República: I - o Conselho de Governo; II - o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; III - o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; IV - o Conselho Nacional de Política Energética; V - o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte; VI - o Advogado-Geral da União; VII - a Assessoria Especial do Presidente da República; VIII - a Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da República; IX - o Porta-Voz da Presidência da República.

§ 2º Junto à Presidência da República funcionarão, como órgãos de consulta do Presidente da República: I - o Conselho da República; II - o Conselho de Defesa Nacional.

§ 3º Integram ainda a Presidência da República: I - a Controladoria-Geral da União; II - a Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; III - a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; IV - a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; V - a Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

Seção II Das Competências e da Organização

Art. 2º. À Casa Civil da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e na integração das ações do Governo, na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais, na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas com as diretrizes governamentais, realizar a coordenação política do Governo, o relacionamento com o Congresso Nacional e os partidos políticos, a interlocução com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como promover a publicação e preservação dos atos oficiais e supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência da República e supletivamente da Vice-Presidência da República, tendo como estrutura básica o Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia, o Conselho Superior de Cinema, o Arquivo Nacional, a Imprensa Nacional, o Gabinete, duas Secretarias, sendo uma Executiva, até quatro Subchefias, e um órgão de Controle Interno.

Art. 3º. À Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo, na elaboração da agenda futura do Presidente da República, na preparação e formulação de subsídios para os pronunciamentos do Presidente da República, na promoção de análises de políticas públicas e temas de interesse do Presidente da República, na realização de estudos de natureza político-institucional e outras atribuições que lhe forem designadas pelo Presidente da República, tendo como estrutura básica o Gabinete, a Subsecretaria-Geral e até duas Subsecretarias.

Art. 4º. À Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente no assessoramento sobre a gestão estratégica, inclusive políticas públicas, na sua área de competência, na análise e avaliação estratégicas, na formulação da concepção estratégica nacional, na

articulação de centros de produção de conhecimento, pesquisa e análise estratégica, na promoção de estudos e elaboração de cenários exploratórios, na elaboração, coordenação e controle de planos, programas e projetos de natureza estratégica, assim caracterizados pelo Presidente da República, bem como nos assuntos relativos à política de comunicação e divulgação social do Governo e de implantação de programas informativos, cabendo-lhe a coordenação, a normatização, a supervisão e controle da publicidade e de patrocínios dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, e de sociedades sob controle da União, e convocar redes obrigatórias de rádio e televisão tendo como estrutura básica o Gabinete, uma Secretaria-Adjunta e até três Subsecretarias.

Art. 5º. Ao Gabinete Pessoal do Presidente da República competem as atividades de coordenação de agenda, de secretaria particular, de cerimonial, de ajudância de ordens e de organização do acervo documental privado do Presidente da República.

Art. 6º. Ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional, realizar o assessoramento pessoal em assuntos militares e de segurança, coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança da informação, zelar, assegurado o exercício do poder de polícia, pela segurança pessoal do Chefe de Estado, do Vice-Presidente da República, e respectivos familiares, dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República, e de outras autoridades ou personalidades quando determinado pelo Presidente da República, bem assim pela segurança dos palácios presidenciais e das residências do Presidente e Vice-Presidente da República, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional Antidrogas, a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, a Secretaria Nacional Antidrogas, o Gabinete, uma Secretaria e uma Subchefia.

§ 1º Compete, ainda, ao Gabinete de Segurança Institucional, coordenar e integrar as ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção do uso indevido de substâncias entorpecentes que causem dependência física ou psíquica, bem como aquelas relacionadas com o tratamento, a recuperação e a reinserção social de dependentes.

§ 2º A Secretaria Nacional Antidrogas desempenhará as atividades de Secretaria-Executiva do Conselho Nacional Antidrogas, cabendo-lhe, ainda, a gestão do Fundo Nacional Antidrogas - FUNAD.

§ 3º Os locais onde o Chefe de Estado e o Vice-Presidente da República trabalham, residem, estejam ou haja a iminência de virem a estar, e adjacências, são áreas consideradas de segurança das referidas autoridades, cabendo ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, para os fins do disposto neste artigo, adotar as necessárias medidas para a sua proteção, bem como coordenar a participação de outros órgãos de segurança nessas ações.

Art. 7º. Ao Conselho de Governo compete assessorar o Presidente da República na formulação de diretrizes da ação governamental, dividindo-se em dois níveis de atuação: I - Conselho de Governo, integrado pelos Ministros de Estado, pelos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República, pelo Controlador-Geral da União, pelos titulares das Secretarias Especiais do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, de Aquicultura e Pesca, de Políticas para a Mulher e dos Direitos Humanos e pelo Advogado-Geral da União, que será presidido pelo Presidente da República, ou, por sua determinação, pelo Chefe da Casa Civil, e secretariado por um dos membros para este fim designado pelo Presidente da República; II - Câmaras do Conselho de Governo, a serem criadas em ato do Poder Executivo, com a finalidade de formular políticas públicas setoriais, cujo escopo ultrapasse as competências de um único Ministério.

§ 1º Para desenvolver as ações executivas das Câmaras mencionadas no inciso II do caput, serão constituídos Comitês Executivos, cuja composição e funcionamento serão definidos em ato do Poder Executivo.

§ 2º O Conselho de Governo reunir-se-á mediante convocação do Presidente da República.

§ 3º O Poder Executivo disporá sobre as competências e o funcionamento das Câmaras e Comitês a que se referem o inciso II do caput e o § 1º.

Art. 8º. Ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados.

§ 1º O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social será presidido pelo Presidente da República e

integrado: I - pelo Secretário Especial de Desenvolvimento Econômico e Social, que será o seu Secretário-Executivo; II - pelos Ministros de Estado Chefes da Casa Civil e da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Gabinete de Segurança Institucional; III - pelos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Assistência e Promoção Social e do Trabalho e Emprego; IV - por oitenta e dois cidadãos brasileiros, e respectivos suplentes, maiores de idade, de ilibada conduta e reconhecida liderança e representatividade, designados pelo Presidente da República para mandatos de dois anos, facultada a recondução.

§ 2º Nos impedimentos, por motivos justificados, dos membros titulares, serão convocados os seus suplentes.

§ 3º Os integrantes referidos nos incisos I, II e III terão como suplentes os Secretários Executivos ou Secretários-Adjuntos das respectivas Pastas.

§ 4º O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social reunir-se-á por convocação do Presidente da República, e as reuniões serão realizadas com a presença da maioria dos seus membros.

§ 5º O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social poderá instituir, simultaneamente, até nove comissões de trabalho, de caráter temporário, destinadas ao estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos, a serem submetidos à sua composição plenária, podendo requisitar, em caráter transitório, sem prejuízo dos direitos e vantagens a que façam jus no órgão ou entidade de origem, servidores de qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal, necessários aos seus trabalhos.

§ 6º O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social poderá requisitar dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal estudos e informações indispensáveis ao cumprimento de suas competências.

§ 7º A participação no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social será considerada função relevante e não será remunerada.

Art. 9º. Ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e definição de diretrizes para que o governo garanta o direito humano à alimentação, e especialmente integrar as ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome.

Art. 10. Ao Conselho Nacional de Política Energética compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes de energia, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

Art. 11. Ao Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens, nos termos do art. 5º da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

Art. 12. Ao Advogado-Geral da União, o mais elevado órgão de assessoramento jurídico do Poder Executivo, incumbe assessorar o Presidente da República em assuntos de natureza jurídica, elaborando pareceres e estudos ou propondo normas, medidas, diretrizes, assisti-lo no controle interno da legalidade dos atos da Administração Pública Federal, sugerir-lhe medidas de caráter jurídico reclamadas pelo interesse público e apresentar-lhe as informações a serem prestadas ao Poder Judiciário quando impugnado ato ou omissão presidencial, dentre outras atribuições fixadas na Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Art. 13. À Assessoria Especial da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições e, especialmente, realizar estudos e contatos que por ele lhe sejam determinados em assuntos que subsidiem a coordenação de ações em setores específicos do Governo; assistir ao Presidente da República, em articulação com o Gabinete Pessoal, na preparação de material de informação e de apoio, de encontros e audiências com autoridades e personalidades nacionais e estrangeiras; preparar a correspondência do Presidente da República com autoridades e personalidades estrangeiras; participar, juntamente com os demais órgãos competentes, do planejamento, preparação e execução das viagens de que participe o Presidente da República; e encaminhar e processar proposições e expedientes da área diplomática em tramitação na Presidência da República.

Art. 14. À Secretaria de Imprensa e Divulgação compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, e especialmente no que se refere à cobertura jornalística às audiências concedidas pela Presidência da República, ao relacionamento do Presidente da República com a imprensa nacional e internacional, à coordenação do credenciamento de profissionais de imprensa, o acesso e o fluxo a locais onde ocorram atividades de que participe o Presidente da República, à articulação operacional da imprensa e dos órgãos governamentais de comunicação social em atos, eventos, solenidades e viagens de que participe o Presidente da República, bem como prestar apoio jornalístico e administrativo ao comitê de

imprensa do Palácio do Planalto, promover a divulgação de atos e de documentação para órgãos públicos e prestar apoio aos órgãos integrantes da Presidência da República no relacionamento com a imprensa.

Art. 15. Ao Porta-Voz da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, relativamente à comunicação com a sociedade por intermédio da divulgação dos atos do Presidente da República e relativamente aos temas que lhe forem determinados, falando em seu nome e promovendo o esclarecimento do impacto dos programas e políticas de governo sobre os cidadãos, contribuindo para a sua compreensão e expressando os pontos de vista do Presidente da República, por determinação deste, em todas as comunicações dirigidas à sociedade e à imprensa.

Art. 16. O Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, com a composição e as competências previstas na Constituição, têm a organização e o funcionamento regulados pelas Leis n.ºs 8.041, de 5 de junho de 1990, e 8.183, de 11 de abril de 1991, respectivamente.

Parágrafo único. O Conselho de Defesa Nacional e o Conselho da República terão como Secretários-Executivos, respectivamente, o Chefe do Gabinete de Segurança Institucional e o Chefe da Casa Civil.

Art. 17. À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno e à auditoria pública e às atividades de ouvidoria-geral.

Parágrafo único. A Controladoria-Geral da União tem, em sua estrutura básica, o Gabinete, a Assessoria Jurídica, a Comissão de Coordenação de Controle Interno, a Subcontroladoria-Geral, a Ouvidoria-Geral da República, a Secretaria Federal de Controle Interno e até três Subcontroladorias.

Art. 18. À Controladoria-Geral da União, no exercício de sua competência, cabe dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão, ou ameaça de lesão, ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde.

§ 1º À Controladoria-Geral da União, por seu titular, sempre que constatar omissão da autoridade competente, cumpre requisitar a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos outros, e avocar aqueles já em curso em órgão ou entidade da Administração Pública Federal, para corrigir-lhes o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.

§ 2º Cumpre à Controladoria-Geral da União, na hipótese do § 1º, instaurar sindicância ou processo administrativo ou, conforme o caso, representar ao Presidente da República para apurar a omissão das autoridades responsáveis.

§ 3º A Controladoria-Geral da União encaminhará à Advocacia-Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daquela Instituição, bem assim provocará, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas.

§ 4º Incluem-se dentre os procedimentos e processos administrativos de instauração, e avocação, facultados à Controladoria-Geral da União, aqueles objeto do Título V da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e do Capítulo V da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, assim como outros a serem desenvolvidos, ou já em curso, em órgão ou entidade da Administração Pública Federal, desde que relacionados a lesão, ou ameaça de lesão, ao patrimônio público.

§ 5º Ao Controlador-Geral da União, no exercício da sua competência, incumbe, especialmente: I - decidir, preliminarmente, sobre as representações ou denúncias fundamentadas que receber, indicando as providências cabíveis; II - instaurar os procedimentos e processos administrativos a seu cargo, constituindo as respectivas comissões, bem assim requisitar a instauração daqueles que venham sendo injustificadamente retardados pela autoridade responsável; III - acompanhar procedimentos e processos administrativos em curso em órgãos ou entidades da Administração Pública Federal; IV - realizar inspeções e avocar procedimentos e processos em curso na Administração Pública Federal, para exame de sua regularidade, propondo a adoção de providências, ou a correção de falhas; V - efetivar, ou promover, a declaração da nulidade de procedimento ou processo administrativo, bem como, se for o caso, a imediata e regular apuração dos fatos envolvidos nos autos, e na nulidade declarada; VI - requisitar procedimentos e processos administrativos já arquivados por autoridade da Administração Pública Federal; VII - requisitar, a órgão ou entidade da Administração Pública Federal ou, quando for o caso, propor ao Presidente da República que

sejam solicitadas as informações e os documentos necessários a trabalhos da Controladoria-Geral da União;

VIII - requisitar, aos órgãos e às entidades federais, os servidores e empregados necessários à constituição das comissões objeto do inciso II, e de outras análogas, bem assim qualquer servidor ou empregado indispensável à instrução do processo; IX - propor medidas legislativas ou administrativas e sugerir ações necessárias a evitar a repetição de irregularidades constatadas; X - receber as reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral e promover a apuração do exercício negligente de cargo, emprego ou função na Administração Pública Federal, quando não houver disposição legal que atribua competências específicas a outros órgãos; XI - desenvolver outras atribuições de que o incumba o Presidente da República.

Art. 19. Os titulares dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal devem cientificar o Controlador-Geral da União das irregularidades verificadas, e registradas em seus relatórios, atinentes a atos ou fatos, atribuíveis a agentes da Administração Pública Federal, dos quais haja resultado, ou possa resultar, prejuízo ao erário, de valor superior ao limite fixado, pelo Tribunal de Contas da União, relativamente à tomada de contas especial, elaborada de forma simplificada.

Art. 20. Deverão ser prontamente atendidas as requisições de pessoal, inclusive de técnicos, pelo Controlador-Geral da União, que serão irrecusáveis.

Parágrafo único. Os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal estão obrigados a atender, no prazo indicado, às demais requisições e solicitações do Controlador-Geral da União, bem como a comunicá-lhe a instauração de sindicância, ou outro processo administrativo, e o respectivo resultado.

Art. 21. À Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, bem como coordenar e secretariar o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, visando à articulação da sociedade civil organizada para a consecução de um modelo de desenvolvimento configurador de um novo e amplo contrato social, tendo como estrutura básica o Gabinete e até duas Subsecretarias.

Art. 22. À Secretaria Especial 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 anti-discriminatórias de caráter nacional, elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e demais esferas de governo com vistas à 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 o cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos a igualdade das mulheres e de combate à discriminação, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Gabinete e até três Subsecretarias.

Art. 23. À Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento da produção pesqueira e aquícola e, especialmente, promover a execução e a avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da pesca artesanal e industrial, bem como de ações voltadas à implantação de infra-estrutura de apoio à produção e comercialização do pescado e de fomento à pesca e aquíicultura, organizar e manter o Registro Geral da Pesca previsto no art. 93 do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, normatizar e estabelecer medidas que permitam o aproveitamento sustentável dos recursos pesqueiros altamente migratórios e dos que estejam subexplorados ou inexplorados, bem como supervisionar, coordenar e orientar as atividades referentes às infra-estruturas de apoio à produção e circulação do pescado e das estações e postos de aquíicultura e manter, em articulação com o Distrito Federal, Estados e Municípios, programas racionais de exploração da aquíicultura em águas públicas e privadas, tendo, como estrutura básica, o Gabinete, o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca e até duas Subsecretarias.

§ 1º No exercício das suas competências, caberá à Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca: I - conceder licenças, permissões e autorizações para o exercício da pesca comercial e artesanal e da aquíicultura nas áreas de pesca do Território Nacional, compreendendo as águas continentais e interiores e o mar territorial, da Plataforma Continental, da Zona Econômica Exclusiva, áreas adjacentes e águas internacionais, para captura de:

- a) espécies altamente migratórias, conforme Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar, excetuando-se os mamíferos marinhos;
- b) espécies subexploradas ou inexploradas;

c) espécies sobreexploradas ou ameaçadas de sobreexploração, observado o disposto no § 6º do art. 27;

II - autorizar o arrendamento de embarcações estrangeiras de pesca para operar na captura das espécies de que tratam as alíneas "a" e "b" do inciso I, exceto nas águas interiores e no mar territorial; III - autorizar a operação de embarcações estrangeiras de pesca, nos casos previstos em acordos internacionais de pesca firmados pelo Brasil, a exercer suas atividades nas condições e nos limites estabelecidos no respectivo pacto;

IV - fornecer ao Ministério do Meio Ambiente os dados do Registro Geral da Pesca relativos às licenças, permissões e autorizações concedidas para pesca e aquíicultura, para fins de registro automático dos beneficiários no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais; V - repassar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA cinquenta por cento das receitas das taxas ou dos serviços cobrados em decorrência das atividades relacionadas no inciso I, que serão destinados ao custeio das atividades de fiscalização da pesca e da aquíicultura; VI - subsidiar, assessorar e participar, em interação com o Ministério das Relações Exteriores, de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca, a produção e comercialização do pescado e interesses do setor neste particular; VII - operacionalizar a concessão da subvenção econômica ao preço do óleo diesel instituída pela Lei nº 9.445, de 14 de março de 1997.

§ 2º Ao Conselho Nacional de Aquíicultura e Pesca, presidido pelo Secretário Especial de Aquíicultura e Pesca e composto na forma estabelecida em regulamento pelo Poder Executivo, compete subsidiar a formulação da política nacional para a pesca e aquíicultura, propondo diretrizes para o desenvolvimento e fomento da produção aquíícola e pesqueira, apreciar as diretrizes para o desenvolvimento do plano de ação de aquíicultura e pesca, e propor medidas destinadas a garantir a sustentabilidade da atividade pesqueira e aquíícola.

Art. 24. À Secretaria Especial dos Direitos Humanos compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes voltadas à promoção dos direitos da cidadania, da criança, do adolescente, do idoso e das minorias e à defesa dos direitos das pessoas portadoras de deficiência e promoção da sua integração à vida comunitária, bem como coordenar a política nacional de direitos humanos, em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, articular iniciativas e apoiar projetos voltados para a proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito nacional, tanto por organismos governamentais, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como por organizações da sociedade, e exercer as funções de ouvidoria-geral da cidadania, da criança, do adolescente, do idoso e das minorias.

Parágrafo único. A Secretaria Especial dos Direitos Humanos tem, como estrutura básica, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, o Gabinete e até três Subsecretarias.

CAPÍTULO II DOS MINISTÉRIOS

Seção I Da Denominação

Art. 25. Os Ministérios são os seguintes: I - da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; II - da Assistência e Promoção Social; III - das Cidades; IV - da Ciência e Tecnologia; V - das Comunicações; VI - da Cultura; VII - da Defesa; VIII - do Desenvolvimento Agrário; IX - do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; X - da Educação; XI - do Esporte; XII - da Fazenda; XIII - da Integração Nacional; XIV - da Justiça; XV - do Meio Ambiente; XVI - de Minas e Energia; XVII - do Planejamento, Orçamento e Gestão; XVIII - da Previdência Social; XIX - das Relações Exteriores; XX - da Saúde; XXI - do Trabalho e Emprego; XXII - dos Transportes; XXIII - do Turismo.

§ 1º São Ministros de Estado os titulares dos Ministérios, o Chefe da Casa Civil, o Chefe do Gabinete de Segurança Institucional, o Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica e o Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Advogado-Geral da União e o Controlador-Geral da União.

§ 2º O cargo Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República é de natureza militar e privativo de Oficial-General das Forças Armadas.

Art. 26. Fica criado o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, vinculado à Presidência da República.

§ 1º Ao Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome compete: I - formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação no território nacional; II - articular a participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

III - promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição; IV - estabelecer diretrizes e supervisionar e acompanhar a implementação de programas no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

§ 2º Integram a estrutura do Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, o Conselho do Programa Comunidade Solidária, a Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária e até duas Secretarias.

§ 3º O Programa Comunidade Solidária, criado pelo art. 12 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, fica vinculado ao Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

§ 4º O Poder Executivo disporá sobre a composição e as competências do Conselho do Programa Comunidade Solidária.

Seção II Das Áreas de Competência

Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes: I - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

- a) política agrícola, abrangendo produção e comercialização, abastecimento, armazenagem e garantia de preços;
- b) produção e fomento agropecuário, inclusive das atividades da heveicultura;
- c) mercado, comercialização e abastecimento agropecuário, inclusive estoques reguladores e estratégicos;
- d) informação agrícola;
- e) defesa sanitária animal e vegetal;
- f) fiscalização dos insumos utilizados nas atividades agropecuárias e da prestação de serviços no setor;
- g) classificação e inspeção de produtos e derivados animais e vegetais, inclusive em ações de apoio às atividades e
- h) proteção, conservação e manejo do solo, voltados ao processo produtivo agrícola e pecuário;
- i) pesquisa tecnológica em agricultura e pecuária;
- j) meteorologia e climatologia;
- l) cooperativismo e associativismo rural;
- m) energização rural, agroenergia, inclusive eletrificação rural;
- n) assistência técnica e extensão rural;
- o) política relativa ao café, açúcar e álcool;
- p) planejamento e exercício da ação governamental nas atividades do setor agroindustrial canavieiro;

II - Ministério da Assistência e Promoção Social:

- a) política nacional de assistência social;
- b) normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução da política de assistência social;
- c) orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos à área da assistência social;
- d) articulação, coordenação e avaliação dos programas sociais do governo federal;
- e) gestão do Fundo Nacional de Assistência Social;
- f) aprovação dos orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (SESI), do Serviço Social do Comércio (SESC)

III - Ministério das Cidades:

- a) política de desenvolvimento urbano;
- b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
- c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais;
- d) transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
- e) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
- f) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano;
- g) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem assim para

IV - Ministério da Ciência e Tecnologia:

- a) política nacional de pesquisa científica e tecnológica;
- b) planejamento, coordenação, supervisão e controle das atividades da ciência e tecnologia;
- c) política de desenvolvimento de informática e automação;
- d) política nacional de biossegurança;
- e) política espacial;
- f) política nuclear;
- g) controle da exportação de bens e serviços sensíveis;

V - Ministério das Comunicações:

- a) política nacional de telecomunicações, inclusive radiodifusão;
- b) regulamentação, outorga e fiscalização de serviços de telecomunicações;

- c) *controle e administração do uso do espectro de radiofrequências;*
- d) *serviços postais;*

VI - Ministério da Cultura:

- a) *política nacional de cultura;*
- b) *proteção do patrimônio histórico e cultural;*
- c) *aprovar a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como determinar as*

VII - Ministério da Defesa:

- a) *política de defesa nacional;*
- b) *política e estratégia militares;*
- c) *doutrina e planejamento de emprego das Forças Armadas;*
- d) *projetos especiais de interesse da defesa nacional;*
- e) *inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa;*
- f) *operações militares das Forças Armadas;*
- g) *relacionamento internacional das Forças Armadas;*
- h) *orçamento de defesa;*
- i) *legislação militar;*
- j) *política de mobilização nacional;*
- l) *política de ciência e tecnologia nas Forças Armadas;*
- m) *política de comunicação social nas Forças Armadas;*
- n) *política de remuneração dos militares e pensionistas;*
- o) *política nacional de exportação de material de emprego militar, bem como fomento às atividades de pesquisa e desenvolvimento de material bélico de natureza convencional;*
- p) *atuação das Forças Armadas, quando couber, na garantia da lei e da ordem, visando a preservação do desenvolvimento nacional e a defesa civil e ao apoio ao combate a delitos transfronteiriços e ambientais;*
- q) *logística militar;*
- r) *serviço militar;*
- s) *assistência à saúde, social e religiosa das Forças Armadas;*
- t) *constituição, organização, efetivos, adestramento e aprestamento das forças navais, terrestres e aéreas;*
- u) *política marítima nacional;*
- v) *segurança da navegação aérea e do tráfego aquaviário e salvaguarda da vida humana no mar;*
- x) *política aeronáutica nacional e atuação na política nacional de desenvolvimento das atividades aeroespaciais;*
- z) *infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária;*

VIII - Ministério do Desenvolvimento Agrário:

- a) *reforma agrária;*
- b) *promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares;*

IX - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior:

- a) *política de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços;*
- b) *propriedade intelectual e transferência de tecnologia;*
- c) *metrologia, normalização e qualidade industrial;*
- d) *políticas de comércio exterior;*
- e) *regulamentação e execução dos programas e atividades relativas ao comércio exterior;*
- f) *aplicação dos mecanismos de defesa comercial;*
- g) *participação em negociações internacionais relativas ao comércio exterior;*
- h) *formulação da política de apoio à micro empresa, empresa de pequeno porte e artesanato;*
- i) *execução das atividades de registro do comércio;*

X - Ministério da Educação:

- a) *política nacional de educação;*
- b) *educação infantil;*
- c) *educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos;*
- d) *avaliação, informação e pesquisa educacional;*
- e) *pesquisa e extensão universitária;*
- f) *magistério;*
- g) *assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes;*

XI - Ministério do Esporte:

- a) política nacional de desenvolvimento da prática dos esportes;
- b) intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e estrangeiros, voltados à promoção;
- c) estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades esportivas;
- d) planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo aos esportes e de ação

XII - Ministério da Fazenda:

- a) moeda, crédito, instituições financeiras, capitalização, poupança popular, seguros privados e previdência privada;
- b) política, administração, fiscalização e arrecadação tributária e aduaneira;
- c) administração financeira, controle interno, auditoria e contabilidade públicas;
- d) administração das dívidas públicas interna e externa;
- e) negociações econômicas e financeiras com governos, organismos multilaterais e agências governamentais;
- f) preços em geral e tarifas públicas e administradas;
- g) fiscalização e controle do comércio exterior;
- h) realização de estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura econômica; autorizar, ressalvadas as competências do Conselho Monetário Nacional:
 1. a distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda quando efetuada mediante sorteio, vale-brinde, com
 2. as operações de consórcio, fundo mútuo e outras formas associativas assemelhadas, que objetivem a aquisição
 3. a venda ou promessa de venda de mercadorias a varejo, mediante oferta pública e com recebimento antecipado
- i) a venda ou promessa de venda de direitos, inclusive cotas de propriedade de entidades civis, tais como herança, natureza com ou sem rateio de despesas de manutenção, mediante oferta pública e com pagamento antecipado;
 5. a venda ou promessa de venda de terrenos loteados a prestações mediante sorteio;
 6. qualquer outra modalidade de captação antecipada de poupança popular, mediante promessa de contraprestação;
 7. exploração de loterias, inclusive os "Sweepstakes" e outras modalidades de loterias realizadas por entidades,

XIII - Ministério da Integração Nacional:

- a) formulação e condução da política de desenvolvimento nacional integrada;
- b) formulação dos planos e programas regionais de desenvolvimento;
- c) estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais;
- d) estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos programas de financiamento de que
- e) estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
- f) estabelecimento de normas para cumprimento dos programas de financiamento dos fundos constitucionais e das
- g) acompanhamento e avaliação dos programas integrados de desenvolvimento nacional;
- h) defesa civil;
- i) obras contra as secas e de infra-estrutura hídrica;
- j) formulação e condução da política nacional de irrigação;
- l) ordenação territorial;
- m) obras públicas em faixas de fronteiras;

XIV - Ministério da Justiça:

- a) defesa da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais;
- b) política judiciária;
- c) direitos dos índios;
- d) entorpecentes, segurança pública, Polícias Federal, Rodoviária e Ferroviária Federal e do Distrito Federal;
- e) defesa da ordem econômica nacional e dos direitos do consumidor;
- f) planejamento, coordenação e administração da política penitenciária nacional;
- g) nacionalidade, imigração e estrangeiros;
- h) ouvidoria-geral dos índios e do consumidor;
- i) ouvidoria das polícias federais;
- j) assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados em lei;
- l) defesa dos bens e dos próprios da União e das entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta
- m) articular, integrar e propor as ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de repressão ao crime organizado que causem dependência física ou psíquica;

XV - Ministério do Meio Ambiente:

- a) política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos;
- b) política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas;
- c) proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental;
- d) políticas para integração do meio ambiente e produção;
- e) políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal;
- f) zoneamento ecológico-econômico;

XVI - Ministério de Minas e Energia:

- a) geologia, recursos minerais e energéticos;*
- b) aproveitamento da energia hidráulica;*
- c) mineração e metalurgia;*
- d) petróleo, combustível e energia elétrica, inclusive nuclear;*

XVII - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

- a) participação na formulação do planejamento estratégico nacional;*
- b) avaliação dos impactos sócio-econômicos das políticas e programas do Governo Federal e elaboração de estudos;*
- c) realização de estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura sócio-econômica e gestão dos sistemas;*
- d) elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais;*
- e) viabilização de novas fontes de recursos para os planos de governo;*
- f) formulação de diretrizes, coordenação das negociações, acompanhamento e avaliação dos financiamentos externos;*
- g) coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e métodos gerais;*
- h) formulação de diretrizes e controle da gestão das empresas estatais;*
- i) acompanhamento do desempenho fiscal do setor público;*
- j) administração patrimonial;*
- l) política e diretrizes para modernização do Estado;*

XVIII - Ministério da Previdência Social:

- a) previdência social;*
- b) previdência complementar;*

XIX - Ministério das Relações Exteriores:

- a) política internacional;*
- b) relações diplomáticas e serviços consulares;*
- c) participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras;*
- d) programas de cooperação internacional;*
- e) apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais;*

XX - Ministério da Saúde:

- a) política nacional de saúde;*
- b) coordenação e fiscalização do Sistema Único de Saúde;*
- c) saúde ambiental e ações de promoção, proteção e recuperação da saúde individual e coletiva, inclusive a dos trabalhadores;*
- d) informações de saúde;*
- e) insumos críticos para a saúde;*
- f) ação preventiva em geral, vigilância e controle sanitário de fronteiras e de portos marítimos, fluviais e aéreos;*
- g) vigilância de saúde, especialmente drogas, medicamentos e alimentos;*
- h) pesquisa científica e tecnologia na área de saúde;*

XXI - Ministério do Trabalho e Emprego:

- a) política e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador;*
- b) política e diretrizes para a modernização das relações de trabalho;*
- c) fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, bem como aplicação das sanções previstas em normas;*
- d) política salarial;*
- e) formação e desenvolvimento profissional;*
- f) segurança e saúde no trabalho;*
- g) política de imigração;*

XXII - Ministério dos Transportes:

- a) política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário;*
- b) marinha mercante, portos e vias navegáveis;*
- c) participação na coordenação dos transportes aeroviários;*

XXIII - Ministério do Turismo:

- a) política nacional de desenvolvimento do turismo;*
- b) promoção e divulgação do turismo nacional, no País e no exterior;*
- c) estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas;*

d) planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo.

§ 1º Em casos de calamidade pública ou de necessidade de especial atendimento à população, o Presidente da República poderá dispor sobre a colaboração dos Ministérios com os diferentes níveis da Administração Pública.

§ 2º A competência de que trata a alínea "m" do inciso I será exercida pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento, quando baseada em recursos do Orçamento Geral da União, e pelo Ministério de Minas e Energia, quando baseada em recursos vinculados ao Sistema Elétrico Nacional.

§ 3º A competência atribuída ao Ministério da Integração Nacional de que trata a alínea "l" do inciso I será exercida em conjunto com o Ministério da Defesa.

§ 4º A competência atribuída ao Ministério do Meio Ambiente de que trata a alínea "f" do inciso XV será exercida em conjunto com os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Integração Nacional.

§ 5º A competência relativa aos direitos dos índios, atribuída ao Ministério da Justiça na alínea "c" do inciso XIV inclui o acompanhamento das ações de saúde desenvolvidas em prol das comunidades indígenas.

§ 6º No exercício da competência de que trata a alínea "b" do inciso XV, nos aspectos relacionados à pesca, caberá ao Ministério do Meio Ambiente:

I - fixar as normas, critérios e padrões de uso para as espécies sobreexploradas ou ameaçadas de sobreexploração, assim definidas com base nos melhores dados científicos existentes, excetuando-se aquelas a que se refere a alínea "a" do inciso I do § 1º do art. 23;

II - subsidiar, assessorar e participar, juntamente com a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, em interação com o Ministério das Relações Exteriores, de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca.

§ 7º Caberá ao Departamento de Polícia Federal, inclusive mediante a ação policial necessária, coibir a turbacão e o esbulho possessórios dos bens e dos próprios da União e das entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta, sem prejuízo da responsabilidade das Polícias Militares dos Estados pela manutenção da ordem pública.

§ 8º As competências atribuídas ao Ministério dos Transportes nas alíneas "a" e "b" do inciso XXII compreendem:

I - a formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais;

II - a participação no planejamento estratégico, o estabelecimento de diretrizes para sua implementação e a definição das prioridades dos programas de investimentos;

III - a aprovação dos planos de outorgas;

IV - o estabelecimento de diretrizes para a representação do Brasil nos organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados referentes aos meios de transportes;

V - a formulação e supervisão da execução da política referente ao Fundo de Marinha Mercante, destinado à renovação, recuperação e ampliação da frota mercante nacional, em articulação com os Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VI - o estabelecimento de diretrizes para afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras de navegação e para liberação do transporte de cargas prescritas.

Seção III Dos Órgãos Comuns aos Ministérios Civis

Art. 28. Haverá, na estrutura básica de cada Ministério: I - Secretaria-Executiva, exceto no Ministério das Relações Exteriores; II - Gabinete do Ministro; III - Consultoria Jurídica, exceto no Ministério da Fazenda.

§ 1º No Ministério da Fazenda, as funções de Consultoria Jurídica serão exercidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos do art. 13 da Lei Complementar nº 93, de 1993.

§ 2º Caberá ao Secretário-Executivo, titular do órgão a que se refere o inciso I, além da supervisão e da coordenação das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério, exercer as funções que lhe forem atribuídas pelo Ministro de Estado.

§ 3º Poderá haver na estrutura básica de cada Ministério, vinculado à Secretaria-Executiva, um órgão responsável pelas atividades de administração de pessoal, material, patrimonial, de serviços gerais e de orçamento e finanças.

Seção IV Dos Órgãos Específicos

Art. 29. Integram a estrutura básica: I - do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Conselho Nacional de Política Agrícola, o Conselho Deliberativo da Política do Café, a Comissão Especial de Recursos, a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira, o Instituto Nacional de Meteorologia e até cinco Secretarias; II - do Ministério da Assistência e Promoção Social, o Conselho Nacional de Assistência Social, o Conselho de Articulação de Programas Sociais e até três Secretarias; III - do Ministério das Cidades, o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, o Conselho das Cidades, o Conselho Nacional de Trânsito, até quatro Secretarias e o Departamento Nacional de Trânsito; IV - do Ministério da Ciência e Tecnologia, o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, o Conselho Nacional de Informática e Automação, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, o Instituto Nacional de Tecnologia, o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, o Centro de Pesquisas Renato Archer, o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas, o Centro de Tecnologia Mineral, o Laboratório Nacional de Astrofísica, o Laboratório Nacional de Computação Científica, o Museu de Astronomia e Ciências Afins, o Museu Paraense Emílio Goeldi, o Observatório Nacional, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança e até quatro Secretarias; V - do Ministério das Comunicações, até duas Secretarias; VI - do Ministério da Cultura, o Conselho Nacional de Política Cultural, a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, a Comissão de Cinema e até quatro Secretarias; VII - do Ministério da Defesa, o Conselho de Aviação Civil, o Conselho Militar de Defesa, o Comando da Marinha, o Comando do Exército, o Comando da Aeronáutica, o Estado-Maior de Defesa, a Escola Superior de Guerra, o Hospital das Forças Armadas, o Centro de Catalogação das Forças Armadas, a Representação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa, até três Secretarias e um órgão de Controle Interno; VIII - do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, o Conselho Curador do Banco da Terra e até três Secretarias; IX - do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, o Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação e até quatro Secretarias; X - do Ministério da Educação o Conselho Nacional de Educação, o Instituto Benjamin Constant, o Instituto Nacional de Educação de Surdos e até seis Secretarias; XI - do Ministério do Esporte, o Conselho Nacional do Esporte e até três Secretarias; XII - do Ministério da Fazenda, o Conselho Monetário Nacional, o Conselho Nacional de Política Fazendária, o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, o Conselho Nacional de Seguros Privados, o Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras, a Câmara Superior de Recursos Fiscais, a Comissão de Coordenação de Controle Interno, os 1º, 2º e 3º Conselhos de Contribuintes, o Conselho Diretor do Fundo de Garantia à Exportação - CFGE, o Comitê Brasileiro de Nomenclatura, o Comitê de Avaliação de Créditos ao Exterior, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Escola de Administração Fazendária e até seis Secretarias; XIII - do Ministério da Integração Nacional, o Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste, o Conselho Administrativo da Região Integrada do Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, o Conselho Nacional de Defesa Civil, o Conselho Deliberativo para Desenvolvimento da Amazônia, o Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento do Nordeste, o Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo e até cinco Secretarias; XIV - do Ministério da Justiça, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o Conselho Nacional de Segurança Pública, o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, a Defensoria Pública da União e até cinco Secretarias; XV - do Ministério do Meio Ambiente, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, o Conselho Nacional da Amazônia Legal, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente e até cinco Secretarias; XVI - do Ministério de Minas e Energia, até cinco Secretarias; XVII - do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Comissão de Financiamentos Externos, a Assessoria Econômica e até sete Secretarias; XVIII - do Ministério da Previdência Social, o Conselho Nacional de Previdência Social, o Conselho de Recursos da Previdência Social, o Conselho de Gestão da Previdência Complementar e até duas Secretarias; XIX - do Ministério das Relações Exteriores, o Cerimonial, a Secretaria de Planejamento Diplomático, a Inspetoria-Geral do Serviço Exterior, a Secretaria-Geral das Relações Exteriores, esta composta de até quatro Subsecretarias, a Secretaria de Controle Interno, o Instituto Rio Branco, as missões diplomáticas permanentes, as repartições consulares, o Conselho de Política Externa e a Comissão de Promoções; XX - do Ministério da Saúde, o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho de Saúde Suplementar e até quatro Secretarias; XXI - do Ministério do Trabalho e Emprego, o Conselho Nacional do Trabalho, o Conselho Nacional de Imigração, o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, o Conselho

Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador e até três Secretarias; XXII - do Ministério dos Transportes, a Comissão Federal de Transportes Ferroviários - COFER e até três Secretarias; XXIII - do Ministério do Turismo, o Conselho Nacional de Turismo e até duas Secretarias.

§ 1º O Conselho de Política Externa a que se refere o inciso XIX será presidido pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores e integrado pelo Secretário-Geral, pelos Subsecretários-Gerais da Secretaria-Geral das Relações Exteriores e pelo Chefe de Gabinete do Ministro de Estado das Relações Exteriores.

§ 2º Os órgãos colegiados integrantes da estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego terão composição tripartite, observada a paridade entre representantes dos trabalhadores e dos empregadores, na forma estabelecida pelo Poder Executivo.

§ 3º Ao Conselho de Aviação Civil, presidido pelo Ministro de Estado da Defesa e composto na forma estabelecida em regulamento pelo Poder Executivo, compete propor a política relativa ao setor de aviação civil, observado o disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de julho de 1999.

§ 4º Ao Conselho de Articulação de Programas Sociais, presidido pelo Ministro de Estado de Assistência e Promoção Social e composto na forma estabelecida em regulamento pelo Poder Executivo, compete apreciar previamente as propostas de criação, ampliação ou alteração de programas sociais mantidos pelo Governo Federal, bem como propor mecanismos de articulação e integração de programas sociais e acompanhar a sua implementação.

CAPÍTULO III DA TRANSFORMAÇÃO, TRANSFERÊNCIA, EXTINÇÃO, E CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS E CARGOS

Art. 30. São criados:

- I - o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social;*
- II - o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;*
- III - a Assessoria Especial do Presidente da República;*
- IV - a Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da República;*
- V - o Porta-Voz da Presidência da República;*
- VI - a Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social;*
- VII - a Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca;*
- VIII - o Conselho de Articulação de Programas Sociais;*
- IX - o Conselho Nacional de Aqüicultura e Pesca;*
- X - o Ministério do Turismo.*

Parágrafo único. O Poder Executivo disporá, em regulamento, sobre a composição e funcionamento dos Conselhos referidos nos incisos I, II, VIII e IX.

Art. 31. São transformados:

- I - o Gabinete do Presidente da República em Gabinete Pessoal do Presidente da República;*
- II - a Secretaria de Estado de Comunicação de Governo em Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República;*
- III - A Corregedoria-Geral da União, sua Subcorregedoria-Geral e as Corregedorias, respectivamente, em Controladoria-Geral da União, Subcontroladoria-Geral da União e Controladorias;*
- IV - a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, do Ministério da Justiça, em Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República;*
- V - a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, do Ministério da Justiça, em Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;*
- VI - o Ministério do Esporte e Turismo em Ministério do Esporte;*
- VII - a Secretaria de Estado de Assistência Social em Ministério da Assistência e Promoção Social;*
- VIII - a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República em Ministério das Cidades;*
- IX - o Ministério da Previdência e Assistência Social em Ministério da Previdência Social;*
- X - o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano em Conselho das Cidades.*

Art. 32. São transferidas as competências:

- I - da Secretaria-Geral da Presidência da República, relativas à coordenação política do Governo, ao relacionamento com o Congresso Nacional, à interlocução com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e com os partidos políticos, para a Casa Civil da Presidência da República;*
- II - da Casa Civil da Presidência da República, relativas ao Programa Comunidade Solidária, para o*

Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome;

III - da Secretaria de Imprensa e Divulgação do Gabinete da Presidência da República para a Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da República;

IV - da Assessoria Especial do Gabinete do Presidente da República para a Assessoria Especial do Presidente da República;

V - do Porta-Voz do Presidente da República para o Porta-Voz da Presidência da República;

VI - do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, relativas à aquicultura e pesca, para a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca;

VII - do Ministério do Esporte e Turismo, relativas ao turismo, para o Ministério do Turismo;

VIII - do Ministério da Previdência e Assistência Social, relativas à assistência social, para o Ministério da Assistência e Promoção Social;

IX - do Ministério da Justiça, relativas a direitos da cidadania, da criança, do adolescente, do idoso, dos índios e das minorias, à defesa dos direitos das pessoas portadoras de deficiência e promoção da sua integração à vida comunitária e ouvidoria-geral dos direitos humanos, para a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;

X - do Ministério da Justiça, relativas ao trânsito, para o Ministério das Cidades;

XI - do Ministério dos Transportes, relativas ao transporte urbano, para o Ministério das Cidades.

Art. 33. São transferidos:

I - da Casa Civil da Presidência da República, o Conselho do Programa Comunidade Solidária e sua Secretaria-Executiva, para o Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome;

II - da Secretaria-Geral da Presidência da República, a Secretaria de Assuntos Federativos e a Secretaria de Assuntos Parlamentares, para a Casa Civil da Presidência da República, passando a denominar-se, respectivamente, Subchefia de Assuntos Federativos e Subchefia de Assuntos Parlamentares;

III - o Departamento de Pesca e Aquicultura da Secretaria de Apoio Rural e Cooperativismo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República;

IV - o Conselho Nacional de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, para o Ministério da Assistência e Promoção Social;

V - o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, do Ministério da Justiça, para a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República;

VI - o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, do Ministério da Justiça, para a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;

VII - o Conselho Nacional de Trânsito e o Departamento Nacional de Trânsito do Ministério da Justiça para o Ministério das Cidades;

VIII - o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República para o Ministério das Cidades, ficando alterada a sua denominação para Conselho das Cidades, cabendo-lhe, além das competências estabelecidas no art. 10 da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, propor as diretrizes para a distribuição regional e setorial do orçamento do Ministério das Cidades;

IX - o Conselho Nacional de Turismo do Ministério do Esporte e Turismo para o Ministério do Turismo.

Art. 34. São transformados os cargos:

I - de Ministro de Estado do Esporte e Turismo em Ministro de Estado do Esporte;

II - de Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social em Ministro da Previdência Social;

III - de Ministro de Estado Corregedor-Geral da União em Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União;

IV - de Subcorregedor-Geral da Corregedoria-Geral da União em Subcontrolador-Geral da Controladoria Geral da União.

Art. 35. São criados os cargos de Ministro de Estado das Cidades, de Ministro de Estado do Turismo e de Ministro de Estado da Assistência e Promoção Social.

Art. 36. Fica criado o cargo de Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica.

Art. 37. Fica criado o cargo de Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à

Fome.

Art. 38. São criados os cargos de natureza especial de Secretário Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, de Secretário Especial de Aquicultura e Pesca, de Secretário Especial dos Direitos Humanos e de Secretário Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

§ 1º Os cargos referidos no caput terão prerrogativas, garantias, vantagens e direitos equivalentes aos de Ministro de Estado.

§ 2º A remuneração dos cargos referidos no caput é de R\$ 8.280,00 (oito mil duzentos e oitenta reais).

Art. 39. Ficam criados:

- I - um cargo de natureza especial de Chefe do Gabinete Pessoal do Presidente da República;*
- II - dois cargos de Subsecretário DAS 101.6, na Secretaria-Geral da Presidência da República;*
- III - um cargo de natureza especial de Secretário-Adjunto, na Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República;*
- IV - cinco cargos de Assessor Especial DAS 102.6, na Assessoria Especial do Presidente da República;*
- V - um cargo de direção e assessoramento superior DAS 101.6 de Porta-Voz da Presidência da República.*

Parágrafo único. A remuneração dos cargos de natureza especial referidos nos incisos I, II e III é de R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

Art. 40. São criados, para o atendimento imediato das necessidades dos órgãos criados ou transformados por esta Medida Provisória:

- I - quatro cargos de natureza especial de Secretário-Executivo, assim distribuídos: um cargo no Ministério do Turismo, um cargo no Ministério da Assistência e Promoção Social, um cargo no Ministério das Cidades e um cargo no Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome;*
- II - dois cargos de Secretário-Adjunto, DAS 101.6, assim distribuídos: um cargo na Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, e um cargo na Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca.*

Art. 41. São extintos, com a finalidade de compensar o aumento de despesa decorrente dos cargos criados pelos arts. 35, 36, 37, 38, 39 e 40, os cargos:

- I - de natureza especial de Secretário de Estado de Comunicação de Governo; de Secretário de Estado de Direitos da Mulher; de Secretário Especial de Desenvolvimento Urbano, de Secretário de Estado de Assistência Social e de Secretário de Estado dos Direitos Humanos;*
- II - do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores: cinco cargos DAS-5, dez cargos DAS-4, treze cargos DAS-3, treze cargos DAS-2 e trinta e dois cargos DAS-1.*

CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES GERAIS, FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 42. O acervo patrimonial dos órgãos extintos ou transformados por esta Medida Provisória será transferido para os Ministérios, órgãos e entidades que tiverem absorvido as correspondentes competências.

Parágrafo único. O quadro de servidores efetivos dos órgãos de que trata este artigo será transferido para os Ministérios e órgãos que tiverem absorvido as correspondentes competências.

Art. 43. É o Poder Executivo autorizado a manter os servidores e empregados da Administração Federal direta e indireta, ocupantes ou não de cargo em comissão ou função de direção, chefia ou assessoramento que, em 31 de dezembro de 2002, se encontravam à disposição de órgãos da Administração direta.

Art. 44. É o Poder Executivo autorizado a remanejar, transpor, transferir ou utilizar as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2003 em favor dos órgãos extintos, transformados, transferidos, incorporados ou desmembrados por esta Lei, mantida a mesma classificação funcional-programática, expressa por categoria de programação em seu menor nível, conforme definida no art. 3º, § 4º, da Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002, inclusive os títulos, descritores, metas e objetivos, assim como o respectivo detalhamento por esfera orçamentária, grupos de despesa, fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de uso.

§ 1º Aplicam-se os procedimentos previstos no caput aos créditos antecipados na forma estabelecida no art. 65 da Lei nº 10.524, de 2002.

§ 2º Aplicam-se os procedimentos previstos no caput às dotações orçamentárias do Ministério da Justiça

alocadas nas rubricas relacionadas com as atividades de que trata o § 4º do art. 3º da Lei nº 10.524, de 2002.

Art. 45. Enquanto não dispuserem de quadro de pessoal permanente:

I - os servidores e empregados requisitados por órgãos cujas atribuições foram transferidas para o Ministério das Cidades poderão permanecer à disposição do referido Ministério, aplicando-se-lhes o disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.007, de 17 de março de 1995;

II - os Ministérios da Assistência e Promoção Social, das Cidades, da Defesa, do Desenvolvimento Agrário, do Esporte e do Turismo e o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome poderão requisitar servidores da Administração Federal direta para ter exercício naquele órgão, independentemente da função a ser exercida.

Parágrafo único. Exceto nos casos previstos em lei e até que se cumpram as condições definidas neste artigo, as requisições de servidores para os Ministérios referidos no caput serão irrecusáveis e deverão ser prontamente atendidas.

Art. 46. São transferidas aos órgãos que receberam as atribuições pertinentes e a seus titulares as competências e incumbências estabelecidas em leis gerais ou específicas aos órgãos transformados, transferidos ou extintos por esta Medida Provisória, ou a seus titulares.

Art. 47. O Poder Executivo disporá, em decreto, na estrutura regimental dos Ministérios, dos órgãos essenciais, dos órgãos de assessoramento direto e imediato ao Presidente da República, da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, da Secretaria Especial de Pesca e Aquicultura da Presidência da República, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e da Controladoria-Geral da União da Presidência da República, sobre as competências e atribuições, denominação das unidades e especificação dos cargos.

Art. 48. A estrutura dos órgãos essenciais, dos órgãos de assessoramento direto e imediato ao Presidente da República, da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, da Secretaria Especial de Pesca e Aquicultura, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e da Controladoria-Geral da União da Presidência da República e dos Ministérios de que trata esta Medida Provisória será implementada sem aumento de despesa, observados os quantitativos totais de cargos em comissão e funções de confiança e a despesa deles decorrente, vigentes em 31 de dezembro de 2002, observadas as alterações introduzidas por esta Medida Provisória.

Art. 49. As entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta serão vinculadas aos órgãos da Presidência da República e aos Ministérios, segundo as normas constantes do parágrafo único do art. 4º e § 2º do art. 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e sujeitas à supervisão exercida por titular de órgão de assistência imediata ao Presidente da República ou por Ministro de Estado.

Parágrafo único. A supervisão de que trata este artigo pode se fazer diretamente, ou através de órgãos da estrutura do Ministério.

Art. 50. O Poder Executivo disporá sobre a organização, reorganização, denominação de cargos e funções e funcionamento dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, mediante aprovação ou transformação das estruturas regimentais.

Parágrafo único. Para fins do disposto nesta Medida Provisória, fica o Poder Executivo autorizado, até 30 de junho de 2003, a criar, por transformação, ou a transferir, no âmbito da Administração Pública Federal, mediante alteração de denominação e especificação, sem aumento de despesa, cargos de natureza especial ou cargos e funções de confiança do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e Função Gratificada (FG).

Art. 51. Até que sejam aprovadas as estruturas regimentais dos órgãos essenciais e de assessoramento da Presidência da República, das Secretarias Especiais da Presidência da República e dos Ministérios de que trata o art. 25, são mantidas as estruturas, as competências, as atribuições, a denominação das unidades e a especificação dos respectivos cargos, vigentes em 31 de dezembro de 2002, observadas as alterações introduzidas por esta Medida Provisória.

§ 1º Caberá à Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social prestar a assistência jurídica ao Ministério da Assistência e Promoção Social, enquanto este não dispuser de órgão próprio de assessoramento

jurídico.

§ 2º Caberá a Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte prestar a assistência jurídica ao Ministério do Turismo, enquanto este não dispuser de órgão próprio de assessoramento jurídico.

§ 3º Caberá à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil prestar a assistência jurídica ao Ministério das Cidades e ao Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, enquanto estes não dispuserem de órgão próprio de assessoramento jurídico.

Art. 52. Fica o Poder Executivo autorizado a atribuir a órgão ou entidade da Administração Pública Federal, diverso daquele a que está atribuída a competência, a responsabilidade pela execução das atividades de administração de pessoal, material, patrimonial, de serviços gerais, orçamento e finanças e de controle interno.

Art. 53. O Secretário-Geral e os Subsecretários-Gerais do Ministério das Relações Exteriores serão nomeados pelo Presidente da República entre os Ministros de Primeira Classe da Carreira de Diplomata.

Art. 54. O Conselho Nacional de Direitos da Mulher será presidido pelo titular da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República, e terá a sua composição, estruturação, competências e funcionamento revistos por meio de ato do Poder Executivo, a ser editado até 30 de junho de 2003.

Parágrafo único. A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres constituirá, no prazo de até noventa dias a contar da publicação desta Medida Provisória, grupo de trabalho integrado por representantes da Secretaria e da sociedade, para elaborar proposta de regulamentação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher a ser submetida ao Presidente da República.

Art. 55. Nos conselhos de administração das empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, haverá sempre um membro indicado pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Art. 56. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 57. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente as da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, com as alterações introduzidas pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e os §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 8.442, de 14 de julho de 1992.

Brasília, 1º de janeiro de 2003; 182º da Independência e 115º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA Márcio Thomaz Bastos José Dirceu de Oliveira e Silva

Publicação:

Diário Oficial da União - Seção 1 - Edição Especial - 01/01/2003 , Página 1 (Publicação Original)"

ANEXO II: Questionários das Entrevistas Realizadas

Questionário 1: Governo - Central¹¹²

A) Sobre a iniciativa, organização e função das Conferências

1. Como foi o processo de convocação da I Conferência da Mulher? De quem foi a iniciativa? Houve pressão social ou a decisão foi governamental?
2. Houve setores contrários à realização da I ou da II Conferência da Mulher? Na sociedade? No Governo?
3. Qual a motivação do Governo ao realizá-las?
4. Quais as principais dificuldades na construção das Conferências?
5. As diretrizes de políticas definidas pelas Conferências são inovadoras?
6. O processo participativo através das Conferências fortalecem as instituições representativas tradicionais, enfraquecem-nas ou não interferem nelas?

B) Sobre a influência das deliberações nas decisões

1. Quando da convocação das Conferências, dentre as atribuições do órgão responsável constava o encaminhamento das deliberações aprovadas?
2. Existiram mecanismos institucionais de inclusão das deliberações das Conferências na agenda do Governo?
3. Houve estratégias de coordenação horizontal para a incorporação das deliberações pelos poderes?
4. Houve diferença no encaminhamento das propostas de responsabilidade exclusiva do Ministério responsável e das de competência compartilhada?
5. Poderia destacar exemplos de Políticas Públicas que foram incluídas na agenda do Governo Federal pela deliberação da I e/ou da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres?
6. Houve vontade política dos governantes e gestores de incorporar as deliberações na agenda? Se sim, essa vontade foi homogênea no Executivo?
7. Quais os principais entraves para a incorporação das propostas?
8. Além da incorporação de Políticas Públicas na agenda, há outros produtos significativos do processo conferencial? Quais?

¹¹² Esse questionário foi aplicado a dois dirigentes do Governo Federal da área da Presidência da República, à época da I e da II CNPM de alguma forma responsáveis pela interlocução entre as conferências e o comando central do governo Lula. Todos pediram sigilo quanto à divulgação de seus nomes e do conteúdo integral das entrevistas.

Questionário 2: Governo - Secretaria de Política das Mulheres¹¹³

A) Sobre a iniciativa, organização e função das Conferências

1. As Conferências foram pauta prioritária quando da criação da Secretaria de Políticas da Mulher?
2. Como foi o processo de convocação da I Conferência da Mulher? De quem foi a iniciativa? Houve pressão social ou a decisão foi governamental?
3. Houve setores contrários à realização da I ou da II Conferência da Mulher? Na sociedade? No Governo?
4. Qual a motivação do Governo ao realizá-las?
5. Que área da SPM ficou responsável pela construção da Conferência?
6. O diálogo com o Conselho Nacional de Políticas da Mulher foi tranquilo? Houve disputa na coordenação do processo conferencial?
7. Quais as principais dificuldades na construção das Conferências?
8. As diretrizes de políticas definidas pelas Conferências são inovadoras?
9. O processo participativo através das Conferências fortalecem as instituições representativas tradicionais, enfraquecem-nas ou não interferem nelas?

B) Sobre a influência das deliberações nas decisões

1. Quando da convocação das Conferências, dentre as atribuições do órgão responsável constava o encaminhamento das deliberações aprovadas?
2. Existiram mecanismos institucionais de inclusão das deliberações das Conferências na agenda do Governo?
3. Houve estratégias de coordenação horizontal para a incorporação das deliberações pelos poderes?
4. Houve diferença no encaminhamento das propostas de responsabilidade exclusiva do Ministério responsável e das de competência compartilhada?
5. Poderia destacar exemplos de Políticas Públicas que foram incluídas na agenda do Governo Federal pela deliberação da I e/ou da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres?
6. Houve vontade política dos governantes e gestores de incorporar as deliberações na agenda? Se sim, essa vontade foi homogênea no Executivo?
7. Quais os principais entraves para a incorporação das propostas?
8. Além da incorporação de Políticas Públicas na agenda, há outros produtos significativos do processo conferencial? Quais?

¹¹³ Esse questionário foi aplicado a dois membros do governo da Secretaria Especial de Política das Mulheres de alguma forma responsáveis pela coordenação das CNPMs. Uma delas pediu sigilo quanto à divulgação de seu nome e ao conteúdo integral das entrevistas. Considerou-se aqui, portanto, não divulgar a íntegra de nenhuma das entrevistas nem identificar os/as entrevistados.

Questionário 3: Sociedade Civil¹¹⁴

A) Sobre iniciativa, organização e função da Conferência

1. Como foi o processo de convocação da I Conferência da Mulher? De quem foi a iniciativa? Houve pressão social ou a decisão foi governamental?
2. A organização das duas Conferências Nacionais da Mulher foi realmente compartilhada entre a sociedade civil e o Governo? Houve disputa ou diálogo? Esse comportamento era homogêneo no Governo ou houve comportamentos distintos?
3. Quais foram os principais setores civis protagonistas da I e da II Conferência?
4. Havia confluência de projetos políticos entre o Governo e a Sociedade Civil nas Conferências?
5. Qual a motivação da sociedade civil para a construção das Conferências?
6. Acredita que os processos participativos através de Conferências contribuem com maior conscientização política da sociedade?

B) Sobre a influência das deliberações nas decisões

1. A sociedade civil participou ou foi informada quanto ao encaminhamento das diretrizes aprovadas nas Conferências?
2. O Conselho Nacional de Políticas da Mulher acompanha/ou a execução das Diretrizes das Conferências?
3. Acredita que as diretrizes deliberadas nas Conferências foram incorporadas na agenda do Governo Federal?
4. Poderia destacar exemplos de Políticas Públicas que foram incluídas na agenda do Governo Federal pela deliberação da I e/ou da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres?
5. Quais seriam os principais entraves à incorporação das diretrizes pelo Governo?
6. Além da incorporação de Políticas Públicas na agenda, há outros produtos significativos do processo conferencial? Quais?

¹¹⁴ Esse questionário foi aplicado a quatro mulheres militantes participantes da I e/ou da II CNPM. Duas delas organizadas em movimentos feministas, uma em organização não-governamental na área de políticas de gênero e a quarta membro do Conselho Nacional de Direitos da Mulher.

ANEXO III - Decreto Presidencial de 18 de dezembro de 2003 Convocatório da I Conferência Nacional de Política para as Mulheres

Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/Dnn10089.htm.

**"Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos
DECRETO DE 18 DE DEZEMBRO DE 2003.**

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição Federal,

DECRETA:

Art. 1º Fica convocada a 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, a se realizar de 17 a 19 de junho de 2004, sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, com o objetivo de propor diretrizes para fundamentação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Art. 2º A 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres terá como tema "Políticas para as Mulheres: um desafio para a igualdade numa perspectiva de gênero", com os seguintes eixos temáticos:

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

II - avaliação das ações e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres nas três instâncias de governo: municipal, estadual e federal, frente aos compromissos internacionais objeto de acordos, tratados e convenções;

III - proposição de diretrizes da Política Nacional para as Mulheres numa perspectiva de gênero, apontando as prioridades dos próximos anos.

Art. 3º A 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres será presidida pela Secretária Especial de Políticas para as Mulheres ou, na sua ausência ou impedimento eventual, pela Secretária-Adjunta daquela Secretaria.

Art. 4º A Secretária Especial de Políticas para as Mulheres expedirá, mediante portaria, o regimento da 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.

Parágrafo único. O regimento disporá sobre a organização e funcionamento da 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, inclusive sobre o processo democrático de escolha das suas delegadas ou delegados.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de dezembro de 2002; 182º da Independência e 115º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA José Dirceu de Oliveira e Silva
Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 19.12.2003".

ANEXO IV: Composição do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (2003 - 2005)

Fonte: <http://www.sepm.gov.br/conselho/relacao-de-conselheiras-do-cndm-1985-a-2010/relacao-de-conselheiras-do-cndm-2003-a-2005>

I – SECRETARIA DE POLITICAS PARA AS MULHERES PRESIDENTA: NILCEA FREIRE Adjunta: Maria Laura Sales Pinheiro

II – MINISTRO DE ESTADO DO PLAN. ORÇAMENTO E GESTÃO: GUIDO MANTEGA Assessor Técnico: Mariana Meirelles Nemrod Guimarães

III – MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE: HUMBERTO COSTA Assessora Técnica: Maria José de Oliveira Araújo

IV – MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO: TARSO GENRO Assessora Técnica: Lúcia Helena Lodi

V – MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO E EMPREGO: RICARDO BERZOINI Assessora Técnica: Rita de Cássia Munk

VI – MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA: MÁRCIO THOMAZ BASTOS Assessora Técnica: Myriam Brea Honorato Souza

VII – MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO: MIGUEL SOLDATELLI ROSSETTO Assessora Técnica: Andréa Lorena Butto Zarzar

VIII – MINISTRO DE ESTADO DA CULTURA: GILBERTO PASSOS GIL MOREIRA Assessora Técnica: Flávia Gomes de Galiza

IX – MINISTRO DE EST. DO DESENV. SOCIAL E COMBATE À FOME: PATRUS ANANIAS Assessora Técnica: Hildezia Alves Medeiros

X – MINISTRO DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – MRE: CELSO AMORIN Assessora Técnica: Regina Celia de Oliveira Bittencourt

XI – MINISTRO DE ESTADO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA – MCT: EDUARDO CAMPOS Assessora Técnica: Mari Machado

XII – SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA: MATILDE RIBEIRO Assessora Técnica: Denise Antonia de Paulo Pacheco

XIII – SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA: NILMÁRIO DE MIRANDA Assessora Técnica: Ivana de Siqueira

XIV - REPRESENTANTES DE ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL:

01-ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS – AMB Titular: SCHUMA SCHUMAHER (Maria Aparecida Schumacher) Suplente: ANALBA BRAZÃO TEIXEIRA

02-ARTICULAÇÃO NACIONAL DE MULHERES TRABALHADORAS RURAIS – ANMTR Titular: JUSTINA INÊS CIMA Suplente: LÚCIA DE FÁTIMA FÉLIX DA SILVA

03-ARTICULAÇÃO DE ONGs DE MULHERES NEGRAS BRASILEIRAS Titular: NILZA IRACI SILVA Suplente: GIVANIA MARIA DA SILVA

04-ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS MULHERES DE CARREIRA JURÍDICA – ABMCJ Titular: GISELA ZILSCH Suplente: MARIA DIRCE MENDONÇA FONSECA

05-CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT Titular – MARIA EDNALVA BEZERRA DE LIMA Suplente: CARMEN HELENA FERREIRA FORO

06-CONFEDERAÇÃO GERAL DOS TRABALHADORES – CGT Titular: MARIA LÚCIA ALVES DIAS Suplente: ELIANA FERNANDES DA CRUZ MALFARAGE

07-CONFEDERAÇÃO DAS MULHERES DO BRASIL – CMB Titular: MÁRCIA DE CAMPOS PEREIRA Suplente: EDNA MARIA COSTA

08-CONSELHO NACIONAL DAS MULHERES INDÍGENAS – CONAMI Titular: DIRCE CAVALHEIRO

VERON Suplente: MARIA DO SOCORRO PINHEIRO DE CARVALHO
09-CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO–CNTE Titular: RAQUEL FELAU GUISONI Suplente: LUZIA APARECIDA DE OLIVEIRA
10-CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA – CONTAG Titular: RAIMUNDA CELESTINA DE MASCENA Suplente: SIMONE BATTESTIN
11-FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MULHERES DE NEGÓCIOS E PROFISSIONAIS DOBRASIL-PBW-BRASIL Titular: ANA LUISA FERNANDES GONÇALVES Suplente: ÍRIA MARTINS
12- FEDERAÇÃO NACIONAL DAS TRABALHADORAS DOMÉSTICAS – FENATRAD Titular: CREUZA MARIA OLIVEIRA Suplente: MARIA NOELI DOS SANTOS
13- FÓRUM DE MULHERES DO MERCOSUL Titular: MARIA ELVIRA SALLES FERREIRA Suplente: DALVA MARIA THOMAZ ROCHA
14- MOVIMENTO ART. DE MULHERES DA AMAZONIA – MAMA Titular: MARIA DA CONCEIÇÃO MAIA DE OLIVEIRA Suplente: MARIA DAS GRAÇAS LOPES DE CASTRO
15 – ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – OAB Titular: MARILMA TORRES GOUVEIA DE OLIVEIRA Suplente: MARIA AVELINA IMBIRIBA HESKETH
16- SECRETARIA NACIONAL DA MARCHA MUNDIAL DAS MULHERES Titular: NALU FARIA SILVA Suplente: ELEUTÉRIA AMORA DA SILVA
17-SECRETARIA NAC.DE POLÍTICAS PARA MULHER DA FORÇA SINDICAL Titular: NEUZA BARBOSA LIMA Suplente: HELENA RIBEIRO DA SILVA
18- REDE NACIONAL FEMINISTA DE SAÚDE, DIREITOS SEXUAIS E DIREITOS REPRODUTIVOS Titular: ANA MARIA DA SILVA SOARES Suplente: LIA ZANOTTA MACHADO
19-UNIÃO BRASILEIRA DE MULHERES – UBM Titular: ELINE JONAS Suplente: MARY GARCIA CASTRO

XV - Três Mulheres com “notório conhecimento das questões de gênero”:

1-ROSE MARIE MURARO
2-CLARA CHARF
3-ALBERTINA DE OLIVEIRA COSTA"

Anexo V: Decreto Presidencial de 17 de janeiro de 2007 Convocatório da II Conferência Nacional de Políticas das Mulheres

Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Dnn/Dnn11176.htm

**"Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos
DECRETO DE 17 DE JANEIRO DE 2007.**

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica convocada a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, a se realizar de 18 a 20 de agosto de 2007, sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República, e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, com o objetivo de analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e avaliar a implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Art. 2º A II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres adotará o seguinte temário:

I - análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade na perspectiva da implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres;

II - avaliação das ações e políticas propostas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, sua execução e impacto; e

III - participação das mulheres nos espaços de poder.

Art. 3º A II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres será presidida pela Secretária Especial de Políticas para as Mulheres ou, na sua ausência ou impedimento eventual, pela Secretária-Adjunta daquela Secretaria.

Art. 4º A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres expedirá, mediante portaria, o regimento da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.

Parágrafo único. O regimento disporá sobre a organização e o funcionamento da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, inclusive sobre o processo democrático de escolha de seus delegados.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de janeiro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA □ Teresa Sousa

Este texto não substitui o publicado no DOU de 18.1.2007"

Anexo VI: Regulamento Interno da II Conferência Nacional de Políticas das Mulheres

Fonte: *Anais da II Conferência Nacional de Política das Mulheres, versão eletrônica obtida a partir dos arquivos da Secretaria de Política das Mulheres.*

"Capítulo I - Da finalidade

Art. 1º – Este regulamento tem por finalidade definir as normas de funcionamento da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (II CNPM), convocada por Decreto Presidencial de 17 de janeiro de 2007, e instituída pelo Regimento Interno publicado pela Portaria nº 01 da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), de 26 de janeiro de 2007.

Capítulo II – Da organização

Art. 2º – A II CNPM, que será realizada no período de 17 a 20 de agosto de 2007, em Brasília/DF, será coordenada pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), e presidida pela Ministra da SPM e, na sua ausência ou impedimento eventual, pela sua Secretária-Adjunta.

Art. 3º – A coordenação das atividades durante os quatro dias da Conferência estará a cargo da Comissão Organizadora Nacional, composta pela Presidenta do CNDM e titular da SPM, por quatro integrantes do CNDM, da sociedade civil, por quatro representantes da SPM e por representante do Fórum de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres (OGPM).

Capítulo III – Do credenciamento

Art. 4º – Serão credenciadas/os como delegadas/os natas/os as/os integrantes titulares e suplentes do CNDM.

Art. 5º – Serão credenciadas/os como delegadas/os todas/os as/os delegadas/os eleitas/os nas Conferências Estaduais que tenham participado das Conferências Municipais e/ou regionais, conforme Regimento Interno, e encaminhadas/os pelas Comissões Organizadoras Estaduais, de acordo com o seguinte calendário:

Dia 17/8 – credenciamento nos hotéis das 10h às 20h

Dia 18/8 – credenciamento no Centro de Convenções das 8h às 15h

Dia 18/8 – credenciamento de suplentes, sem carta, das 15h às 16h.

Parágrafo único – As/os delegadas/os suplentes que trouxeram cartas assinadas pela Comissão Organizadora Estadual farão seu credenciamento nos mesmos locais, dias e horários das delegadas titulares.

Art. 6º – O credenciamento das/os delegadas/os do DF e das/os delegadas/os governamentais se dará no seguinte calendário:

Dia 17/8 – credenciamento no Centro de Convenções das 10h às 15h;

Dia 18/8 – credenciamento no Centro de Convenções das 8h às 15h;

Dia 18/8 – credenciamento de suplentes no Centro de Convenções das 15h às 16h.

Parágrafo único - Serão credenciadas/os as/os delegadas/os governamentais que constem das listas encaminhadas pelos respectivos Ministérios, conforme Regimento Interno.

Art. 7º – No ato do credenciamento as/os delegadas/os deverão apresentar documento de identidade ou equivalente.

Capítulo IV – Do funcionamento

Art. 8º – A realização da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres terá a seguinte programação:

a) Solenidade de Abertura;

b) Plenária de Abertura;

c) Painéis;

d) Grupos de Trabalho;

e) Plenária Final.

Parágrafo único – As plenárias e os painéis serão gravados com vistas à publicação dos Anais da II Conferência Nacional de Políticas para Mulheres.

Capítulo V – Da Plenária de Abertura

Art. 9º – A Plenária de Abertura terá como função aprovar o Regulamento da II Conferência Nacional de Políticas para Mulheres e reafirmar os Princípios do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, assim como deliberar sobre eventuais recursos.

Art. 10 – Participam da Plenária as/os delegadas/os com direito a voz e voto e as/os convidadas/os com direito a voz.

Art 11 – A sessão plenária de abertura da II Conferência Nacional de Políticas para Mulheres será coordenada por mesa constituída por integrantes da Comissão Organizadora Nacional ou por pessoas por ela indicadas, com o seguinte encaminhamento:

- a) A mesa deverá encaminhar para aprovação o Regulamento Interno da II CNPM e os princípios do PNPM;*
- b) No momento da votação, a mesa deverá considerar aprovada a proposta por contraste do plenário, devendo ter consenso da mesa. Se não houver consenso, se procederá à contagem dos votos.*

Capítulo VI – Dos painéis

Art. 12 – Nos termos do seu Regimento, a II CNPM terá como temário:

I. Análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade na perspectiva da implementação do PNPM e da avaliação das ações e políticas propostas no PNPM, sua execução e impacto;

II. Participação das mulheres nos espaços de poder.

Art. 13 – O temário da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres será abordado em três painéis, cuja composição será indicada pela Comissão Organizadora Nacional, apreciada e aprovada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

Capítulo VII – Dos grupos de trabalho

Art. 14 – Os Grupos de trabalho se reunirão para debater, no dia 18, o Plano Nacional de Políticas para Mulheres e definir recomendações, e, no dia 19, a participação das mulheres nos espaços de poder e definir recomendações a serem apreciadas na Plenária Final.

Art. 15 – Os Grupos de trabalho, em número de 20, serão assim constituídos:

I. Delegadas/os com direito a voz e voto e convidadas/os com direito a voz em número de até 150 (cento e cinquenta) pessoas por grupo;

II. As/os delegadas/os serão distribuídas/os em todos os grupos, por meio da numeração constante do crachá que será recebido no credenciamento;

III. Por duas coordenadoras, sendo uma indicada pela Comissão Organizadora Nacional e outra indicada pelo grupo, com as funções de coordenar as discussões, controlar o tempo e estimular a participação;

IV. Por duas relatoras, sendo uma indicada pela Comissão Organizadora Nacional e outra indicada pelo grupo, que serão responsáveis pelo relatório do grupo.

Art 16 – As/os delegadas/os nos grupos de trabalho deverão debater e deliberar, tendo por base o relatório consolidado pela Comissão Temática e de Relatoria, as propostas e as recomendações emanadas das Conferências Estaduais e do Distrito Federal, na perspectiva dos princípios aprovados na Plenária de abertura:

I. Serão consideradas aprovadas e levadas à Plenária Final as propostas que obtiverem no mínimo 30% dos votos das/os delegadas/os presentes nos grupos;

II. Estarão disponíveis nos grupos os relatórios de todas as Conferências Estaduais e do Distrito Federal, para eventuais consultas.

Art 17 – As recomendações aprovadas nos grupos de trabalho, depois de sistematizadas, deverão ser entregues à Comissão Temática e de Relatoria pelas/os relatoras/es dos grupos, até às 20h30, do dia 18/08, para o PNPM, e, até as 20h30, do dia 19, para Mulheres nos espaços de poder.

Capítulo VIII – Da Plenária Final e Relatório Final

Art. 18 – A Plenária Final deverá debater e votar as recomendações oriundas dos grupos de trabalho e as moções apresentadas.

Art. 19 – Participação na Plenária final:

a) Participam da plenária final as/os delegadas/os com direito a voz e voto;

b) As/os convidadas/os com direito a voz.

Art. 20 – A sessão plenária final da II CNPM será coordenada por uma mesa constituída por integrantes da Comissão Organizadora Nacional ou pessoas por ela indicadas:

I. A mesa deverá informar ao plenário o número final de delegadas/os;

II. A mesa deverá encaminhar para aprovação o relatório consolidado com as recomendações aprovadas nos grupos de trabalho;

III. A mesa deverá considerar aprovada a proposta no momento das votações por contraste do plenário, devendo ter consenso da mesa. Se não tiver consenso, se procederá a contagem dos votos.

Art.21 – A sistemática dos trabalhos da Plenária Final da II CNPM se dará da seguinte forma:

I. Apreciação do relatório consolidado com as recomendações aprovadas nos grupos de trabalho;

II. Apreciação das moções.

Art.22 – A apreciação das recomendações se dará da seguinte forma:

I. Caberá ao plenário a aprovação das recomendações encaminhadas para votação, sendo aprovadas por maioria simples dos votos das/os delegadas/os presentes mediante levantamento do crachá;

II. As recomendações que obtiverem aprovação em 70% do total dos grupos de trabalho serão consideradas aprovadas pela Conferência, mediante referendo do plenário;

III. As recomendações aprovadas em I (um) ou mais grupos serão deliberadas em plenário, desde que não contrariem as recomendações já aprovadas por referendo, por meio do seguinte encaminhamento:

a) As recomendações apresentadas em plenário e não destacadas serão consideradas aprovadas;

b) As recomendações destacadas terão uma intervenção a favor e uma intervenção contra, com o tempo máximo de 3 (três) minutos cada. Caso o plenário não se sinta devidamente esclarecido, será aberta uma nova rodada de intervenções, sendo uma a favor e outra contra, por igual tempo;

c) Após a discussão, serão submetidas à votação no plenário e aprovadas por maioria simples dos votos das/os delegadas/os presentes.

Art. 23 – As moções serão apresentadas exclusivamente por delegadas/os, devendo ser de âmbito ou repercussão nacional e devem ser encaminhadas, por escrito, à Secretaria da II CNPM, até às 19h do dia 19 de agosto.

I. Cada moção deverá ser assinada por, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de delegadas/os;

II. A Comissão Temática e de Relatoria organizará as moções recebidas, classificando-as e agrupando-as por tema;

III. O processo de votação das moções terá o seguinte encaminhamento:

a) As moções serão apreciadas após a votação das recomendações vindas dos grupos. As moções serão lidas pela coordenação da mesa e as que não tiverem destaques do plenário serão votadas em bloco;

b) As demais serão submetidas à discussão em plenário e votadas, sendo aprovadas por maioria simples;

c) Em caso de divergência, haverá uma intervenção a favor e uma contra, com o tempo máximo de 3 (três) minutos cada. Caso o Plenário não se sinta devidamente esclarecido, será aberta uma nova rodada de intervenções, uma a favor e outra contra, por igual tempo.

Art. 24 – A redação do Relatório Final, a cargo da Comissão Temática e de Relatoria, coordenada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, será elaborada em até 45 (quarenta e cinco) dias após o término da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.

Art. 25 – O Relatório Final será referendado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), antes de sua divulgação.

Capítulo IX – Disposições gerais

Art. 26 – Será assegurado pelas mesas das plenárias, o direito a manifestações “PELA ORDEM” das/os delegadas/os, sempre que quaisquer dos dispositivos deste regulamento não estiverem sendo observados.

I. Questões de Ordem e de Encaminhamento não serão permitidas durante o regime de votação.

Art. 27 – Serão conferidos certificados de participação da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres a todas/os as/os participantes, especificando a condição de participação na Conferência.

Art. 28 – Os casos omissos neste Regulamento serão resolvidos pela Comissão Organizadora Nacional.”.

ANEXO VII: Diretrizes aprovadas na II Conferência Nacional de Política das Mulheres

Fonte: Anais da II Conferência Nacional de Política das Mulheres, versão eletrônica obtida a partir dos arquivos da Secretaria de Política das Mulheres.

"Eixo 1 – Autonomia, Igualdade no Mundo do Trabalho e Cidadania

1. PRIORIDADES

1.1. Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho formal, com legislação trabalhista e proteção social.

1.2. Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio do apoio ao empreendedorismo, associativismo, arranjos produtivos, cooperativismo e comércio, dentro de uma perspectiva solidária.

1.3. Promover relações de trabalho não-discriminatórias, anti-homofóbica, anti-racista, por razão de idade ou por deficiência, com equidade salarial e de acesso a cargos de direção.

1.4. Garantir o cumprimento da legislação no âmbito do trabalho doméstico e ampliar os direitos trabalhistas das trabalhadoras domésticas (FGTS, seguro desemprego, adicionais de insalubridade e periculosidade, seguro contra acidente de trabalho, auxílio acidente de trabalho, limitação de jornada de trabalho para 8 horas, horas extras e adicional noturno) assegurando paridade aos outros trabalhadores, de acordo com o Art.7 da Constituição.

Estimular a divisão das tarefas domésticas e promover ações de comunicação e educação que contribuam para a superação da atual divisão sexual do trabalho.

Implantar a política de creches, com funcionamento também noturno, de lavanderias e restaurantes populares.

Reduzir a jornada de trabalho, tendo em vista a dupla jornada que a mulher exerce; ampliar a licença maternidade; revisar a legislação sobre de trabalho noturno, garantindo o acolhimento de crianças até os 12 anos.

Lutar contra as políticas que flexibilizam os direitos das trabalhadoras reduzindo seus avanços e conquistas, bem como manutenção da emenda nº 3.

Garantir o direito ao salário mínimo a todas as trabalhadoras, com controle social no cumprimento da legislação vigente no âmbito do trabalho.

Garantir a implementação da legislação sobre a aposentadoria para donas-de-casa.

1.5. Ampliar o exercício da cidadania das mulheres e o acesso à terra, garantindo a titularidade da terra, água e à moradia, inclusive para casais de lésbicas.

Promover autonomia econômica das mulheres através de políticas específicas voltadas para ampliar o acesso aos recursos naturais, produtivos e trabalho decente.

Ampliar a reforma agrária e urbana de modo a garantir o direito à terra, moradia e soberania alimentar, com visibilidade e reconhecimento da contribuição das mulheres, dos direitos territoriais dos povos indígenas e comunidades quilombolas.

Promover a valorização e o reconhecimento econômico das mulheres trabalhadoras rurais e das florestas, através de políticas de apoio à produção, ampliação do acesso ao crédito, fortalecimento do Pronaf Mulher, assistência técnica especializada para mulheres rurais e das florestas, apoio à organização produtiva e comercialização.

1.6. Promover a ampliação do acesso à documentação civil e trabalhista das mulheres rurais e capacitação sobre os direitos e políticas públicas voltadas para as mulheres rurais.

1.7. Criar um banco de economia solidária para captação de fundos solidários para fomentar e fortalecer os empreendimentos solidários, considerando a diversidade de gênero, raça, etnia, orientação sexual, deficiência, geracional e condições de saúde.

1.8. Estabelecer uma política de valorização do salário mínimo que recupere as perdas e contribua para a igualdade salarial entre homens e mulheres.

1.9. Promover políticas de previdência social inclusiva para as mulheres, mantendo o caráter público, universal, solidário e redistributivo da seguridade social do Brasil.

1.10. Instituir, no âmbito da administração pública direta e indireta, medidas de ação afirmativa e de discriminação positiva, que garantam a realização de metas percentuais de participação das mulheres nas funções de presidência, direção, coordenação, gerenciamento e assessoria.

Eixo 2 – Educação inclusiva e não-sexista, anti-racista, não-lesbofóbica e não-homofóbica

2. PRIORIDADES

2.1. Promover ações no processo educacional para a equidade de gênero, raça, etnia, orientação sexual, levando em conta especificidades das mulheres com deficiência, critérios geracionais e contemplando o espaço das famílias e comunidades.

2.2. Ampliar o acesso à educação infantil: creche e pré-escola, no espaço urbano, rural indígenas e de comunidades tradicionais, contemplando necessidades de “itinerância” e horário noturno com a ampliação das verbas da FUNDEB.

2.3. Garantir, até o ano 2010, que 50% das crianças do país sejam atendidas em creches públicas (de 0 a 3 anos), em horário integral, inclusive nos finais de semana, com o aumento das verbas do FUNDEB para ampliação das vagas em creches no país. Na pré-escola (de 4 a 6 anos), deverá ser assegurado o atendimento universal em período integral.

2.4. Promover a alfabetização e ampliar a oferta de ensino fundamental e médio, sem discriminação de gênero, raça e etnia, com prioridade para mulheres adultas e idosas, especialmente negras e índias, com ênfase nas medidas de educação que contemplem as necessidades de trabalhadoras rurais, assentadas, quilombolas, índios descendentes, povos indígenas, com deficiência, e que se encontram no sistema prisional semi-aberto ou em conflito com a lei.

2.5. Valorizar as iniciativas culturais, de esporte e lazer, respeitando as especificidades e a diversidade das mulheres.

2.6. Estimular a difusão de imagens não-discriminatórias e não-estereotipadas das mulheres, promover políticas na área de comunicação que envolva a promoção de valores, criando um ambiente favorável à diversidade, estimulando valores como igualdade, solidariedade e liberdade e ampliem o acesso das mulheres a comunicação e a informação.

2.7. Estimular a difusão de imagens não-discriminatórias e não-estereotipadas das mulheres nos materiais pedagógicos.

NOVAS POLÍTICAS PROPOSTAS

2.8. Assegurar programas educacionais que envolvam a capacitação inicial e continuada de docentes e demais profissionais da Educação, que consolidem uma educação não-sexista, não homofóbica, não-racista, não-discriminatória e multicultural.

2.9. Promover ações educativas e debates na rede educacional referente a mulher e mídia, visando o constante controle e combate ao uso da imagem da mulher e mercantilização de seu corpo e o enfrentamento as discriminações sexistas, racistas e lesbofóbicas.

2.10. Garantir o acesso e permanência de mulheres jovens e adultas na totalidade do sistema educacional.

2.11. Estimular nas Instituições Federais de Ensino a existência de Núcleos de Gênero, que garantam nos currículos de todos os cursos, níveis e modalidade de ensino, a disciplina sobre Relações de Gênero.

2.12. Implementar o recorte de gênero, raça/etnia e orientação sexual nos currículos e na capacitação de profissionais de Educação.

Eixo 3 – Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos, autonomia das mulheres sobre seu corpo com respeito às suas diversidades e especificidades

3. PRIORIDADES

3.1. Estimular a implantação, na Atenção Integral à Saúde da Mulher, de ações que atendam as necessidades específicas das mulheres nas diferentes fases de seu ciclo vital, abrangendo as mulheres negras; com deficiência; índias; mulheres presidiárias, trabalhadoras rurais e urbanas; lésbicas, bissexuais e transexuais profissionais do sexo, trabalhadoras domésticas, mulheres vivendo com HIV e AIDS, albinas; contemplando questões ligadas às relações de gênero e respeitando as práticas de saúde das comunidades rurais e tradicionais (indígenas, quilombolas e de outras etnias, incluindo as comunidades religiosas de matriz africana).

- 3.1.1. Capacitar a sociedade civil sobre seus direitos enquanto usuários/as do SUS.
- 3.1.2. Educação permanente de trabalhadores/as da Saúde, de forma continuada e sistematizada, inclusive para uma atenção não discriminatória.
- 3.1.3. Capacitar os profissionais de saúde no atendimento e a realização de procedimentos específicos às mulheres lésbicas, inclusive o planejamento familiar.
- 3.1.4. Criar serviços e ampliar o acesso a medicamentos para mulheres idosas.
- 3.1.5. Criar novas metodologias de exames para as mulheres com deficiência, com equipamentos específicos, a fim de possibilitar a autonomia dessas mulheres, no ato do exame.

3.2. Estimular a implantação e implementação de políticas de educação e de assistência em planejamento familiar, para homens e mulheres, adultos, jovens e adolescentes, com garantia de acesso e distribuição gratuita de métodos contraceptivos para 100% das/os usuárias/os do SUS, na perspectiva da atenção integral à saúde.

3.2.1. Implantação de serviços de planejamento familiar em todas as UBS e equipes de Saúde da Família respeitando as parteiras e as práticas de medicina tradicional.

3.2.2. Implementação do Pacto da Saúde por meio do Termo de Compromisso e Gestão entre estados e municípios para promover a prevenção e o controle das doenças de maior prevalência da população feminina.

3.2.3. Revisão da lei 9.263 (Planejamento Familiar) de forma a proporcionar autonomia para que a mulher tome suas decisões reprodutivas sem necessitar prévia autorização de outrem.

3.2.4. Implementar programas de atendimento e acompanhamento à gravidez na adolescência.

3.2.5. Incluir a reprodução assistida para as mulheres lésbicas.

3.3. Promover a atenção obstétrica, qualificada e humanizada, para mulheres e adolescentes, inclusive a assistência às complicações do abortamento em condições inseguras e a realização do aborto legal, visando reduzir a mortalidade materna, especialmente entre as mulheres negras, assim como entre as indígenas, mulheres com deficiência e outras minorias.

3.4. Promover, com pactuação entre as 03 (três) esferas (municipal, estadual e federal), a prevenção, controle e tratamento integral das doenças sexualmente transmissíveis e da infecção pelo HIV/Aids na população feminina.

3.5. Reduzir a morbimortalidade da população feminina, nas diferentes fases do ciclo vital, através da implantação e implementação de ações de prevenção e assistência ao câncer cérvico-uterino, de ovário, cólon e de mama, com atenção especial às negras, profissionais do sexo e mulheres presidiárias; garantindo a implantação dos centros de referência regionais ao atendimento da mulher.

3.5.1. Garantir o acesso de mulheres mastectomizadas à reconstrução mamária.

3.6. Eliminar a legislação punitiva do aborto e garantir a assistência das mulheres que optem e necessitem interromper a gravidez como parte das ações do SUS.

3.6.1. O Poder Executivo deve encaminhar um projeto de lei ao Congresso Nacional com a proposta da Comissão Tripartite, que prevê a realização do aborto até 12 semanas, por decisão das mulheres e até 20 semanas se a gravidez resulta de violência sexual.

NOVAS PRIORIDADES

3.7. Reafirmar o SUS como o Sistema Público de Saúde do Brasil.

3.8. Monitorar o cumprimento da Emenda Constitucional nº 29, que assegura os recursos para a saúde nos diversos níveis de governo, calculados sobre a arrecadação pelos estados e municípios.

3.9. Implementar a Residência Multiprofissional em Saúde da Família.

3.10. Fortalecer a participação das mulheres no controle social, na definição, na implantação e na avaliação das políticas.

3.11. Garantir recursos para a implantação de programas de educação em saúde, fazendo interface com as políticas sociais e interlocução com a sociedade civil.

3.12. Construção e implementação de diretrizes estratégicas para saúde mental e gênero.

3.13. Políticas intersetoriais nos níveis municipal, estadual e federal, como saneamento, habitação, educação, cultura, desenvolvimento, trabalho e lazer.

- 3.14. *Garantir às mulheres grávidas de fetos com malformações, incompatíveis com a vida extra-uterina, a antecipação terapêutica do parto sem a autorização prévia da Justiça.*
- 3.15. *Garantir a Licença Maternidade de 6 meses em todos os tipos de regime de trabalho.*
- 3.16. *Garantir a implementação do Programa de Combate a Anemia Falciforme nas três esferas do Governo.*
- 3.17. *Garantir Programa de Combate ao Excesso de Medicalização das mulheres.*
- 3.18. *Construir e implementar diretrizes estratégicas, contemplando definição de protocolos que contemplem a saúde das lésbicas, bissexuais e transexuais.*
- 3.19. *Incluir nas fichas de anamnese o quesito raça, etnia, orientação sexual, deficiência.*
- 3.20. *Qualificar o atendimento aos adolescentes e jovens em situação de rua, de acampamentos rurais e ou abrigos de jovens em conflito com a lei.*
- 3.21. *Garantir políticas públicas para prevenção aos acidentes de trabalho e a promoção de assistência as trabalhadoras urbanas e rurais, nos diversos setores, vítimas de doenças ocupacionais em especial LER/DORT, estresse, depressão em parceria com o Ministério da Saúde, Trabalho e Previdência Social, e a efetiva implementação da Política Nacional de Saúde da Mulher Trabalhadora.*
- 3.22. *Construir e implementar diretrizes estratégicas na atenção às dependentes e usuárias abusivas de álcool e outras drogas na perspectiva de redução de danos.*

Eixo 4 – Enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres

4. PRIORIDADES

- 4.1. *Ampliar e aperfeiçoar, em todos os estados brasileiros, a rede de prevenção e atendimento às mulheres em situação de violência, englobando todos os serviços e com especial atenção aos aspectos da discriminação de gênero, racial, étnica, lesbofóbica, orientação afetivo sexual, geracional e homofóbica.*
- 4.2. *Revisar e implementar a legislação nacional e garantir a aplicação dos tratados internacionais ratificados, inclusive relativo às migrantes, visando o aperfeiçoamento dos mecanismos de enfrentamento à violência contra as mulheres.*
- 4.3. *Promover ações preventivas e educativas de enfrentamento a todas as formas de violência contra a mulher, sem distinção de raça, etnia, geração e cultural, com divulgação da Lei Maria da Penha, dirigindo-se, com especial atenção, às mulheres rurais, indígenas, quilombolas, negras e com deficiência, através dos diversos meios de comunicação.*
- 4.4. *Promover a atenção à saúde das mulheres em situação de violência doméstica, sexual e institucional, observando as necessidades das mulheres negras, quilombolas, indígenas, com deficiência e presidiária.*
- 4.5. *Expandir a criação dos serviços de aborto legal.*
- 4.6. *Produzir, sistematizar e monitorar dados e informações, com ênfase na realização de pesquisa nacional de vitimização que inclua módulo específico sobre a violência contra as mulheres, observando o recorte de raça, etnia, geracional e regional.*
- 4.7. *Produzir e sistematizar dados e informações sobre a violência contra as mulheres, com o cruzamento das diversas bases de dados dos ministérios, apontando o impacto e repercussão da violência na vida das mulheres.*
- 4.8. *Capacitar periodicamente todos/as profissionais das áreas de segurança pública, saúde, educação justiça, operadores do direito (delegados, delegadas), juizes, promotores (as), defensores(as) públicas) e assistência psicossocial para o atendimento humanizado das mulheres em situação de violência na temática da violência de gênero considerando as dimensões étnico-racial, geracional, orientação sexual e de classe.*

4.9. Ampliar e garantir o acesso à justiça e à assistência jurídica gratuita a ser promovida pelas Defensorias Públicas estaduais, com competência constitucional para tal fim, estimulando a criação dos núcleos de defesa da mulher.

4.10. Priorizar o enfrentamento ao tráfico de mulheres e meninas com implementação de políticas públicas de prevenção, repressão e atendimento às traficadas, com realização de campanhas educativas que sensibilizem a sociedade em relação ao tráfico de mulheres e meninas e com capacitação aos profissionais que atuam na área.

4.11. Promover a aplicabilidade da Lei Maria da Penha em todo território nacional incluindo comunidades indígenas, assegurando a proteção prevista na Lei, excluindo os agressores que os torna inimputáveis.

NOVAS POLÍTICAS PROPOSTAS

Formular e implementar políticas públicas de prevenção e atendimento especializado às meninas e jovens vítimas de violência.

Implementar uma política de gênero para área de segurança pública, para combater a violência contra a mulher nos espaços públicos.

Formulação de política judicial pró-igualdade de gênero.

Implementar a Lei 10.778/2003 (Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados) integralmente nos serviços de saúde.

Universalizar o acesso de mulheres vítimas de violência doméstica e de gênero aos Programas de Políticas Públicas Universais.

RECOMENDAÇÕES

Realizar campanhas de combate a todos os tipos de violência institucional contra as mulheres implementando os mecanismos de punição.

Incentivar a denúncia e o enfrentamento ao assédio moral e sexual nos órgãos públicos.

A SPM articular com o Congresso Nacional para que os projetos de lei que tratam do assédio moral sejam aprovados com urgência.

Estimular a criação de núcleos da defensoria públicas especializadas na defesa da mulher em situação de violência.

Apresentar projeto para criação de lei integral abrangendo todas as formas de violência contra a mulher.

Criar Comissão tripartite envolvendo a SEDH, SEPM, SEPIR que elabore políticas de enfrentamento do genocídio das jovens mulheres negras considerando o impacto na família e na comunidade.

Assegurar o monitoramento e avaliação da Lei Maria da Penha.

Implementar o artigo da Lei Maria da Penha que trata de transferência de local, de um estado para outro, de um município para outro e, tratando-se de funcionária pública, de empresas estatais e trabalhadora do comércio, a Secretaria Especial de políticas para Mulheres, juntamente com os movimentos de mulheres, garantir a preservação do emprego da mulher. Os governos devem continuar pagando os salários. No caso da trabalhadora do comércio a união pagará por 90 dias os salários, devendo as secretaria de mulheres dos estados e municípios, através de uma comissão, buscar mecanismos para assegurar a autonomia salarial da mulher.

Estimular a implementação da Delegacia Especial da Mulher (DEAM), com atendimento 24 horas em todos os estados onde houver demanda. (Lei Maria da Penha).

Eixo 5 – Gestão, Monitoramento, Avaliação, Controle social do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

5. PRIORIDADES

5.1. *Capacitar e qualificar os agentes públicos em gênero, raça, etnia, geração, orientação sexual, e direitos humanos.*

5.2. *Produzir, organizar e disseminar dados, estudos e pesquisas que tratem das temáticas de gênero, raça, etnia, orientação sexual, direitos humanos e geração.*

5.3. *Criar e fortalecer os mecanismos institucionais de direitos e de políticas para as mulheres de forma a assegurar as dimensões de gênero, raça, etnia e geração.*

NOVAS POLÍTICAS PROPOSTAS

Implementar e garantir Políticas de Cursos para Promotoras Legais Populares – PLPs.

Promover e estimular a participação de mulheres negras, jovens, indígenas e lésbicas na composição de mecanismos e organismos institucionais.

Garantir recursos do Governo Federal para implantação de ações de Comunicação (divulgação) do PNPM em todo país.

Garantir a efetivação dos instrumentos jurídicos internacionais (convenções, tratados, etc.) sobre os direitos das mulheres ratificado pelo Estado brasileiro.

Implementar organismos de controle social para as políticas públicas para as mulheres, garantindo a participação democrática dos movimentos de mulheres e da sociedade civil.

Eixo 6 – Participação política das mulheres e igualdade em todos os espaços de poder

6. PRIORIDADES

6.1. *Criar e fortalecer os mecanismos institucionais de direitos e políticas para as mulheres com garantia de orçamento próprio e poder deliberativo.*

6.2. *Capacitar as conselheiras dos Conselhos de Direitos das Mulheres em todas as esferas com recursos dos respectivos poderes.*

6.3. *Capacitar as mulheres para compreensão da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Plano Plurianual (PPA).*

6.4. *Promover a realização de campanhas e a formação política das mulheres para sua participação mais efetiva e ampla com incentivo à ocupação do espaço público, com recursos financeiros assegurados nas três esferas de governo.*

6.5. *Capacitar lideranças femininas nas três esferas de governo visando o seu empoderamento.*

6.6. *Criar fóruns inter-institucionais permanentes para formação e fortalecimento das mulheres no exercício da política e da cidadania, com discussões de gênero, raça, orientação sexual, idade e necessidades especiais.*

6.7. *Garantir nos mecanismos e instrumentos (currículos, legislação, etc) educacionais a temática formação sócio-política, políticas de igualdade de gênero e raça e combate a todas as formas de discriminação contra as mulheres.*

6.8. *Desenvolver ações e campanhas sobre a importância e necessidade da ampliação da participação política das mulheres, valorizando o papel da mulher nos espaços de poder e estimulando candidaturas e o voto em mulheres em todos os níveis, em particular para as mulheres negras e grupos discriminados.*

6.9. *Garantir a aplicação de recursos no orçamento para as ações de ampliação da participação das mulheres nos espaços de poder, com transparência, participação e controle social.*

- 6.10. *Desenvolver uma ampla campanha nacional sobre a importância e necessidade da ampliação da participação política das mulheres.*
- 6.11. *Revisar legislação dos partidos políticos brasileiros que garanta a participação igualitária das mulheres, em especial nas instâncias de direção.*
- 6.12. *Garantir a igualdade de oportunidades para a população afro-descendente e indígena nos cargos do Poder Executivo.*
- 6.13. *Criar um mecanismo nacional que dê visibilidade às ações parlamentares das mulheres e das agendas do Congresso Nacional que tenham implicação direta na população feminina brasileira.*
- 6.14. *Ampliar a participação das mulheres em todos os conselhos setoriais considerando a representatividade das diversidades étnico-raciais, de orientação sexual, pessoas com deficiência, profissionais do sexo, geracionais e das mulheres rurais.*
- 6.15. *Instituir no âmbito da Administração Pública, direta e indireta, medidas de ação afirmativa e discriminação positiva que garantam a realização de metas percentuais de participação das mulheres em função de presidência, direção, coordenação e gerenciamento, incluindo medidas administrativas e de gestão estratégica destinada ao cumprimento desta medida, assegurando 30% de mulheres negras (ampliar Decreto Presidencial nº 4.228, de 13 de Maio de 2002).*
- 6.16. *Estimular a criação na administração pública (estadual e municipal) de instâncias voltadas para a questão de gênero nas políticas públicas.*
- 6.17. *Constituir Comitês Pró-Equidade de Gênero, Raça e Etnia em todos os órgãos públicos da administração direta e indireta.*
- 6.18. *Garantir participação de representação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher no Conselho Monetário Nacional.*
- 6.19. *Criar comissão tripartite com a participação da sociedade civil para discutir e propor mecanismos de inclusão de mulheres nos espaços de poder em todos os níveis, em especial no executivo e legislativo.*
- 6.20. *Desenvolver ações para a identificação, a abordagem e a prevenção do racismo, sexismo e lesbofobia/homofobia institucional, em todas as esferas do Poder Público e nos partidos políticos, seja nas relações de trabalho, seja no acesso aos serviços, sem discriminação de qualquer espécie.*
- 6.21. *Criar fórum de discussão ampliada sobre a Reforma Política.*
- 6.22. *Apoiar e mobilizar as mulheres para participarem no processo de reforma do sistema político, realizando seminários e publicando cartilhas.*
- 6.23. *Criar departamentos específicos sobre as mulheres indígenas e demais povos e comunidades tradicionais no âmbito da FUNAI, SEPPIR, SPM e Ministério da Cultura.*
- 6.24. *Garantir a participação de mulheres nas discussões dos Planos de Cargos e Carreiras das três esferas de poder.*
- 6.25. *Capacitar e formar os ocupantes de cargos decisórios e servidores/as em conteúdos de gênero, raça/etnia e perspectiva geracional.*
- 6.26. *Produzir permanentemente diagnósticos e divulgar o atual quadro de participação política das mulheres nas três esferas de poder.*

RECOMENDAÇÕES

PARTIDOS POLÍTICOS

Garantir a paridade de gêneros nos horários de propaganda política dos partidos.

Oficializar e criar a lei da fidelidade partidária com perda de mandato com as mudanças de partido. Fazer com que os partidos cumpram na íntegra, o Estatuto Partidário e principalmente no que diz respeito à fidelidade, dando direito à substituição pelo(a) suplente.

Que os partidos políticos realizem Conferências, Seminários, fóruns e debates, estimulando a maior participação das mulheres nas instâncias partidárias.

Que as mulheres de cada partido se organizem em plenária para indicar a chapa das candidatas para as respectivas eleições.

Criação de uma frente solidária entre mulheres candidatas, que defendam propostas comuns, para fortalecimento de suas candidaturas e mandatos.

Incentivar a criação de secretarias de mulheres respeitando-se os recortes étnico/racial, de classe e de orientação sexual, em todos os partidos políticos, com recursos para seu funcionamento.

Eqüidade e paridade de gênero, raça/etnia nas instâncias decisórias de cada partido, entidades classistas, associações, sindicatos e congêneres.

Participação das mulheres nos espaços de poder, considerando as diversidades.

Incentivar a filiação partidária fomentando a importância da presença do movimento de mulheres organizadas nos partidos políticos.

REFORMA DO SISTEMA POLÍTICO

Realizar campanha na mídia a curto e médio prazo de informação e estímulo à participação de mulheres na reforma política, que leve em conta as questões de eqüidade de gênero, raça, etnia e orientação sexual, coordenada pela SPM.

Criar ações de punição para os partidos que não cumpram as cotas de participação das mulheres.

Criar, implementar e garantir políticas para democratização do sistema político, compreendendo as várias dimensões do sistema: representativa, participativa e de democracia direta, incluindo a paridade na representação política; o fortalecimento da participação social pela redefinição do caráter dos conselhos e conferências; fortalecimento da participação cidadã com mecanismos como plebiscito e referendun.

Garantir a paridade na distribuição de recursos econômicos para formação política das mulheres nas campanhas eleitorais e no tempo utilizado na mídia nos três níveis: federal, estadual e municipal.

Aprovar e regulamentar o cumprimento das cotas com lista fechada de alternância de sexo para candidatos e candidatas de partidos políticos, levando em conta a diversidade racial, étnica e de orientação sexual.

Participar igualmente de capacitação nos treinamentos de gestão, no poder público e sociedade civil, através dos conselhos dos direitos da mulher.

Garantir que os partidos políticos criem mecanismos de incentivo a formação e participação política das mulheres.

Criar espaços e atividades para crianças nos locais de participação política.

Fim da desvinculação da receita da união – DRU

Garantir o princípio constitucional de igualdade de direitos, garantindo e fiscalizando a efetiva equiparação salarial entre homens e mulheres, de modo a reduzir as desvantagens econômicas e patrimoniais das mulheres.

Instituir grupo de trabalho interministerial com participação do legislativo e da sociedade civil para a elaboração de projeto de lei de igualdade de direitos, tratamento e oportunidades entre mulheres e homens que garantam a efetivação de direitos.

Garantir a criação de agenda em âmbito federal, estadual e municipal para a juventude, promovendo espaços de discussão sobre suas especificidades e estimulando a participação das mulheres jovens nesses processos.

Criação de fundos de campanhas, públicos e transparentes com auditorias feitas pelos órgãos públicos competentes.

Garantir o princípio constitucional de igualdade de direitos, garantindo e fiscalizando a efetiva equiparação salarial entre homens e mulheres de modo a reduzir a desvantagens salariais e patrimoniais das mulheres.

Paridade de gênero e étnico-racial nos partidos políticos com sanção quando não cumpridas e aplicação de 30% [50%] do fundo partidário, garantindo 30% [50%] das cadeiras; na administração direta e indireta, nas três esferas de poder; nas direções partidárias e na chapa de candidatas mulheres oficializadas por plenárias. Os votos conquistados por candidatas mulheres devem ser repassados à outra mulher. Igualdade de oportunidades para a população afro-descendente e indígena de forma em cargos no Legislativo e Executivo. Obedecer ao critério de proporcionalidade na população (negras, não negras e índias) nas cotas para mulheres.

Reafirmar política de cotas em todas as áreas especialmente do processo eleitoral criando mecanismos de punição para o não cumprimento.

Listas pré-ordenadas, com alternância de sexo e aspectos étnicos-raciais, geracionais, de orientação sexual e que contemplem as pessoas com deficiências – com a ordem nas listas definidas pelos censos do IBGE para os municípios e para os Estados.

Que o financiamento para as campanhas eleitorais seja exclusivamente público e de filiados e/ou militantes.

Garantir 50% do tempo dos partidos nos meios de comunicação para as mulheres.

Instituição da fidelidade partidária e perda de mandato com a mudança de partido, substituindo-a pelo/a suplente.

Filiação de mínimo de dois anos antes da realização da eleição, caso já tenha sido filiado a outro partido.

Limitação de reeleição para um ou dois mandatos para cargos legislativos. Formação política e fórum permanente de debates e monitoramento. Fim do nepotismo e sua classificação como crime no Código Penal. Financiamento público exclusivo, com alternância e critérios étnico/raciais, geracional e de orientação sexual, com dotação orçamentária e rubrica própria e com para os partidos que não cumprirem as regras. Fim da cláusula de barreira. Voto facultativo.

Criar junto à Justiça Eleitoral um órgão que fiscalize a participação das mulheres nos espaços de poder dos partidos políticos e que garanta metas mínimas participação de igualdade de gênero, étnica/racial e geracional.

DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO

Criação de mecanismos de controle social para coibir a difusão da imagem da mulher, combatendo a mercantilização do corpo e da vida das mulheres, punindo os meio de comunicação que vulgarizem a imagem da mulher.

Interdição nas letras de músicas machistas e discriminatórias que desvalorizam a imagem da mulher.

Que o governo federal estabeleça, em conjunto com a sociedade civil organizada, critérios para outorga e renovação das concessões das rádios e TVs.

Não criminalização dos movimentos sociais.

Regulamentação dos artigos da Constituição Federal que tratam da concessão pública dos meios de comunicação.

Ampliação das concessões para as rádios comunitárias, garantindo a democratização dos meios de comunicação, respeitando a pluralidade e diversidade cultural.

Controle, fiscalização e punição das empresas, organismos e entidades de comunicação que exploram a imagem da mulher de maneira sexista, machista e racista.

Democratização dos meios de comunicação, garantindo espaço para divulgação das políticas públicas para mulheres.

Garantir nos meios de comunicação a presença igualitária de mulheres negras e indígenas, quilombolas e demais segmentos.

Garantir na TV pública 50% das vagas dos profissionais e do conselho da TV pública para mulheres respeitando a paridade entre as mulheres negras, brancas e indígenas, quilombolas e demais segmentos.

Criação da TV pública e revisão da concessão das TVs e rádios, principalmente as que explorem a imagem das mulheres, especialmente das mulheres negras, garantindo horários e programas gratuitos que fortaleçam e dignifiquem a imagem das mulheres, promovendo maior democracia na mídia.

Na revisão das concessões de TV considerar como critérios: a) promoção da democracia nos meios de comunicação social; b) a quebra do monopólio; c) igualdade de oportunidade; d) promoção de valores como a solidariedade, cooperação, igualdade, ética, o respeito à diferença, a reciprocidade, alteridade; e) imparcialidade nas informações.

Agilidade e desburocratização nos processos de concessão de rádios comunitárias.

PODER LEGISLATIVO

Que o Poder Legislativo incorpore no PPA 2008-2011 as prioridades definidas pela II CNPM.

Construção de Leis que garantam a participação das mulheres nas Mesas Diretores do Poder Legislativo de todos os entes da federação.

Recomendamos a aprovação do Projeto de Lei nº 6.418/2007, pela atual redação da comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal, em que está incluso o crime de discriminação racial com aumento de pena para a discriminação sexista cometida contra as mulheres negras.

Que sejam instaladas comissões permanentes de defesa dos direitos das mulheres e frentes parlamentares pelos direitos das mulheres nas casas legislativas municipais e estaduais.

Instituir mecanismo legal que garanta a participação de mulheres na mesa diretora do Senado, Câmara Federal, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais.

PODER JUDICIÁRIO

Criar e implantar instância de controle social junto ao Poder Judiciário, para monitorar e deliberar sobre a implantação, execução e penalidades da Lei Maria da Penha, bem como sobre o funcionamento das Varas de Infância e Juventude.

Formação continuada para os operadores do judiciário para viabilizar a aplicabilidade da Lei Maria da Penha e demais leis anti-racismo e de discriminação de gênero.

Controle externo do poder judiciário.

Humanização do poder judiciário garantindo a inclusão obrigatória da temática gênero em cursos preparatórios e na capacitação de servidores na ativa do mesmo, visando a construção de soluções às demandas de gênero e não meras decisões judiciais, ações estas coordenadas institucionalmente pelo CNJ (Conselho Nacional de Justiça).

Criar espaços no judiciário e no ministério público que tratem o tema de equidade e igualdade de gênero, raça/etnia e orientação sexual.

Democratização do poder judiciário com recorte de gênero, raça, etnia, geração.

Construção de mecanismos de participação e controle social com criação de defensorias públicas municipais e corregedorias populares com a participação da sociedade civil.

Fim do STF (Supremo Tribunal Federal) e criação de um Tribunal Constitucional como única instância acima do Superior Tribunal de Justiça.

ESTADO BRASILEIRO

Garantir a criação dos Conselhos dos Direitos das Mulheres com autonomia política, caráter deliberativo e eleição para sua presidenta, realizadas pelas conselheiras.

Redução da jornada de trabalho, mantido o mesmo salário, de modo a que homens e mulheres possam também cuidar dos filhos dividindo o trabalho doméstico, cuidar de sua formação, cultura e lazer.

Maior apoio às mulheres com deficiência visual.

Criar mecanismos que garantam o compromisso de controle social para uma maior articulação entre governos federal, estaduais e municipais.

*Aumento da dotação orçamentária dos governos: federal, estaduais e municipais, destinando parte dos recursos para políticas que garantam a maior participação das mulheres no poder, em seus diversos níveis.
Fortalecimento do SUS, com a não-terceirização dos serviços de saúde.*

Por uma previdência universal pública e solidária e contra a desvinculação dos benefícios da seguridade social do salário mínimo.

Mulheres indígenas e ciganas:

- 1. Criação de uma política de valorização e preservação dessas culturas.*
- 2. Trabalhar o fim do preconceito contra a mulher indígena e cigana.*
- 3. Criar oportunidades de divulgação da cultura e da produção cultural.*
- 4. Garantir o espaço e ampliar vagas de representação das mulheres indígenas e ciganas no CNDM, conselhos estaduais e municipais, na SEPPPIR e na SPM.*

Criar normas internas rígidas, nos órgãos públicos, para que haja equidade na participação das servidoras públicas.

Que as três esferas do poder incentivem e promovam campanhas, discussões e fóruns para a formação e capacitação política das mulheres.

Propor projeto de lei que garanta o recebimento de salários/remuneração durante o período de campanha política e estabilidade provisória no emprego durante 3 meses, após as eleições.

Incluir no conteúdo das provas dos concursos públicos as temáticas de gênero e raça/etnia.

Incluir na formação dos gestores públicos/servidores/nomeados, conteúdos relativos à questão de gênero, raça, etnia, orientação sexual nas respectivas carreiras da União, Estados e municípios.

Investir recursos públicos para apoio a processos formativos e organizativos.

Propor a base legal que garanta a participação paritária entre homens e mulheres, funcionários de carreira efetiva, nos cargos de direção e assessoramento superior, nas três esferas do poder executivo e 30% para o 1º e 2º escalão, visando paridade e a qualificação dos serviços públicos.

Que os poderes públicos em todas as esferas facilitem o acesso as informações referentes às políticas públicas para as mulheres da área rural. (federal, estadual e municipal).

Garantia da laicidade do Estado Brasileiro, promovendo a efetiva separação do Estado das religiões, retirando das repartições públicas em todos os poderes e esferas símbolos de qualquer religião, bem como desarticulando serviços especiais voltados para as religiões. As políticas públicas de estado devem ser formuladas e

implementadas de maneira independente de princípios religiosos, de forma a assegurar efetivamente os direitos consagrados na constituição federal e nos diversos instrumentos internacionais assinados e ratificados pelo Estado brasileiro, como medida de proteção aos direitos humanos das mulheres e meninas.

Exigimos do Estado Brasileiro o desenvolvimento de ações para o combate ao racismo institucional em todas as esferas do poder público, que promova a equidade e garanta o acesso a bens e serviços sem discriminação de qualquer espécie.

Aumentar o número de representantes de mulheres negras no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Recomendamos que o Estado brasileiro garanta o princípio constitucional da equidade, promovendo para isso ações específicas e de caráter afirmativos voltados para as mulheres negras.

PODER EXECUTIVO

Criação de campanhas educativas em defesa do meio ambiente.

Capacitação em gênero, etnia e raça nos programas sócio-ambientais.

Ampliação de recursos orçamentários/financeiros para garantir o desenvolvimento de ações de atenção básica voltadas à saúde das mulheres.

Ampliação de valores e efetivação do Pronaf Mulher no âmbito federal, com ações voltadas às iniciativas das mulheres para o desenvolvimento sustentável nos territórios, presente em todas as regiões, estados e municípios.

Implementação de políticas de saneamento básico, incluindo a coleta seletiva do lixo em todo o país.

Definição de mecanismos de punição aos Estados e Municípios que não estruturarem Conselhos da Mulher.

Garantia do recorte de gênero e acesso das mulheres aos programas de governo, nas esferas federal, estadual e municipal.

Garantia da representatividade no executivo de cotas de 50% para mulheres e a paridade entre mulheres negras, brancas, indígenas, quilombolas e demais segmentos.

Garantia da inclusão das políticas indicadas pela Conferência Nacional das Mulheres nas diretrizes do PPA 2008/2011.

Cumprir o decreto nº 4.228/13/2002 que institui o Programa Nacional de Ações Afirmativas, estabelecendo metas e percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiências no preenchimento de cargos em comissão do grupo-direção e assessoramento superiores – DAS, no âmbito da administração federal.

Mudança na política econômica para gerar empregos e desconcentração de riqueza.

Instituir na publicidade pública da administração direta e indireta a participação de atores que representem os diversos segmentos étnico-raciais e de gênero.

Criar comitê de gestão de política para as mulheres nos ministérios e secretarias especiais, levando em consideração a dimensão das relações étnico-raciais como instrumento de gestão e monitoramento.

Garantir a dimensão de gênero na implementação dos empreendimentos públicos e programas do MME.

Incluir as propostas aprovadas na II conferência no PPA de cada órgão, quando da revisão do orçamento em todas as esferas de governo.

Priorizar a política de gênero no programa “Luz para Todos”.

Que o Estado, por meio do MEC, normatize o estudo de gênero, raça, etnia, livre orientação sexual nos conteúdos curriculares das instituições de ensino, em todos os níveis e modalidades.

Garantia de mecanismos efetivos de transparência, participação, controle social sobre o orçamento público federal e os repassados pela União aos municípios e aos Estados, em face do PNPM.

Garantia de que 50% dos recursos financeiros do governo, a fundo perdido, sejam destinados às políticas para as mulheres, incluindo repasse ao CNDM.

Assegurar que os organismos governamentais de políticas para as mulheres estejam situados no 1o escalão do governo e disponham de recursos orçamentários e pessoal, necessários ao enfrentamento das desigualdades nas políticas públicas.

Garantir que as agência oficiais de fomento (CEF, BB, BNDES, BNB, BASA) orientem seus créditos ao enfrentamento das desigualdades de gênero, raça e etnia, criando, inclusive, linhas exclusivas de créditos à fundo perdido com esse objetivo.

Ações afirmativas para MULHERES negras, índias e lésbicas como medida de reparação social, econômica e cultural que garantam sua plena participação em igualdade de condições nas esferas políticas, econômicas, sociais e culturais.

Promover políticas de ações afirmativas, estabelecendo paridade de 50% para mulheres em todas as esferas de poder, respeitando a diversidade étnico-racial, classes sociais, orientação sexual, geracional, mulheres com deficiências, trabalhadoras domésticas e mulheres dos povos e comunidades tradicionais, com sanção em caso de descumprimento.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

Incorporar as dimensões de gênero e raça/etnia na formulação de seu Conselho Nacional.

SPM/CONFERÊNCIA/CNDM/PNPM

Recomendamos que as próximas Conferências de políticas para as Mulheres sejam transmitidas simultaneamente através de vídeo-conferência e internet.

Incorporação das dimensões de gênero e raça nas políticas públicas - desde o planejamento, implementação e avaliação, com definição de indicadores das desigualdades raciais, criação de mecanismo de monitoramento e com a participação das mulheres negras.

Criar o selo de equidade como prêmio em reconhecimento as escolas que adotarem ações educativas de gênero, raça e etnia.

Promover campanha de impacto através da mídia e ações públicas para uma reeducação na sociedade para extinguir a sobrecarga de responsabilidades domésticas e familiares sobre as mulheres.

Inserir campanhas nos três níveis de governo na vivência democrática de igualdade de gênero, raça, etnia, diversidade sexual e geracional.

Socializar as informações dos debates da comissão tripartite de igualdade de oportunidade de gênero e raça/etnia no trabalho.

Garantir a inserção das ex-presidiárias na sociedade e no mundo do trabalho.

A CNPM deve ocorrer no primeiro quadrimestre, do primeiro ano de cada governo, de modo a subsidiar a elaboração das políticas públicas (PPA).

A SPM e a SEPPIR devem se responsabilizar por campanha nacional de combate ao racismo institucional e cultural.

ESTADOS E MUNICÍPIOS

Criação de Secretarias Especiais de Políticas Públicas para as Mulheres em todos os Estados e Municípios brasileiros, com autonomia, com estrutura e orçamento próprios livre do contingenciamento, garantidos no PPA.

Criação, fortalecimento e estruturação das coordenadorias para as mulheres nas instâncias estaduais e municipais, com equipe técnica multidisciplinar que garanta a participação de mulheres representantes da sociedade civil contemplando mulheres negras, índias, lésbicas e quilombolas.

Garantir recursos para divulgação das Coordenadorias estaduais e municipais de mulheres, incentivando amplo conhecimento e participação das mulheres nestas instâncias.

Garantir políticas de equidade de gênero nos cargos de direção e assessoramento em todos os níveis da administração pública estadual e municipal.

Criação no âmbito dos legislativos municipais, estaduais e federal comissões permanentes que tratem o tema de equidade e igualdade de gênero, raça/etnia e orientação sexual.

CONTROLE SOCIAL

Construção de mecanismos de participação e controle social com criação de defensorias públicas municipais e corregedorias populares com a participação da sociedade civil.

Criar e divulgar amplamente dados, metas, indicadores e mecanismos que garantam o acompanhamento crítico das mulheres com relação às políticas e serviços públicos.

Dar caráter deliberativo aos Conselhos da Mulher e garantir que, em sua representação, tenhamos, através de eleição direta a seguinte composição, com recursos e estrutura para seu efetivo funcionamento: sociedade civil, trabalhadores em políticas públicas voltadas para mulheres e governo.

Criar mecanismos de acesso aos orçamentos públicos, sua utilização, bem como divulgação na mídia, internet e no jornal e outros meios de comunicação.

Construção de mecanismos de participação e controle social com criação de defensorias públicas municipais e corregedorias populares com a participação da sociedade civil.

Estimular a criação de grupos multiplicadores nas comunidades para garantir formação com recorte de gênero, raça/etnia, orientação sexual e motivar a participação política das mulheres.

Estimular a participação nas instituições políticas das mulheres de todas as gerações, com deficiência, lésbicas, transexuais, travestis, transgêneros, quilombolas, negras, profissionais do sexo, indígenas, chefes de família, ribeirinhas, extrativistas e trabalhadoras rurais.

Construção entre o poder público e a sociedade civil de oficinas, seminários e outras formas de qualificação política para as mulheres.

SISTEMA S (INICIATIVA PRIVATIVA)

Recomendação ao setor empresarial: cursos técnicos, profissionalizantes gratuitos no sistema S e nas redes de ensino profissional para as mulheres com garantia de creche no período do curso.

EMENDA SUBSTITUTIVA À RESOLUÇÃO DA REFORMA POLÍTICA (Anexo 3)

Eixo 7 – Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade, na floresta com garantia de justiça ambiental, inclusão social, soberania e segurança alimentar

7. PRIORIDADES

7.1. Assegurar o princípio de precaução vetando o cultivo e a comercialização de produtos transgênicos e agrotóxicos, garantindo a produção de alimentos saudáveis.

7.2. Assegurar o uso, o intercâmbio, distribuição e comercialização de sementes nativas e crioulas pelas camponesas indígenas e quilombolas.

7.3. *Assegurar a soberania hídrica contemplando os múltiplos usos da água como um bem comum não privatizável e com acesso universal.*

7.4. *Direito à terra, água e garantia da soberania alimentar com visibilidade e reconhecimento da contribuição das mulheres através da ampliação da reforma agrária e dos direitos territoriais dos povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais.*

7.5. *Promover políticas específicas voltadas para ampliar o acesso aos recursos naturais e produtivos efetivando novos índices de produtividade, limitação do tamanho da propriedade, homologação e desintração das áreas indígenas, titulação das comunidades quilombolas e a regularização das comunidades tradicionais.*

7.6. *Incentivar a elaboração de políticas de educação ambiental incluindo ações de capacitação para o controle social junto aos os municípios e estados da federação, em consonância com a política nacional de educação ambiental, a partir de uma visão crítica sobre os padrões atuais de consumo.*

Eixo 8 – Direitos das mulheres à terra e moradia digna, bem como serviços com cidadania, garantindo a qualidade de vida nas áreas urbanas e rurais, considerando as etnias e comunidades tradicionais

Eixo 9 – Cultura, Comunicação e Mídia: igualitária, democrática e não discriminatória, não-sexista, anti-racista, não lesbofóbica e não homofóbica, com controle social

9. PRIORIDADES

9.1. *Construir mecanismos de controle social da imagem da mulher nos meios de comunicação.*

9.2. *Estimular a difusão da imagem não-discriminatória e não-estereotipada da mulher, contando com a participação ativa, constante e capilarizada do movimento de mulheres.*

9.3. *Inserir como critério de concessão de TVs e rádios comunitárias o controle a discriminação e intolerância religiosas, garantindo espaço para discussão do movimento de mulheres e feminista, respeitando a pluralidade e diversidade cultural.*

9.4. *Elaborar critérios transparentes, como critério para outorga ou renovação das concessões de Tvs que levem em conta a representação dos movimentos sociais, em especial, o de mulheres.*

Eixo 10 – Enfrentamento do racismo, sexismo, lesbofobia

10. PRIORIDADES

10.1. *Formular e implementar programas, projetos e ações de enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia nas instituições públicas governamentais, da administração direta e indireta, instituições não-governamentais e privadas.*

10.2. *Instituir medidas de ação afirmativa na elaboração e execução de políticas públicas, visando alcançar a equidade de gênero, raça, etnia, geracional e orientação sexual.*

10.3. *Formular e executar ações estratégicas que garantam a realização de metas de percentuais de participação segundo critérios étnico e raciais.*

10.4. *Fortalecer políticas de enfrentamento da discriminação contra as mulheres atingidas pelo racismo, sexismo, lesbofobia, deficiência, fatores geracionais e outras formas de intolerância e discriminação."*

**ANEXO VIII: Decreto 5.390 de 8 de março de 2005, modificado pelo
Decreto 6.269, de 22 de novembro de 2007
Implementa e Modifica o Plano Nacional de Política para as Mulheres**

Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5390.htm

"O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica aprovado o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - PNPM, em consonância com os objetivos estabelecidos no Anexo deste Decreto.

Art. 2º A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República, editará as metas, as prioridades e as ações do PNPM.

Art. 3º Fica instituído o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, no âmbito da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, com a função de acompanhar e avaliar periodicamente o cumprimento dos objetivos, metas, prioridades e ações definidos no PNPM.

Art. 4º ~~O Comitê de Articulação e Monitoramento será integrado por um representante, e respectivo suplente, de cada órgão a seguir indicado:~~

~~— I - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, que o coordenará;~~

~~— II - Ministério da Educação;~~

~~— III - Ministério da Justiça;~~

~~— IV - Ministério da Saúde;~~

~~— V - Ministério das Cidades;~~

~~— VI - Ministério do Desenvolvimento Agrário;~~

~~— VII - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;~~

~~— VIII - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;~~

~~— IX - Ministério do Trabalho e Emprego;~~

~~— X - Secretaria Especial dos Direitos Humanos;~~

~~— XI - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; e~~

~~— XII - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.~~

~~— XIII - Ministério de Minas e Energia. (Incluído pelo Decreto nº 5.446, de 2005)~~

~~Parágrafo único. Os integrantes do Comitê serão indicados pelos titulares dos órgãos representados e designados pela Secretária Especial de Políticas para as Mulheres.~~

Art. 4º O Comitê de Articulação e Monitoramento será integrado por: (Redação dada pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

I - três representantes do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; (Redação dada pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

II - dois representantes de organismos governamentais de políticas para as mulheres do Poder Executivo estadual; (Redação dada pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

III - dois representantes de organismos governamentais de políticas para as mulheres do Poder Executivo municipal; (Redação dada pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

IV - um representante de cada órgão a seguir indicado: (Redação dada pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

a) Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, que o coordenará; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

b) Casa Civil da Presidência da República; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

c) Ministério da Educação; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

d) Ministério da Justiça; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

e) Ministério da Saúde; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

f) Ministério das Cidades; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

g) Ministério do Desenvolvimento Agrário; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

h) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

i) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

j) Ministério do Trabalho e Emprego; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

l) Ministério de Minas e Energia; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

m) Ministério da Cultura; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

n) Ministério do Meio Ambiente; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

- o) *Secretaria-Geral da Presidência da República; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).*
- p) *Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).*
- q) *Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).*
- r) *Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).*
- s) *Fundação Nacional do Índio; e (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).*
- t) *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).*
- n) *Ministério do Meio Ambiente; (Redação dada pelo Decreto nº 6.572, de 2008).*
- o) *Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; (Redação dada pelo Decreto nº 6.572, de 2008).*
- p) *Secretaria-Geral da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 6.572, de 2008).*
- q) *Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 6.572, de 2008).*
- r) *Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 6.572, de 2008).*
- s) *Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 6.572, de 2008).*
- t) *Fundação Nacional do Índio; (Redação dada pelo Decreto nº 6.572, de 2008).*
- u) *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; (Incluída pelo Decreto nº 6.572, de 2008).*
- v) *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; e (Incluída pelo Decreto nº 6.572, de 2008).*
- x) *Caixa Econômica Federal. (Incluída pelo Decreto nº 6.572, de 2008).*

Parágrafo único. Os integrantes do Comitê e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos e entidades representados e designados pela Secretária Especial de Políticas para as Mulheres. (Redação dada pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

Art. 5º Compete ao Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM:

I - estabelecer a metodologia de monitoramento do PNPM;

II - apoiar, incentivar e subsidiar tecnicamente a implementação do PNPM nos Estados, Municípios e Distrito Federal;

III - acompanhar e avaliar as atividades de implementação do PNPM;

IV - promover a difusão do PNPM junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais;

V - efetuar ajustes de metas, prioridades e ações do PNPM;

VI - elaborar relatório anual de acompanhamento das ações do PNPM;

VII - encaminhar o relatório anual ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e à Câmara de Política Social, do Conselho de Governo, para análise dos resultados do PNPM.

VIII - revisar o PNPM, segundo as diretrizes emanadas das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres. (Incluído pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

Art. 6º O Comitê de Articulação e Monitoramento deliberará mediante resoluções, por maioria simples dos presentes, tendo seu coordenador o voto de qualidade no caso de empate.

Art. 7º O Comitê de Articulação e Monitoramento poderá instituir câmaras técnicas com a função de colaborar, no que couber, para o cumprimento das suas atribuições, sistematizar as informações recebidas e subsidiar a elaboração dos relatórios anuais.

Art. 8º O regimento interno do Comitê de Articulação e Monitoramento será aprovado por maioria absoluta dos seus integrantes e disporá sobre a organização, forma de apreciação e deliberação das matérias, bem como sobre a composição e o funcionamento das câmaras técnicas.

Art. 9º Caberá à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres prover o apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do Comitê de Articulação e das câmaras técnicas.

Art. 10. As atividades dos membros do Comitê de Articulação e Monitoramento e das câmaras técnicas são consideradas serviço público relevante não remunerado.

Art. 11. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de março de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA □ José Dirceu de Oliveira e Silva

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 9.3.2005

ANEXO

OBJETIVOS DO PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

1. AUTONOMIA, IGUALDADE NO MUNDO DO TRABALHO E CIDADANIA

1.1. Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres.

1.2. Promover a equidade de gênero, raça e etnia nas relações de trabalho.

1.3. Promover políticas de ações afirmativas que assegurem a condição das mulheres como sujeitos sociais

e políticos.

1.4. Ampliar a inclusão das mulheres na reforma agrária e na agricultura familiar.

1.5. Promover o direito à vida na cidade, com qualidade, acesso a bens e serviços públicos.

2. Educação inclusiva e não sexista

2.1. Incorporar a perspectiva de gênero, raça, etnia e orientação sexual no processo educacional formal e informal.

2.2. Garantir sistema educacional não discriminatório, que não reproduza estereótipos de gênero, raça e etnia.

2.3. Promover o acesso à educação básica de mulheres jovens e adultas.

2.4. Promover a visibilidade da contribuição das mulheres na construção da história da humanidade.

2.5. Combater os estereótipos de gênero, raça e etnia na cultura e comunicação.

3. SAÚDE DAS MULHERES, DIREITOS SEXUAIS E DIREITOS REPRODUTIVOS

3.1 Promover a melhoria da saúde das mulheres brasileiras, mediante a garantia de direitos legalmente constituídos e ampliação do acesso aos meios e serviços de promoção, prevenção, assistência e recuperação da saúde, em todo território brasileiro.

3.2. Garantir os direitos sexuais e direitos reprodutivos das mulheres.

3.3. Contribuir para a redução da morbidade e mortalidade feminina no Brasil em todos os ciclos de vida e nos diversos grupos populacionais, sem discriminação de qualquer espécie.

3.4. Ampliar, qualificar e humanizar a atenção integral à saúde da mulher no Sistema Único de Saúde.

4. ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

4.1. Implantar política nacional de enfrentamento à violência contra a mulher.

4.2. Garantir o atendimento integral, humanizado e de qualidade às mulheres em situação de violência.

4.3. Reduzir os índices de violência contra as mulheres.

4.4. Garantir o cumprimento dos instrumentos internacionais e revisar a legislação brasileira de enfrentamento à violência contra as mulheres.

5. GESTÃO E MONITORAMENTO DO PLANO

5.1. Implementar o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - PNPM, por meio da articulação entre os diferentes órgãos de governo.

5.2. Monitorar e avaliar a implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - PNPM, com vistas a atualizá-lo e aperfeiçoá-lo."

