

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PAULO NEVES DE CARVALHO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Avanços e desafios da institucionalização da democracia participativa em Belo Horizonte a partir das Conferências Municipais de Políticas para as Mulheres realizadas no período de 2004 a 2010.

Belo Horizonte, 27 março de 2013.

Girlene Galgani Reis de Oliveira

Avanços e desafios da institucionalização da democracia participativa em Belo Horizonte a partir das conferências municipais da mulher realizadas no período de 2004 a 2010.

Dissertação apresentada ao mestrado de Administração Pública da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho Fundação João Pinheiro de Minas Gerais

Área de Concentração: Democracia participativa, participação social, instituições participativas, conferências de políticas públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Flavia de Paula Duque Brasil

Folha de Aprovação

Dissertação intitulada: **Avanços e desafios da institucionalização da democracia participativa em Belo Horizonte a partir das Conferências Municipais de Políticas para as Mulheres realizadas no período de 2004 a 2010**, de autoria da mestranda Gírlene Galgani Reis de Oliveira, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professoras (es):

Professora Dra. Flávia de Paula Duque Brasil – FJP – Orientadora

Professora Dra. Eleonora Shettini Martins Cunha – DCP/UGMG

Professor Dr. Bruno Lazarotti Diniz Costa – FJP

Professor Silvio Ferreira Diniz

Fundação João Pinheiro

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública

Belo Horizonte, 27 de março de 2012.

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram para que este estudo pudesse ser realizado. Ao agradecer faço uma referência especial, colocando-me humildemente por ter certeza de que o resultado desta pesquisa deve ser compartilhado com todas e todos que me ajudaram a concretizar este sonho.

Primeiramente, agradeço a Deus pela minha vida e por todas as possibilidades que tenho a partir dela, nesse sentido presto uma homenagem muito especial ao meu pai e a minha mãe, incentivadores incansáveis dos filhos e filhas no assunto educação.

Aos meus quatro grandes amores que estarão comigo eternamente Marco Aurélio, Bruno, Renan e Carolina vocês fazem parte do meu ser, em qualquer lugar que eu vá vocês estarão sempre comigo.

Aos meus amigos conhecedores dos temas que trabalhei e que me ajudaram a qualificar mais o conteúdo deste trabalho, em especial, agradeço ao Dr. Gilberto Reis, Juliana Diniz, Leonardo Ribeiro, Margareth Araújo, Graziela Reis e Mark Napoli.

Em especial agradeço ao Bruno Reis, filho, gestor público, um artista das palavras e das articulações destas com a construção de conhecimentos.

Mas dentre todas as pessoas, existe uma que se não fosse ela eu não teria feito a seleção para o mestrado. A minha querida mestra, orientadora e amiga Flávia Brasil. Muito obrigada por acreditar em meu potencial e me ajudar a completar esta fase do meu processo de formação. Você com certeza foi uma grande parceira e incentivadora no estudo sobre o tema da minha pesquisa: democracia participativa.

Também agradeço à Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho e a Fundação João Pinheiro por investir em meus estudos e me ajudar a concretizar este sonho de longos anos.

Meu carinho especial aos meus mestres e mestras que estiveram comigo nestes últimos dois anos e que me conduziram numa estrada com novos conhecimentos e novos olhares para a relação entre Estado e sociedade.

Dedicatória:

A Deus pela vida, pelo amor e pelos sonhos.

A minha família: origem e continuidade.

E em especial, a todas as mulheres que viveram no passado, que vivem no presente e que viverão no futuro.

RESUMO

Esta dissertação analisa a participação social no processo de elaboração de políticas públicas a partir das conferências de políticas públicas realizadas no país principalmente a partir do Governo Lula e mais especificamente a partir do estudo de caso das Conferências Municipais de Políticas para as Mulheres no município de Belo Horizonte.

Dentre as diversas instituições participativas que garantem o exercício da democracia, as conferências de políticas públicas são importantes instâncias de participação e deliberação, pois oferecem à população a oportunidade de intervir diretamente nas decisões governamentais, apresentando diretrizes para o planejamento e gestão pública conforme demandas apresentadas por diferentes segmentos da sociedade civil. Ocorrem com periodicidade específica, normalmente são bianuais, e buscam o direcionamento normativo de áreas temáticas em políticas públicas. As conferências são organizadas nos três níveis de governo (municipal, estadual e nacional), sendo que, em cada nível ocorrem as discussões dos problemas percebidos pelos participantes que elaboram propostas, apontando as demandas que são aprovadas coletivamente.

A dissertação tem como foco as Conferências Municipais de Políticas para as Mulheres de Belo Horizonte realizadas nos anos de 2004, 2007 e 2010 e busca verificar se na compreensão das conselheiras do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher as propostas aprovadas nessas conferências foram utilizadas como referência na elaboração de políticas públicas para a área de saúde no município e se esta instituição participativa promoveu a inclusão política e social das mulheres no município. Tendo em vista esse objetivo, além da revisão bibliográfica pertinente, a pesquisa recorreu a levantamentos documentais e a entrevistas semi-estruturadas com as conselheiras.

Palavras-chave: Democracia participativa, instituição participativa, conferências de políticas públicas e inclusão política.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the social participation in the process of elaboration of policies at the Conferences of Public Policies held in Brazil principally on the Lula Government and more specifically from the case study of the Municipal Conferences of Policies for Women in Belo Horizonte.

Among the various participatory institutions that guarantee the exercise of democracy, the Conferences of Public Policies are important instances of participation and deliberation, as they offer to the public the opportunity to directly intervene in governmental decisions, presenting guidelines for planning and public management according to the demands presented by different segments of Civil Society. They occur at specific intervals, usually every other year, and they seek the normative direction of thematic areas in Public Policy. The Conferences are organized at the three levels of government (municipal, state and national), and at each level the discussions of the problems perceived by the participants who elaborate proposals occurs, pointing the demands that are collectively approved.

The Dissertation has the Municipal Conferences for Politics for Women of Belo Horizonte realized in 2004, 2007 and 2010 as focus and seeks to verify if in the understanding of the councilors of the Municipal Council of Women's Rights the proposals approved at these conferences were used as reference in the elaboration of Public Policies for the Municipal Health Area and if this participatory institution promoted the political and social inclusion of women in the city. Towards this goal, in addition to the relevant literature review, the research turned to documentary surveys and semi-structured interviews with counselors.

Keywords: participatory democracy, participatory institution, Conference of Public Policy and political inclusion.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	01
2. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	09
2.1. Uma breve referência aos democratas liberais clássicos e à Marx	12
2.2. Democracia e participação política no século XX: as concepções elitista e pluralista.....	17
2.3. Aprofundamento democrático e inclusão política: as correntes participativa e deliberativa	25
2.4. Instituições Participativas no Brasil e políticas de inclusão	37
3. CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	46
3.1. As conferências pós-88: o que há de novo em relação às anteriores?	48
3.2. As Conferências como instituições participativas e mecanismo de inclusão política.....	50
3.3. Papeis e finalidades que têm sido atribuídos às conferências	53
3.4. Conferências: elementos do desenho, características e processo	56
4. INCLUSÃO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA	64
4.1. Participação, movimento feminista e a tematização da questão da mulher	64
4.2. Inclusão e participação das mulheres no contexto da democracia Brasileira	71
4.3. A Política Nacional das Mulheres	76
4.4. A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher	84
5. POLÍTICA PARA AS MULHERES EM BELO HORIZONTE	96
5.1. Atenção à saúde da mulher em Belo Horizonte	105

5.2. As Conferências de Políticas para as mulheres em Belo Horizonte	107
5.3. Análise das propostas aprovadas nas Conferências Municipais de Políticas para as Mulheres para a área da saúde: visão das Conselheiras municipais do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	120
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	155
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	164
7.1. Referências Documentais	169
8. ANEXOS	171

Lista de Quadros

1. Linha do Tempo de movimentos feministas e de mulheres no Brasil	74
2. Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos.....	83
3. Histórico das ações de atenção à saúde da mulher	91
4. Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher – Objetivos gerais e específicos	94
5. I Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres – Informações gerais	114
6. II Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres – Informações gerais	115
7. III Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres – Informações gerais	117
8. Relação entre eixo orientador, conferência e propostas aprovadas	118
9. Planejamento familiar e educação sexual	131
10. Ginecologia e obstetrícia	134
11. Violência Contra as mulheres	136
12. Doenças sexualmente transmissíveis	139
13. Câncer de mama e cérvico-uterino	141
14. Saúde mental, álcool e outras drogas	143
15. Saúde das mulheres no climatério	144
16. Atenção geracional, etnicoracial e diversidade sexual	146
17. Mulheres em situação prisional	148
18. Saúde integral da mulher e controle social	151

SIGLAS E ABREVIATURAS

AMB - Articulação Mulher Brasil

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

ANS - Agência Nacional de Saúde

CASV – Casa Abrigo Sempre Viva

CDDM – Centro de Defesa dos Direitos da Mulher

CEM – Conselho Estadual da Mulher

CMDM – Conselho Municipal dos Direitos da Mulher

CMM – Centro da Mulher Mineira

CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

CNPM – Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

CMPPM – Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres

COMDIM – Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher

DCE – Diretório Central de Estudantes

DEAM – Delegacia Especializada da Mulher

IPs – Instituições Participativas

MS – Ministério da Saúde

NEPEM – Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher

OP – Orçamento Participativo

PAISM – Programa Assistência Integral à Saúde da Mulher

PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

PNAISM – Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher

PR – Presidência da República

PT – Partido dos Trabalhadores

SGPR – Secretaria Geral da Presidência da República

SMS – Secretaria Municipal de Saúde

SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres

SUS – Sistema Único de Saúde

TNMS – Teoria dos Novos Movimentos Sociais

UF – Unidade Federativa

INTRODUÇÃO

A concepção de democracia tem sido historicamente objeto de disputa no campo teórico notadamente nas últimas décadas do século anterior. Desta forma, alargam-se os debates em torno da democracia, de sua qualidade e das possibilidades de aprofundamento das práticas de participação democrática alcançando a inclusão política de segmentos mais amplos da sociedade.

A ampliação da participação societária no âmbito das decisões do Estado relativas às políticas públicas é uma demanda que vem ganhando força nas últimas décadas enquanto um ideal a ser concretizado, principalmente em sociedades que passaram por longos períodos autoritários e que vem trilhando caminhos que levem a uma maior equidade social.

Na concepção de democracia - como forma de organização política e social de um Estado - na linha participativa e deliberativa, tem-se como parâmetro a soberania popular, que se fortalece na medida em que a sociedade ocupa o seu lugar na arena política, resgatando a sua posição enquanto importante ator social que deve estar presente nos espaços de poder e decisão.

A partir da concepção de deliberação apoiada nas contribuições habermasianas, ressalta-se que a fonte de legitimidade de um governo encontra-se no julgamento coletivo das pessoas. Uma vez que os cidadãos de uma comunidade política não devem ser tratados como objeto das decisões, como sujeitos passivos dos governos, eles devem não só debater os diversos motivos que conformam uma decisão, mas também solicitar que os seus representantes o façam.

No contexto brasileiro, o marco histórico e divisor do Estado Democrático foi a Constituição Federal de 1988, elaborada a partir da mobilização societária e posicionamentos que reforçam a democracia no país enquanto regra fundamental que visa à soberania popular, a cidadania e o alargamento dos direitos sociais, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político, enfatizando, ainda, a participação.

Desta forma, o processo de redemocratização do Estado brasileiro é inovador, pois, estabeleceu um novo divisor nas relações entre o Estado e a sociedade civil, apontando para uma pauta de reivindicações esquecidas ao longo da história brasileira.

Assim, vimos surgir no país um grande número de instituições participativas com uma variedade de desenhos institucionais que expressam as novas relações entre sociedade e governo. Dentre eles, destacam-se os orçamentos participativos e as conferências de políticas públicas que possuem desenho participativo de “baixo para cima” (FUNG, WRIGHT, 2003; BAIOCCHI, 2003; AVRITZER, 2008), ou seja, o processo decisório é centralizado na participação da sociedade civil, a partir de seu livre acesso no processo inicial. Destacam-se, também os conselhos de políticas públicas que se multiplicaram no país, seja a partir de requisitos legais no caso das políticas sociais, seja por iniciativa dos governos. Os conselhos, nos termos de Avritzer (2008), possuem um desenho que envolve a partilha de poder entre sociedade civil e governo, normalmente com representação paritária. Tem-se a participação nos Planos Diretores Municipais elaborados pelo executivo municipal, nos quais é obrigatório realizar as audiências públicas responsáveis pela ratificação destes planos pela sociedade civil, ao lado da recomendação, mais ampla de envolver a participação no processo de elaboração. Conforme Avritzer (2008), estes desenhos variam em pelo menos três aspectos que interferem diretamente nos processos participativos, ou seja, na maneira como a participação se organiza, na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige a participação.

A nova realidade apresentada a partir do processo descentralização, delineada na Constituição de 1988 e aprofundada na legislação posterior apontou para a esfera local conferindo-lhe a importante função articuladora das inovações sociais e institucionais a serem realizadas. Assim, a consolidação da autonomia dos municípios, a descentralização de recursos e a criação de mecanismo de participação social permitiram maior intervenção nos processos de elaboração de políticas públicas.

Na busca de responsabilidades compartilhadas estes canais colocam as cidadãs (ãos) como importantes interlocutores políticos, dando-lhes a oportunidade participarem nesses espaços públicos instituídos e abertos ao debate. Também contribuem com as

condições necessárias à organização e promoção da participação da sociedade como um todo em instâncias de decisão responsáveis pela elaboração de políticas públicas¹, como nas conferências de políticas públicas – que serão focalizadas nessa dissertação.

Um processo de conferência tem como natureza, entre outras questões, o apontamento de problemáticas em evidência percebidas pela sociedade e ainda não solucionadas pelas políticas públicas, no âmbito da gestão pública e que refletem em muitos casos, processos históricos de invisibilidades sociais.

Portanto, os processos participativos desejavelmente implicam em desdobramentos relativos à formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas, exigindo novos procedimentos governamentais que precisam estar inseridos como parte que integra as rotinas de trabalho e democratiza as ações da burocracia estatal. Neste contexto, a participação social inicia-se na elaboração de políticas públicas e somente se concretiza dentro da gestão sobre a forma de bem público que retorna à sociedade.

Sendo assim, no caso das conferências aqui focalizadas, é importante para o fortalecimento da democracia brasileira que as propostas aprovadas a partir do processo de participação nesses espaços integrem a agenda governamental impulsionando a formulação de políticas públicas.

Por outro lado, destaca-se que também é fundamental para a democracia participativa o associativismo presente na sociedade civil (notadamente isso se revela no caso da pauta do movimento feminista e de mulheres), pois é a partir da sociedade civil organizada que grupos considerados politicamente minoritários conseguem se posicionar nos espaços públicos, trazendo para a arena política uma pauta de reivindicações excluída dos processos decisórios.

¹ Descartando-se explorar a noção de políticas públicas, assume-se que essas constituem espaços centrais de mediação e de gestão dos conflitos sociais no contexto das sociedades contemporâneas – complexas, plurais e diferenciadas. Resultam da atividade política, em campos ou arenas específicas, dos diferentes atores sociopolíticos que, a partir de suas demandas, pressões e atuações procuram influir na formação de agendas e no curso das intervenções governamentais (BRUGUÉ; GOMÁ, 1999; SUBIRATS; GOMÁ, 1998; RUA, 1998 apud BRASIL, 2007, p. 115-116).

Na sociedade brasileira, as mulheres constituem um dos segmentos que fazem parte destes grupos. A participação de mulheres em espaços de poder e decisão apresentam muitos desafios principalmente porque o limite entre o público e o privado sempre esteve incorporado a uma cultura conservadora e patriarcal que estabeleceu estes limites. Desta forma, muitas mulheres ao se apresentarem ativamente nos espaços públicos, buscam avançar na conquista de direitos, rompendo com a desigualdade entre gêneros e conseqüentemente favorecendo a inclusão política das mesmas.

O movimento feminista ganhou força nos EUA principalmente na década de 1960. Em sintonia como outros movimentos sociais, apresentou uma pauta de reivindicações ampla, com o debate centrado no direito à sexualidade e à igualdade entre homens e mulheres. No Brasil, foi a partir dos meados da década de 1970 que o movimento feminista desencadeou as suas iniciativas em defesa dos direitos humanos das mulheres.

É certo que as conquistas atuais presentes na sociedade brasileira na perspectiva de gênero resultam de um intenso processo de luta das mulheres brasileiras. A partir deste período houve uma ampliação de instituições que legitimam a participação política das mulheres em diversos espaços de decisão, como: a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985), da Secretaria de Políticas para as Mulheres (2003), a Conferência de Políticas para as Mulheres (2004, 2007, 2010) e o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2005 e 2008).

Na interseção entre a abordagem da democracia, participação e instituições participativas, especificamente as conferência de políticas públicas, esta pesquisa aborda de forma mais geral o percurso de institucionalização da democracia participativa por meio da participação das mulheres em Belo Horizonte.

O estudo terá como foco as Conferências de Políticas para as Mulheres realizadas em 2004, 2007 e 2010, mais especificamente abordará as demandas aprovadas e seus desdobramentos. Desta forma, será analisada a partir do olhar das conselheiras do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, a capacidade inclusiva dessas conferências e se o conjunto de ações aprovadas para a área de saúde foi utilizado como referência na elaboração de políticas, considerando as relações interinstitucionais e o controle social das propostas aprovadas.

Portanto, esta pesquisa necessariamente contempla, para além da participação social, a relação entre as políticas nacionais, políticas municipais e as propostas aprovadas nas Conferências de Políticas Públicas para as Mulheres, observando a relação federativa que estabelece responsabilidades diferenciadas entre o governo federal, os estados e municípios em torno de uma questão social comum.

Muitos estudos apresentam a importância da articulação das ações entre os níveis de governo (federal, estaduais e municipais) no contexto federalista a partir das relações intersetoriais² e os diferentes setores sociais que influenciam a construção das políticas públicas. Nesse sentido, diversas questões se apresentam a partir da interlocução entre a área de política para as mulheres representada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (nível federal) e Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (nível municipal) e a área temática da saúde representada pelo Ministério da Saúde (nível federal) e Secretaria Municipal de Saúde (nível municipal).

Assim, esta pesquisa tem por objetivo analisar se a partir da institucionalização das Conferências Municipais de Políticas para as Mulheres em Belo Horizonte, este processo democrático participativo constituído com o objetivo de subsidiar a formulação de políticas públicas obteve avanços garantindo a inclusão política das mulheres e a formulação de políticas públicas para a área da saúde referenciadas nas propostas aprovadas a partir de decisões coletivas.

A dissertação busca compreender o papel das conferências de políticas para as mulheres e sua conexão com a elaboração de políticas públicas a partir das propostas aprovadas. Entretanto, como mencionado, esta análise esbarra em outras questões que envolvem

² Inojosa (2001 *apud* NASCIMENTO, 2010) define a intersetorialidade como a articulação de saberes e experiências para o planejamento, buscando a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados cooperativos em situações complexas. Segundo a autora a aplicação da intersetorialidade nas políticas públicas pode ser mais permeável à participação social, posto que as necessidades das cidadãs (ãos) refletem o mundo real e estão intrinsecamente interligadas, contribuindo de sobremaneira na relação entre Estado e Sociedade. Na compreensão de Menicucci (2002, p. 11) a intersetorialidade significa uma nova maneira de abordar os problemas sociais, de enxergar o cidadão em sua totalidade e de estabelecer uma nova lógica para a gestão da cidade.

instituições presente em diferentes níveis da federação brasileira, como também, na articulação entre políticas temáticas e políticas setoriais.

Desta forma, esta pesquisa apresenta um percurso que envolve os seguintes aspectos:

- Analisar os fundamentos da participação social a partir dos pressupostos teóricos da democracia participativa e da democracia deliberativa com foco nas instituições participativas em especial nas Conferências de Políticas Públicas;
- Contextualizar a trajetória e o fortalecimento político das mulheres enquanto importante ator social que ao longo da história vem ampliando a sua presença nos espaços de interlocução pública, garantindo que as suas demandas façam parte das agendas governamentais;
- Analisar a institucionalização de políticas públicas para as mulheres centradas na área da saúde localizadas no governo federal e no municipal;
- Verificar como ocorre o processo dialógico e se existem fluxos procedimentais específicos que articule a área da saúde do município de Belo Horizonte com o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher a partir das propostas aprovadas pelas delegadas (os) participantes das Conferências de Políticas Públicas e posteriormente no controle social;

Como os fenômenos sociais apresentam múltiplas dimensões, eles devem ser tratados também, a partir de uma variabilidade metodológica de tal forma que o resultado de uma pesquisa possa aproximar-se da realidade a ser observada. Nesta pesquisa é marcante a centralidade de um importante fenômeno social marcado culturalmente por comportamentos patriarcais que refletiram e que refletem sobre a vida das mulheres. Como forma de compreender melhor este fenômeno relacionando-o com processos democráticos participativos e formação de agenda governamental, foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: a revisão bibliográfica pertinente ao enquadramento teórico e temático contemplado; pesquisa documental junto à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Ministérios da Saúde e Secretaria de Políticas para as Mulheres (Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, Plano Nacional de Atenção Integral à saúde da Mulher, Plano de Ação Mulher 2010 –SMS/SUSBH e os Relatório das três edições da Conferências Municipal dos Direitos da Mulher realizadas em 2004,

2007 e 2010); e entrevistas semiestruturadas utilizadas como instrumento de coleta de dados aplicado em dez conselheiras do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher.

O trabalho foi estruturado em seis capítulos. Sendo o primeiro referente à Introdução e o sexto as Considerações Finais. O segundo capítulo “Democracia e Participação Social” apresenta o debate em torno da democracia participativa e da democracia deliberativa com foco na participação social. Esse campo teórico possui uma extensa bibliografia disponível, entretanto esta pesquisa não teve a pretensão de apresentar todas as linhas e compreensões que surgem a partir deste campo teórico. Contudo, aproveitou-se a experiência brasileira de participação social nas instituições participativas, em especial as Conferências de Políticas Públicas para conduzir o processo de pesquisa.

O terceiro capítulo apresenta as Conferências de Políticas Públicas no Brasil, que ressurgem com um novo formato a partir de 1988 envolvendo de forma participativa a sociedade civil e o governo na elaboração de políticas públicas.

O quarto capítulo aborda a trajetória do movimento feminista como principal propulsor das mudanças nas relações entre gêneros. É a partir da inclusão e participação política das mulheres no contexto da democracia brasileira que este grupo considerado politicamente minoritário ganha visibilidade nos espaços públicos e conseqüentemente na arena política. Nesse aspecto, os diversos espaços institucionalizados a partir de 1985 com foco na política para as mulheres permitem um novo olhar para as questões de gênero que sempre estiveram na pauta de reivindicações do feminismo tanto no Brasil como no mundo.

A partir do quinto capítulo, é retratada a trajetória relativa à realização de políticas para as mulheres em Belo Horizonte. Na cidade foi a partir da década de 1970, no auge das articulações dos movimentos sociais no país, que o movimento feminista ganhou espaço na arena política. Como no âmbito nacional, também no âmbito municipal ocorreu a institucionalização da política para as mulheres a partir de diversas ações públicas.

O sexto capítulo apresenta as Conferências de Políticas Públicas para as Mulheres em Belo Horizonte. Analisa-se a organização da conferência, as propostas aprovadas para a área da saúde e a articulação destas com a Secretaria Municipal de Saúde e o Conselho

Municipal dos Direitos da Mulher. Também é neste capítulo que é apresentado a avaliação das conselheiras sobre diversos aspectos que envolvem esta instituição participativa, em especial: inclusão política e elaboração de políticas públicas.

2. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Nota-se que, a partir do Século XX, a humanidade começa a experimentar de forma mais ampla, a democracia como meio de inclusão política. É nessa época que surgem diferentes instituições participativas, as quais permitem aos indivíduos uma atuação mais direta nos processos de decisões que envolvem questões de interesse coletivo.

A democracia, em vários momentos da história, reapareceu como uma forma de contraponto aos sistemas políticos centralizadores que dominaram a organização do Estado seja por meio de monarquias, que garantiram o poderio contínuo de aristocracias hereditárias, seja nas oligarquias, que, em muitos momentos, sustentaram o autoritarismo de governos ditatoriais. (DAHL, 1998). Held (1987) aponta que existem dois fatos que marcaram a história da democracia no mundo a partir de seus registros iniciais até a sua consolidação³. Em primeiro lugar, a democracia na modernidade serve a todos os tipos de regime, seja de esquerda ou de direita – reflexos de uma canalização da legitimidade da prática política que nela se realiza. Em segundo lugar, a ampla adesão à democracia como forma de organização da vida política tem pouco mais de 100 anos, e ainda revela grandes fragilidades institucionais presentes nas diversas democracias contemporâneas.

Nesse sentido, Warren (2002) afirma que se considerarmos a noção mais limitada de democracia assentada na representação eleitoral em sistemas multipartidários nos quais a oposição teria chance de eleger-se, conjugada com a universalização do voto, não havia democracias em 1900 e em 1950 apenas 22 países cumpriam esses requisitos de uma concepção mais minimalista de democracia. Contudo, já no início dos anos 2000 o autor destaca que 115 dos 192 países organizam-se sob sistemas democráticos, o que representa 58,9% da população mundial.

Ao indagar-se sobre o significado atual da participação democrática, dentre outros pontos, o referido autor constata a pluralização e multiplicação das formas de participação nas sociedades contemporâneas, desde novas formas de organização e mobilização societária às mudanças nas relações entre Estado e sociedade encampanando experiências de participação nas políticas e gestão. (BRASIL, 2011a).

³ Refere-se, neste caso especificamente ou inicialmente à América do Norte.

Em outros termos, na segunda metade do século anterior – a partir da década de 1960 apresentam-se em cena os movimentos sociais com plataformas democratizantes. E, especialmente a partir das últimas décadas surgem diferentes experiências e instituições participativas (e de deliberação), as quais permitem aos indivíduos uma atuação mais direta nos processos de decisões que envolvem questões de interesse coletivo.

Em paralelo, no decorrer do período referido tem-se também uma percepção de crise da democracia, que se revela, dentre outros questionamentos, nas promessas não cumpridas elencadas por Norberto Bobbio (WARREN, 2002 *apud* BRASIL, 2011a), bem como de insuficiência dos mecanismos tradicionais de representação da democracia elitista.

Se a concepção elitista de democracia mostrava-se hegemônica neste contexto é desafiada, desde a concepção pluralista e de forma mais enfática pelas correntes de democracia participativa e deliberativa que se sobrepõem ao reivindicarem e acomodarem em seus quadros teóricos formas de participação mais amplas do que as previstas nas vertentes anteriores. Ambas compartilham esse entendimento e compromissos com a radicalização ou aprofundamento democrático.⁴

Assim, nota-se também que não existe uma concepção de democracia, mas concepções distintas em disputa.

Conforme Dahl (1998) a democracia tem sido discutida, debatida, apoiada, atacada, ignorada, estabelecida e destruída para novamente ser restabelecida. Dessa forma, ao longo do tempo, ela obteve significados diferentes para povos diferentes em diferentes lugares. O aparecimento da democracia está diretamente relacionado a determinadas condições favoráveis à participação popular, a qual, por sua vez, exige a presença de algumas condições básicas para se realizar, quais sejam: a identidade do grupo, a liberdade e a presença balizadora do pressuposto da igualdade.

Para Held (1987), é importante salientar que a proteção da liberdade requer uma forma de igualdade política entre todos os indivíduos maiores; ou seja, é necessário que os

⁴ Dentre outras, ver as revisões de Santos e Avritzer (2002) e Faria (2009)

cidadãos tenham uma capacidade formalmente igual de proteger seus interesses dos atos arbitrários do Estado ou de outros cidadãos. Na compreensão do autor, ao longo da história,⁵ a democracia tem sido defendida com base na ideia de que ela sustenta importantes valores ou bens fundamentais, como a igualdade, liberdade, desenvolvimento moral, interesse público, interesse privado, utilidade social, satisfação de necessidades e decisões eficientes. Entretanto, o embate central na luta pela democracia está no âmbito em que a democracia é definida como uma forma de poder popular que participa dos processos decisórios nas esferas política, econômica e social.

Huntington (1994) afirma que a democracia é uma virtude pública, mas não a única, e a relação entre a democracia e as outras virtudes e vícios públicos só pode ser compreendida se os traços da democracia forem claramente diferentes de outras características dos sistemas políticos. O autor identifica períodos de democratização que ele conceitua como “ondas de democratização”, caracterizadas como um grupo de transições de regimes não-democráticos para democráticos, que ocorrem em períodos específicos da história da humanidade em função de certas condições econômicas, políticas e sociais. O caso brasileiro inscreve-se na “terceira onda” que, conforme Avritzer(1995), teria como um dos traços a mobilização dos atores coletivos pela (re)democratização.

Tendo em vista tais debates em torno da democracia, de sua qualidade e possibilidades de aprofundamento, este capítulo percorrerá de forma breve os desenvolvimentos na teoria democrática, sobretudo no campo da democracia participativa e deliberativa, desembocando nas instituições participativas, referenciando ao contexto brasileiro.

⁵ Em sua revisão Held (1987) parte da democracia clássica. Aristóteles (335-323 a.C.) já argumentava que a democracia tinha como princípio básico a liberdade compartilhada de forma igualitária por todos os cidadãos. Nesse sentido, a democracia implicava liberdade e a liberdade implicava igualdade. Assim, para a democracia clássica, a cidadania ativa pressupunha a participação nos assuntos políticos e não apenas os cidadãos como cumpridores de deveres. Contudo, destaca-se que Held (1987) aponta que a democracia antiga era exclusiva dos patriarcas. As mulheres não possuíam direitos políticos e seus direitos civis eram muito restritos. Já os escravos eram os mais marginalizados. Assim, as concepções de “igualdade política” eram muito distantes de uma ideia de “poder igual” para todos os adultos. Em outras palavras, a igualdade política era uma forma de igualdade para aqueles que possuíam o mesmo *status* social – ou seja, “homens livres e nascidos em Atenas”. Esta compreensão é alterada na Idade Média a partir das ideias do cristianismo que, ao apresentar uma nova visão de mundo, transformou o fundamento lógico da ação política em uma estrutura teológica submissa à vontade de um Deus único articulado aos sistemas de poder. Esta realidade da Europa Cristã perdurou durante séculos e só foi rompida com a Reforma Protestante, a qual trouxe reflexões diferenciadas de natureza política, introduzindo um novo referencial religioso que influenciou diretamente nas relações entre o Estado e a sociedade.

2.1. Uma breve referência aos democratas liberais clássicos e à Marx

Dentre outros autores, Pateman (1979) e Held (1987) efetuam revisões das abordagens liberais clássicas dos séculos XVIII e XIX. Nesse contexto, as ideias liberais passaram a exercer influência na agenda política, trazendo para a centralidade do debate a defesa de um Estado constituído legalmente, com um aparato jurídico e que respeitasse a liberdade dos indivíduos, sem privilégios. As relações deveriam funcionar à luz da lei, ou seja, segundo os preceitos do Estado Democrático Liberal o qual asseguraria certas condições de vida aos indivíduos livres das amarras políticas do poder estatal, poderiam se dedicar aos seus interesses econômicos de apropriação de recursos de forma privada.

Na concepção da democracia liberal, o governo deveria ser representativo, sendo que os seus representantes escolhidos via processos eleitorais, e teriam como responsabilidade gerar decisões políticas alinhadas aos interesses públicos ou aos interesses da maioria dos indivíduos. Do governo democrático exige-se que ele proteja seus cidadãos do uso despótico do poder político, seja na forma de um monarca, de um aristocrata ou de grupos sociais hegemônicos.

Pateman (1970) observa que, na visão dos liberais Jeremy Bentham e James Mill, a participação tinha uma função relativamente limitada, assegurando a proteção apenas de interesses privados de cada cidadão. Nessa perspectiva, o interesse universal não passaria de um mero somatório de interesses individuais e a democracia na sociedade industrial se tornaria um meio para maximizar interesses particulares, não se apresentando como uma possibilidade de desenvolvimento de todas as pessoas.

Contudo, a autora destaca Jean Jacques Rousseau como o teórico por excelência da participação. Ela aponta para a compreensão da natureza do sistema político por ele descrita como vital para a democracia participativa e para os papéis mais amplos que ele antevê para a participação. (PATEMAN, 1970). Esse filósofo considerava que, com a queda das tradições políticas e religiosas, estavam abertos novos espaços para maior envolvimento dos cidadãos no governo. Assim, ele propôs uma nova ideia na relação entre democracia, direitos e deveres dos cidadãos, estabelecendo um importante contraponto à democracia liberal. Na realidade, Rousseau (1972 *apud* HELD, 1987) referia-se ao seu sistema político como “republicanismo”, dando maior ênfase às obrigações e aos deveres com a esfera pública. Outro importante aspecto presente em

suas ideias indicava que somente através do consentimento dos indivíduos que o governo e o sistema estatal seriam legitimados, o que só ocorreria mediante um “contrato social” que garantisse a soberania popular e que estabelecesse um sistema de cooperação por meio da criação de leis.

A soberania pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada... Os deputados do povo não são, e não podem ser seus representantes; eles são meramente seus agentes, e eles não podem decidir nada em termos finais. Qualquer lei que o povo não tenha ratificado pessoalmente é nula; não é lei, em absoluto. O povo inglês acredita ser livre; está gravemente enganado; ele só é livre durante a eleição dos Membros do Parlamento; tão logo os membros são eleitos, o povo é escravizado; ele se torna nada. (ROUSSEAU, 1762 *apud* HELD, 1987, p 72)

Rousseau considerava que os indivíduos deveriam estar envolvidos diretamente na criação das leis que regulamentavam as suas vidas. Para ele, a autoridade soberana era o povo, um corpo de cidadãos ativos e envolvidos que decidiriam, de forma conjunta, o que deveria ser melhor para a comunidade, construindo, desta forma, as regras necessárias para atingir este fim. Ele apresentou a noção de “autogoverno”, ou seja, uma organização política que ofereceria oportunidades de participação aos cidadãos no processo de elaboração dos negócios públicos. Esta função não mais seria responsabilidade única do Estado, mas constituiria um novo tipo de sociedade que integraria os interesses políticos e sociais com os interesses do Estado e dos cidadãos.

Os aspectos centrais da teoria de Rousseau apontam que a participação é educativa e que ela está vinculada diretamente ao controle. Isso porque a liberdade efetiva do indivíduo ocorre a partir do processo de tomada de decisões, permitindo que tal indivíduo tenha um controle real sobre a própria vida e sobre o meio em que vive, para novamente integrá-lo à comunidade. A participação não é, por assim dizer, resultado de processos individuais, senão de processos coletivos que se afirmam como importante instrumento de transformação social. Ainda segundo esse autor, o papel do cidadão era o mais elevado a que um indivíduo poderia aspirar e esse papel correspondia ao exercício do poder como forma legítima de sustentar a liberdade e atingir o bem comum. Para ele, liberdade consistia em agir menos em conformidade com o prazer individual e mais na defesa da vontade própria, não permitindo que alguns impusessem a sua vontade sobre a maioria. A liberdade e a igualdade estão incondicionalmente ligadas e o “contrato social” é o que estabelece a igualdade entre os cidadãos que gozam dos mesmos direitos.

Para Rousseau (1792 apud Held, 1987), ainda, os “mesmos direitos” estão além da igualdade dos direitos políticos, pois a lei não tem como garantir a plena proteção da igualdade política enquanto houver desigualdades de riqueza e poder. Entretanto, é pertinente notar no âmbito deste trabalho que nessa construção da igualdade política, Rousseau excluiu as mulheres e os trabalhadores pobres. Em sua compreensão, as mulheres eram limitadamente passionais e os trabalhadores pobres, por não terem alcançado a autonomia econômica, eram dependentes do sistema, não possuindo, assim, um mínimo necessário de propriedade privada que garantiria a sua independência.

Nesse sentido, somente a partir do pensamento de Mary Wollstonecraft (1792) ao escrever sobre um dos mais importantes tratados da teoria política e social, “Vindication of the Rights of Woman” (1792), que se iniciou, de forma definitiva, a discussão sobre a questão social da mulher e a secular exclusão de seus direitos. A autora propôs o rompimento da tirania masculina, pois, para ela, a condição social das mulheres representava o resultado de arranjos ocorridos ao longo da história humana, os quais acabaram por afastá-las dos espaços públicos. Wollstonecraft defendia que não existiam diferenças naturais entre homens e mulheres, até então defendidas pelos os teóricos políticos. Ela também considerava que para que as mulheres e homens pudessem gozar de liberdade, era necessário que ambos tivessem igualdade de oportunidade e de condições para atingir os seus interesses – ou seja, que aos dois fosse permitido, igualmente, a participação cidadã nas esferas pública e privada. Dessa forma, a emancipação das mulheres era uma condição imprescindível para se atingir uma verdadeira liberdade social e alcançar uma nova ordem democrática.

Seguindo a trilha dos autores liberais, no século seguinte John Stuart Mill foi responsável, em grande parte, pelo moderno pensamento democrático liberal. Mill defendia uma vida política com mais liberdade individual, governos responsáveis, administração pública eficiente, menos burocrática e corrupta. Ele foi um defensor da democracia e preocupava-se com a liberdade individual em todas as esferas da vida humana. Defendia a democracia liberal ou governo representativo e considerava que a participação na vida política por meio do voto, do envolvimento na administração local e da participação no serviço de júri era fundamental para a formação e desenvolvimento moral de cidadãos, fossem eles homens ou mulheres. J.S.Mill criticou o Estado

absolutista e seu uso despótico do poder, por considerar que esse tipo de poder político privou os indivíduos de participar do seu destino e ameaçou as bases da dignidade humana e, conseqüentemente, da justiça social. Para ele, a participação na vida social e pública eliminaria a passividade humana e promoveria a prosperidade geral (HELD, 1987).

Assim, para o autor, o governo representativo apoiado nas relações econômicas em geral é a condição essencial para a existência de uma sociedade livre e próspera. No campo contrário, a “tirania da maioria” e o crescimento do poder governamental que favorece o fortalecimento da burocracia são ameaças a este modelo de sociedade. Assim, ainda a partir da revisão de HELD (1987), para Mill uma democracia robusta deveria se opor aos perigos eminentes de um Estado agigantado e intervencionista. Ele apontava ainda que a política idealmente melhor se baseia em um sistema democrático representativo, por meio do qual as pessoas elegem seus representantes aptos a exercer o poder por elas. J.S.Mill também argumentava que não existia alternativa desejável à democracia representativa, pois a participação direta em uma sociedade complexa e densamente povoada não escapa a uma limitação.

O autor aceitou a igualdade política como condição necessária ao avanço de uma sociedade e destacou-se por romper completamente com as suposições dominantes da tradição liberal, ao considerar as mulheres como “adultos maduros”, com direitos de serem livres e iguais. A sua posição sobre essas questões é vital para a participação de mulheres e homens em uma democracia. Para ele, a subordinação das mulheres tinha criado entraves fundamentais à melhoria da humanidade, pois a desigualdade dos sexos privou a sociedade de uma vasta reserva de talentos; ou seja, o dobro de capacidades mentais que não foi aproveitada socialmente. J.S.Mill afirmava que somente a completa igualdade entre homens e mulheres em todas as estruturas legais, políticas e sociais poderia criar as condições adequadas para a liberdade humana e a democracia, pois para ele, como para a Wollstonecraft, a emancipação da humanidade é inconcebível sem a emancipação das mulheres (HELD, 1987).

No mesmo século e em outra direção, a partir de Karl Marx e Friedrich Engels houve um rompimento com os termos de referência das tradições liberais e liberais democráticas, apontando, assim, para um horizonte no qual o socialismo se colocava.

Marx e Engels (apud HELD, 1987) consideravam que em um capitalismo industrial eram impossíveis a neutralidade do Estado e a liberdade econômica. Para eles, a defesa do Estado Democrático Liberal de John Stuart Mill não poderia ser sustentada, pois garantir a segurança do indivíduo e da propriedade com justiça igual em uma sociedade de classes era ações completamente contraditórias. Nesse modelo, as relações de classe são necessariamente exploradoras, implicando divisões de interesses entre a classe dominante (capitalistas) e a classe dominada (trabalhadores).⁶ Marx também apontava que o governo democrático era inviável em uma sociedade capitalista, pois os processos democráticos estariam completamente restritos às imposições exigidas por uma economia de mercado. Segundo sua compreensão, a transformação da base social foi necessária, pois possibilitou a organização política democrática (HELD, 1987).

Ainda seguindo o percurso de Held (1987), consoante o marxismo, no contexto do capitalismo o Estado representa a sociedade como um todo; porém, não considera as especificidades individuais, pois, para as tradições liberais e liberais democráticas, todas as pessoas devem ser tratadas igualmente, obedecendo aos princípios que protegem a liberdade do indivíduo e defendem o seu direito à propriedade. Nesse sentido, Marx considera que o individualismo não constrói história, mas a interação coletiva humana abre possibilidades às grandes transformações sociais. O marxismo aponta que o Estado tem um papel central na integração e controle das sociedades divididas em classes, enquanto que para o capitalismo o Estado possui uma atuação central na reprodução da exploração do trabalho assalariado. A perspectiva liberal de “Estado Mínimo” estaria conectada a um forte compromisso intervencionista do Estado que busca restringir o comportamento daqueles que desafiam as desigualdades produzidas pelo mercado livre. Nesse sentido, a manutenção da propriedade privada e dos meios livres de produção é contrária aos ideais de uma ordem política e econômica focada em cidadãos livres e iguais. Marx considerava que a democracia representativa era um importante avanço na direção da igualdade política em geral, mas também apontava que

⁶ Na concepção do materialismo histórico dos autores as oportunidades em uma sociedade seriam determinadas pela localização do indivíduo na estrutura de classes que, por sua vez, é definida pelo papel social que este ocupa: trabalhador ou detentor dos meios de produção. Para eles, a divisão de classes sociais é fruto de uma criação da história formada a partir de uma relação produtiva superavitária que extrai dos trabalhadores para além dos seus salários e é apropriada pelos donos do capital sob a forma de “mais valia”. Essa apropriação do excedente forma o lucro que fortalece e amplia a propriedade privada dos detentores dos meios de produção.

o modelo do sufrágio universal possuía um limitado potencial emancipatório, em função da contínua reprodução de desigualdades de classe que acabavam minando as possibilidades de escolha dos indivíduos nos âmbitos político, econômico e social (HELD, 1987).

O painel apresentado nessa seção indica que muitos aspectos presentes nas concepções examinadas trouxeram contribuições importantes para as novas perspectivas da teoria democrática na atualidade. A permanente discussão entre as concepções, modelos e possibilidades de aprofundamento da democracia no contexto da sociedade contemporânea, face à sua complexidade econômica, política, social e cultural, levantou algumas possibilidades teóricas que transversalizaram a história humana e se apresentaram como alternativas possíveis, ampliando, ainda mais, o debate acerca do campo democrático na atualidade.

É importante observar que o modelo elitista – abordado em seguida - que se afirma como hegemônico em boa parte do século XX representa um retrocesso em relação às contribuições dos liberais clássicos e aos papéis que estes anteviam para a participação nos termos de Pateman (1979).

Mais além, os liberais clássicos constituem uma contra-referência para Schumpeter (1994) principal expoente dos debates precursores no campo elitista assentado no realismo político, assumindo o estreitamento do ideal de bem comum e soberania popular, bem como das práticas de participação. No caso de Weber, que se coloca nos debates iniciais no campo elitista, Marx em sua noção de soberania popular será a contra-referência. Nesse sentido, Avritzer (1995, p.6) nota em Weber e Schumpeter contraposições às teorias clássicas e democracia e o questionamento da relação entre democracia e socialismo.

2.2. Democracia e participação política no século xx: as concepções elitista e pluralista

O século XX inicia-se na efervescência da teoria política contemporânea representada principalmente por duas correntes centrais que apontam formas diferentes de organização da sociedade democrática: de um lado, o socialismo, voltado para questões

de caráter coletivo; do outro, o liberalismo, que defende a liberdade individual e a propriedade privada.

Os anos pós-guerra trouxeram posicionamento políticos tanto à direita quanto à esquerda, sobressaindo à defesa da “livre empresa”, moderada e contida por um Estado Intervencionista. Este modelo foi reforçado pelos excessos políticos da direita cometidos pelo fascismo e nazismo, e pelo comunismo, que pressionaram negativamente a arena democrática. A partir de então, foram definidas as fronteiras de uma “nova política” apoiadas, principalmente, por um forte compromisso de reforma social e econômica; o respeito Estado Constitucional e o governo representativo; e o desejo de encorajar os indivíduos a cuidar de seus interesses e, ao mesmo tempo, dos interesses nacionais e públicos (HELD, 1987).

Para Warren (2002 *apud* BRASIL, 2001a), a paisagem política do século XX apresenta três características: (i) a presença de sangrentos conflitos mundiais, (ii) o crescimento de diversos países democráticos nos últimos 50 anos já retratados no início do capítulo (iii) a constatação de que, na medida em que a democracia se disseminou, as expectativas diminuíram, passando de uma visão que defendia a igualdade e a possibilidade de influenciar decisões coletivas para a definição minimalista de democracia como direito universal ao voto, com oposição institucionalizada

Na centralidade deste debate, também foi apresentada uma nova concepção de Estado, como meio de promover o “bem” individual e coletivo, protegendo os cidadãos de atitudes arbitrárias e ajudando os mais vulneráveis a buscar a suas oportunidades, mediante um leque de ações compatíveis com a ideia de bem-estar-social ⁷. Nessa perspectiva, esse modelo de Estado incorporou os elementos que transitavam de forma não muito confortável do liberalismo ao socialismo, sendo também por ambos criticados, a partir de meados da década de 1970, em função da queda da atividade econômica. Tais críticas se embasam no fato de que, para a esquerda, quase não houve incursões sobre os privilegiados e poderosos e, para a direita, o modelo é considerado muito dispendioso e uma ameaça à liberdade individual (HELD, 1987).

⁷ Ver Esping-Andersen (1991).

No final da década setenta e na de oitenta, ainda de acordo com Held (1987), a Nova Direita⁸ reforçou o compromisso com o mercado mediante o argumento de que o bem coletivo só poderia ser atingido, na maioria dos casos, por indivíduos que agissem de forma privada, competitiva, a partir de metas setoriais e com a mínima interferência do Estado. Assim, a Nova Direita preocupou-se em defender as ideias liberais contra as ideias democráticas em um confronto permanente que teve, na restrição do poder democrático do Estado, a restrição de suas ações coletivas a favor da melhoria das condições de vida dos diferentes grupos e classes sociais.

De um lado, havia o desejo de uma concepção de democracia direta e participativa, baseada nos preceitos aristotélicos, platônicos, rousseauianos e marxistas de liberdade compartilhada de forma igualitária por todos os cidadãos, soberania popular de fato, igualdade política, participação direta do cidadão na formulação de leis, ações sociais coletivas e no fim da desigualdade produzida pela relação entre capital e trabalho, passou a fazer parte da agenda democrática de forma mais intensa, rompendo com séculos de exclusão popular dos processos políticos. De outro, entretanto, a consolidação da ordem econômica baseada na liberdade individual e na propriedade privada defendida por Hobbes, Locke, Montesquieu, Madison, Bentham, James Mill e J.S. Mill, entre outros, acabou ganhando força, transformando o liberalismo econômico em um modelo hegemônico garantido pelo Estado Democrático Liberal (HELD, 1987).

É indiscutível que, durante o século XX, ocorreram intensas disputas a partir da questão democrática, desenvolvidas mediante debates que buscaram consolidar a democracia enquanto forma de governo organizado via processos eleitorais e estruturado em torno de um mundo fundamentado no sistema capitalista, configurando a concepção elista. Se, por um lado, esta proposta se tornou hegemônica a partir das duas grandes guerras mundiais, por outro, este modelo de democracia implicou uma restrição das formas participação e soberanias ampliadas, a favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para formação de governos (SANTOS E AVRITZER, 2003).

⁸ Nova direita” é um termo utilizado especificamente por Held (1987) ao identificar o arcabouço das tradições liberais

Outro importante debate que ganhou força a partir do século XX foi apresentado por Wood (1996) e já apontado anteriormente por Rousseau e Marx. No cerne deste debate está a incompatibilidade entre democracia e capitalismo: é certo que existe uma tensão contínua entre ambos, pois a democracia ao possuir função distributiva impõe limites à expansão da propriedade a favor de setores sociais mais desfavorecidos. Entretanto, para os marxistas, esta solução é falha e acaba descaracterizando a democracia, pois em uma sociedade capitalista é impossível democratizar a relação entre capital e trabalho; daí a necessidade de discutir alternativas ao modelo liberal, que fortalecem a soberania popular.

Como mencionado, Max Weber é uma importante referência da perspectiva elitista, durante o período pós guerra. Para ele, as sociedades modernas e complexas, juntamente com o Estado, estão entranhadas por um grande processo de racionalização que conduz inevitavelmente à burocracia. Segundo esse autor, a burocracia está ligada ao surgimento e desenvolvimento do Estado moderno, aparada por um sistema jurídico-racional que garante as bases de sua legitimidade. Conforme Weber, a concepção marxista de separação entre trabalhadores e meios de produção, constituía um fenômeno geral que abrangia toda a sociedade. Assim, na concepção weberiana, não existia uma desigualdade formal de direitos políticos entre as classes sociais, senão um estreitamento na noção de soberania e de inclusão política, reduzida a um mero confinamento ao Estado e ao sistema político-institucional através de mecanismo eleitoral. (WEBER, 1997; AVRITZER, 1995)

Desta forma, a concepção weberiana de democracia, acabou restringindo as possibilidades de participação política, limitando a construção do bem coletivo e da democracia como sistema que garante a inclusão política e a soberania popular nos mecanismos de representação eleitoral (BRASIL, 2011a).

Shumpeter (1994) fundamentou a sua compreensão de democracia enquanto um “método político” organizado em um tipo de arranjo institucional que conduz aos processos de decisões políticas legislativas e administrativas. Para ele, a preocupação procedimental com as regras para a tomada de decisão era fundamental como método de governo. Ele propôs uma teoria política apoiada nos questionamentos dos séculos XVIII e XIX que delimitavam as relações entre democracia, bem comum e vontade geral,

assim como apontou as premissas da racionalidade individual no que tange aos assuntos públicos. Para ele, o cidadão médio possuía um senso limitado de realidade e cedia aos impulsos irracionais demonstrando a sua falta de interesse e de preparo para participar em processos de tomada de decisão. Conforme a teoria shumpeteriana, o cidadão comum é facilmente manipulável pela propaganda e por grupos econômicos e políticos; dessa forma, a sua irracionalidade é posta como problema e risco para as instituições políticas (SHUMPETER, 1994 *apud* BRASIL, 2011).

O motivo pelo qual a participação é restringida desse processo, não faz parte da argumentação procedimental e sim de uma teoria de sociedade de massas em que Shumpeter se apoiou. Nessa teoria, ele adotou a compreensão de que os indivíduos são manipulados pela sociedade de massa e que, na política, acabam cedendo a impulsos irracionais ao tomar decisões (SHUMPETER, 1942 *apud* SANTOS e AVRITZER, 2003). Para Shumpeter, o único meio de participação aberto ao cidadão é o voto – ou seja, a participação não tem um papel central; se resume na manutenção da máquina eleitoral (PATEMAN, 1970).

Shumpeter preocupava-se com as formas de governo totalitário e sua visão aproximou-se do debate em torno das sociedades de massa que assumem características de massificação, irracionalidade e alienação política. Nesse sentido, a solução encontrada por ele foi o estreitamento da participação e a redução do papel dos cidadãos no processo de formação de governos, sendo que as elites estariam mais bem preparadas para assumir esta racionalidade. Assim, ele delimitou o conceito de democracia, conferindo primazia aos representantes eleitos pelos cidadãos e responsáveis pelos processos de decisões. Para este autor, a democracia significava que a soberania popular era apenas delimitada pela aceitação ou não dos que governam. O método democrático nessa perspectiva consiste em um sistema institucional para tomada de decisões políticas no qual o indivíduo adquire poder de decisão mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor. Sobre tal perspectiva elitista, Santos e Avritzer (2003), apontam duas importantes questões: até que ponto as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e os procedimentos de representação esgotam a representatividade das diferenças em uma sociedade?

Norberto Bobbio (1979), por sua vez, complementa o elitismo democrático e transforma o procedimentalismo em regras para a formação do governo representativo. Para ele, a democracia é constituída por um conjunto de regras para a formação da maioria. Dentre elas, destacam-se o peso igual dos votos e a ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas e étnicas na formação do eleitorado. Por essa concepção hegemônica de democracia no pós-guerra percebe-se que o pluralismo valorativo reduz a soberania popular, identificando a democracia simplesmente como um conjunto de regras do processo eleitoral. (SANTOS & AVRITZER, 2002).

Dessa forma, o elitismo democrático restringiu a inclusão política ao mero processo de votação. Para Held (1987), nessa teoria o cidadão foi estigmatizado, caracterizado como isolado e vulnerável, com papel completamente limitado no processo de tomada de decisões. Assim, a inclusão política via processos participativos deveria estar restrita à elite, sob o argumento de que a sua ampliação poderia reverter em riscos à governabilidade e autonomia do Estado.

A limitação dessa corrente tem sido tematizada por diversos teóricos, dentre eles Habermas (1976), que levantou objeções quanto à legitimidade da concepção elitista; Held (1987), que questionou se o voto ocasional legitimaria de fato um sistema político organizado de tal forma que favorecesse a oligarquia e tecnocracia; Avritzer (1996), que problematizou o esvaziamento democrático e o caráter concentrador elitista que provavelmente não convergiria os interesses coletivos; e Santos e Avritzer (2002), que também questionaram a insuficiência do modelo quanto à representação de agendas da pluralidade de atores sociais.

Assim, a partir de meados da década de 1950, a vertente pluralista ganhou notoriedade ao apresentar novas perspectiva para teoria democrática, rompendo com algumas premissas da teoria elitista. Conforme Brasil (2011), em linhas gerais, o pluralismo marca-se por apresentar compromissos de cunho analítico no campo das políticas públicas na abordagem das democracias contemporâneas, buscando se apresentar como “uma teoria democrática empírica” voltada para a abordagem do funcionamento da democracia e seu papel no desenvolvimento da sociedade.

Para os pluralistas, a existência de interesses competitivos é a base para o equilíbrio democrático (HELD & KRIEGER, 1984 *apud* HELD,1987); da mesma forma que a economia maximiza interesses particulares dos indivíduos, a política maximiza interesses comuns de grupos de indivíduos. Na sociedade moderna e competitiva, em função da alta complexidade e divisão de interesses, a vida política nunca poderia se aproximar dos ideais de democracia participativa proposta por Rousseau ou Marx, pois a imperfeição do mundo conduz a um modelo democrático que deve ser apoiado em bases empíricas mediante relatos descritivos e explanatórios da realidade política democrática (HELD, 1987).

Robert Dahl é considerado um dos principais teóricos do pluralismo democrático. Sua abordagem avançou sobre o elitismo e reconheceu a existência de uma pluralidade de interesses e de premissas compostas por múltiplos determinantes na distribuição do poder em uma sociedade. O poder é desagregado, não cumulativo, partilhado e trocado por diversos grupos sociais que defendem interesses comuns e competem entre si (HELD, 1987). Dahl (1965) sustenta a distribuição difusa do poder entre os diversos grupos, o que levaria à neutralização desse poder em função da lógica competitiva comum aos grupos sociais e funcionaria como resposta às preocupações elitistas ao excesso de demandas associadas aos riscos postos à estabilidade democrática.

Dahl também confere centralidade ao processo eleitoral e às eleições, mas antevê possibilidades de participação além desses arranjos, como a participação na formação da agenda governamental. (PATEMAN, 1970). Ou seja, Dahl afirma que as eleições regulares e competitivas, embora essenciais, não asseguram o equilíbrio democrático. Para que as decisões alcancem o interesse comum é necessário que o direito de definir e controlar a agenda pública, bem como o direito à informação referente às diversas alternativas, sejam colocados como requisitos essenciais ao processo democrático.

Já a palavra democracia é usada pelo autor tanto para referir a um objetivo ou ideal como a uma realidade, que é apenas uma consecução parcial deste objetivo, reservando no segundo caso a noção de poliarquia para se referir aos sistemas democráticos contemporâneos que realizam em parte apenas os ideais democráticos (PATEMAN, 1970).

Demonstrando a sua preocupação com os processos de transição e consolidação democrática, a ideia de “poliarquia” refere-se aos governos de múltiplas minorias, e Duas dimensões fazem parte desta transição: (i) a participação ou inclusão política, por meio da representação como mecanismo de autorização e controle; (ii) e a oposição ou contestação política, que remete à competição política. Para ele, os cidadãos devem ter oportunidades de formular, expressar e ter as suas preferências consideradas; dessa forma, todos os indivíduos estão qualificados para participar de decisões coletivas.

Esse autor considera que há na sociedade grupos de interesses diversos e competitivos que buscam exercer influência nos processos decisórios e na formação de políticas locais, em um jogo de alinhamentos e barganhas. O próprio governo deveria ter como função a mediação de conflitos entre esses grupos; entretanto, ele se apresenta de forma descentralizada e horizontalizada em relação aos interesses em disputa, sustentando a distribuição difusa de poder entre os diversos grupos sociais. Nesta perspectiva, Dahl considera que, entre os vários critérios de democratização, inclui-se o associativismo autônomo e independente representado por partidos, os *lobbies* e os grupos de interesses, que possuem a função de educação e de civismo, além de exercerem influência nos processos decisórios (DAHL, 1965 *apud* BRASIL, 2011a).

Assim, a democracia, no âmbito normativo, relaciona-se à responsividade do governo em relação a todos os cidadãos, considerados como iguais em suas preferências. Destaca-se que, ao romper com o elitismo, Dahl criou importantes cisões que foram incorporadas ao pluralismo democrático, em especial a rearticulação entre idealismo e realismo e a problematização desta relação – não pelo idealismo, mas pelo fato de que as democracias ainda não haviam conseguido alcançar o ideal democrático (AVRITZER, 1996 *apud* BRASIL, 2011). A base da legitimidade democrática é estendida e associada ao processo anterior às eleições, sendo que a cultura política e a convergência de valores colocam-se como suporte para o processo democrático e para as interposições de grupos intermediários entre governos e cidadãos, rompendo com o pretenso isolamento desse cidadão médio.

Contudo, o pluralismo desde suas bases tem sido objeto de várias críticas. Entre essas críticas, destacam-se o seu papel na recuperação de parâmetros normativos, relacionando-os à dimensão substantiva do bem comum, que conduz à restrição da

democracia como valor coletivo compartilhado; a ausência de alternativas institucionalizadas de participação distinta da inclusão política estritamente via processos eleitorais; a lógica competitiva nas relações políticas, como também a atuação estratégica dos atores na defesa de seus interesses, não considerando as possibilidades de ação coletiva e a visão de distribuição difusa e descentrada de poder; a desconsideração das desigualdades sociais e econômicas, traduzidas como assimetrias de poder e de influências, e que acabam implicando distorções na agenda pública. Essas críticas levaram o próprio autor a elaborar revisões e expansões nas linhas neopluralistas em intercâmbio principalmente com o campo neomarxista, reforçando que a distribuição desigual do poder econômico acaba por determinar a distribuição desigual do poder político (BRASIL et al, 2011a).

O pluralismo democrático constitui uma corrente que se desenvolveu e expandiu o campo de debates, desde as revisões mencionadas de Dahl aos intercâmbios de autores com o campo marxista de início e adiante com o campo participacionista e adiante com a própria corrente deliberativa (SCHOLSBERG, 2008).

Santos e Avritzer (2003) apontam que a preocupação que está na origem das concepções não hegemônicas da democracia é a mesma que está na concepção hegemônica, mas com respostas diferentes. Trata-se de negar as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana a partir da criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento de que a inovação social deve estar articulada com a inovação institucional, constituindo, assim, uma nova institucionalidade democrática.

2.3. Aprofundamento democrático e inclusão política: as correntes participativa e deliberativa

A partir dos anos sessenta, a disseminação do termo “participação” ganhou destaque nos âmbitos sociopolíticos, principalmente em função da efervescência das reivindicações de atores coletivos na busca efetiva de direitos sociais e políticos ocorridos a partir da atuação dos novos movimentos sociais. Dentre as várias reivindicações dos ativistas, o termo democracia participativa se apresenta como meio de garantir transformações políticas e ampliação das formas de participação da sociedade (BRASIL, 2011a).

Conectada a esse processo, surge o que Held (1987) denomina de “nova esquerda”, inspirada nas ideias de Rousseau e nas posições de marxistas das correntes “libertárias” e “pluralistas”. Muitos teóricos contribuíram para a formulação das concepções da esquerda sobre democracia, igualdade e liberdade, em particular, Pateman (1970, 1985), Macpherson (1977) e Poulantzas (1980). Embora eles não possuam posições idênticas, existem pontos de convergência e compromissos comuns. Juntos eles representam a gênese e as bases do novo modelo denominado de “democracia participativa”, que se coloca como o principal contra-modelo da esquerda à democracia legal da direita.

Pateman (1970) identifica Rousseau, como já abordado, como o mais importante teórico do campo participativo. A teoria política de Rousseau está apoiada na participação individual de cada cidadão como realização do processo político de tomada de decisões. Assim, a participação é muito mais do que um complemento protetor de arranjos institucionais. Ela provocaria um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando maior qualidade nas relações entre instituições e indivíduos. Foi à ênfase nesses aspectos e a centralidade que eles assumiram dentro da teoria participativa a contribuição distinta dessa corrente para teoria democrática como um todo. Para Pateman (1970), a base da democracia participativa está na inter-relação entre as estruturas de autoridade das instituições, as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos e a participação como caráter educativo. Conforme a autora, tais argumentos são reforçados a partir das discussões apresentadas pelas teorias de J. S. Mill e G. D. H. Cole, que buscam nos argumentos de Rousseau as condições da participação no sistema político moderno.

A sociedade pode ser vista enquanto um conjunto de vários sistemas políticos, cujas estruturas psicológicas têm um efeito importante sobre as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro deles; assim, para o funcionamento de uma política democrática a nível nacional, as qualidades necessárias aos indivíduos somente podem se desenvolver por meio da democratização das estruturas de autoridades em todos os sistemas políticos. (Pateman, 1970, p. 51).

Assim, Pateman (1970) argumenta que a participação assume um caráter de excelência dentro do sistema político e indica algo para além dos arranjos institucionais nacionais, pois o indivíduo ao participar de processos de tomada decisão assume assuntos diretamente relacionados com sua vida cotidiana. Para ela, a democracia participativa engendra o desenvolvimento humano, amplia a eficácia política, reduz o distanciamento

dos centros de poder, preocupa-se com os problemas coletivos e contribui para a formação de um cidadão mais ativo, conhecedor e interessado nos assuntos governamentais. A autora também afirma que a participação é educativa e promove, através de um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania, cujo exercício configura-se como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais.

Consoante Held (1978), se as pessoas percebem a existência de oportunidades na participação efetiva de processos decisórios, elas estarão dispostas a participar ativamente e reforçarão a importância que as decisões coletivas possuem, devendo elas ser protegidas, respeitadas e realizadas. Por outro lado, se as pessoas se sentirem continuamente marginalizadas e/ou mal representadas, elas acreditarão que raramente os seus pontos de vista são considerados como importantes, valorizados e avaliados de forma justa. Neste caso, elas terão poucas razões para investir em processos participativos ou mesmo em considerá-los como legítimos. Assim, as pessoas aprendem a participar participando (PATEMAN, 1970), principalmente de decisões políticas sobre aspectos mais próximos à sua realidade.

Entretanto, na compreensão de Pateman, Poulantzas e Macpherson, as instituições da democracia participativa não podem ser estendidas a todos os domínios políticos, sociais e econômicos, destituindo por completo a democracia representativa, pois as instituições da democracia liberal – partidos concorrentes, representantes políticos, eleições periódicas – são elementos inevitáveis e complementares de uma sociedade participativa.

A participação e o controle direto sobre elementos locais imediatos, complementados por competição entre partidos e grupos de interesses nos assuntos governamentais, podem promover, de forma mais realista, os princípios da democracia participativa (Held, 1987, p.93.)

Por fim, a sociedade participativa deve ser uma sociedade experimental, uma sociedade apta a realizar novas experiências após a reforma radical das estruturas rígidas até aqui impostas pelo capital privado, pelas relações de classes e outras assimetrias de poder (HELD, 1987). Por outro lado, a sociedade participativa também deve ser vista como

ideal político histórico que compõem a teoria contemporânea de uma democracia moderna, e não dogmática, cuja centralidade é a participação (PATEMAN, 1970).

Os autores da democracia participativa procuraram combinar e remodelar noções que envolvem as tradições liberal (nova direita) e marxista (nova esquerda); entretanto, muitas lacunas dessa teoria não apresentaram respostas por tratarem de relações muito complexas que envolvem questões como a liberdade individual, a justiça social e os processos democráticos. Assim, muitas críticas são direcionadas a essa teoria, sendo que importantes aspectos ficaram sem respostas. Dentre eles, podemos citar: como a economia se organizaria e relacionaria com a política; como se limitariam as organizações administrativas; como se comportar perante as constantes mudanças do mercado internacional; como a democracia representativa se combinaria com a democracia direta; e como as pessoas que optassem por não participar do sistema político poderiam fazê-lo.

Atualmente, o termo “participação” é empregado a partir de diferentes premissas e significados, que vão desde a representação originária do voto, vinculada ao elitismo, até a perspectiva de diversas formas de participação, tanto no plano individual, como no coletivo, por meio de instituições participativas ou de movimentos sociais. Nestes casos, para alguns autores a ideia de participação também nesses contextos estaria associada ao voto como mecanismo agregador e de inclusão política, e este traço representa uma clivagem entre esse campo e os deliberativos que se assentariam fundamentalmente na dimensão discursiva, dialógica e de construção de acordos.⁹

Mais além, a realização da participação ocorre de forma direta e também indireta, conjugada aos mecanismos de representação. Muitos autores incorporam alguma forma de deliberação na teoria participativa (WARREN 2010, 2002, 1996; FUNG, 2003; FUNG e WRIGHT, 2003).

⁹ Ver a revisão de Faria (2008); ver especialmente Hauptmann (2001) que busca os pontos comuns e divergências entre os correntes participativa e deliberativa, inclusive trazendo a discussão se constituem um único campo ou duas vertentes diferenciadas.

Fung identifica duas posições no campo da teoria participativa: uma que privilegia a participação na sociedade civil, o ativismo e resistência política¹⁰ e a outra que privilegia o Estado e suas interseções com a sociedade apontando a transformação das instituições a partir dos processos decisórios. Para ele, a questão central da democracia participativa encontra-se na igualdade de participação direta dos cidadãos nos processos de decisão. O autor destaca, ainda, os desenhos institucionais, para além de modelos previstos na governança participativa local, mediante a criação de novas instâncias de poder de decisão, previsto em um sistema interligado (FUNG 2002 *apud* BRASIL, 2011).

Ambas são importantes no âmbito deste trabalho que coloca as Conferências sob foco, mas também permite destacar o papel da participação societária - especificamente os movimentos de mulheres e feministas - na construção de uma agenda e de políticas públicas voltadas para as questões tematizadas por esses atores e para sua inclusão.

Warren (2002) é um dos autores que confere mais ênfase e detém suas apostas na participação no interior da sociedade civil. Como uma resposta à problematização de autores do campo elitista em torno das dificuldades de ampliação da participação, o autor limita relativamente o escopo da participação considerando que os cidadãos não requerem participar do que não lhes interessa, nem participam de todas as decisões, principalmente em função dos desafios da complexidade e da escala presentes nas sociedades modernas. Para ele, o processo de decisão envolve critérios em função da situação apresentada, podendo ser de caráter político e conflituoso, ou quando indivíduos e grupos necessitam de igualdade de poder e voz. Um balanço da obra desse autor indica a abrangência da participação, focada na sociedade civil como o lugar da democratização, do ativismo político e da articulação entre participação e deliberação.

Assim como Fung (2003), Avritzer (2008, 2009) tem considerado os potenciais da participação institucionalizada e, neste bojo, tem se aprofundado na discussão sobre os desenhos institucionais participativos, suas variações e potenciais democráticos. Ele articula fundamentos da democracia participativa com a democracia deliberativa e

¹⁰Nesse sentido já se apontou para a pluralização e complexificação das formas de ação coletiva (WARREN, 2002). E ganha relevo a teoria da sociedade civil de Cohen e Arato (1992) que ilumina, ação coletiva com ênfase na dimensão social e a política da participação (BRASIL, 2011a).

desenvolve uma teoria de instituições participativas apoiada na articulação entre formas de representação e participação, na transformação voluntária da sociedade civil em formas de organizações políticas, na interação com partidos políticos e no desenho institucional. Este modelo confere primazia à sociedade civil conectando-a ao âmbito institucional.

No contexto atual, muitas objeções se apresentam à teoria participativa, principalmente aquelas relativas à complexidade de escala e os seus desdobramentos. Nesse sentido, o debate em torno da restrição da participação em questões contenciosas ou que envolvem desigualdades de voz entre grupos sociais, como também as necessidades de mudanças institucionais mais intensas, principalmente, em estruturas governamentais, se apresentam no cenário forçando a ressignificação da participação social no século XXI (BRASIL, 2011a).

Além disso, conforme já abordado por diversos autores, a participação continua cumprindo uma importância vital na teoria democrática ao promover o desenvolvimento de capacidades que vão do individual ao coletivo, permitindo que a inclusão política de uma pluralidade de atores sociais, presentes na esfera pública, ocupe o seu lugar na arena política.

A partir das últimas décadas do século anterior e da teoria da ação comunicativa de Jurgen Habermas (ao lado de outras obras do autor) desenvolve-se e alarga-se o campo da democracia deliberativa. A partir da concepção habermasiana de deliberação e de democracia deliberativa, vários autores fundamentaram seus desenvolvimentos teóricos e analíticos nesse campo, como James Bohman (1996), Seyla Benhabib (1996), Joshua Cohen (1997), John Dryzek (2000), Simone Chambers (2003), Maeve Cook (2000), Amy Gutmann e Denis Thompson (2002, 2004). Esses autores e autoras apresentaram abordagens diferenciadas sobre a teoria deliberativa, mas mantiveram a centralidade de suas propostas no papel desempenhado pelo procedimentalismo nos processos de negociação relativos aos interesses defendidos pelos participantes de um debate, no contexto da definição pública de um determinado problema, como também de sua resolução (MARQUES, 2009).

A partir de Habermas (1981) a democracia pode ser entendida como um fluxo comunicacional da “periferia” – domínios do mundo da vida e sociedade civil – para os domínios institucionais, a formação de vontade informal nos espaços públicos influenciando no âmbito institucional. Nesse sentido, para a teoria habermasiana, a democracia vincula-se aos processos discursivos que têm lugar nas redes públicas de comunicação, com os quais os processos de institucionalização legal e utilização administrativa do poder estão indissolúvelmente ligados (AVRITZER, 1996 *apud* BRASIL, 2011a).

Destaca-se de início que o modelo original de Habermas não comporta a criação de instituições participativas, mas sim as práticas comunicativas/deliberativas dos atores tematizando novas questões podendo influir nos domínios sistêmicos institucionais. Esse limite já estabeleceu de início um eixo de desacordos e esforços de ultrapassá-lo por diversos autores que consideram a possibilidade de deliberação em instituições participativas, como no caso de Cohen (1989), Avritzer (2009) entre outros que serão mencionados no decorrer da seção. Outro ponto refere-se à própria noção de deliberação que tem sido alargada pelos teóricos ultrapassando a ênfase no consenso por possibilidades mais inclusivas como o diálogo.

Conforme Faria (2000) nessa teoria a legitimidade do processo democrático tem origem nos procedimentos e pressupostos comunicativos da formação democrática da vontade e da opinião que, por sua vez, funcionam como canais racionais das decisões governamentais e administrativas. A formação da vontade e opinião democrática, vinculada ao poder administrativo, monitora o poder político e a realização de programas governamentais. Assim, a opinião pública, ao se transformar em poder comunicativo, direciona o sistema administrativo em um processo de comunicação e decisão.

Faria (2000) ainda aponta que a política deliberativa é definida por duas vias: formação da vontade democraticamente constituída em espaços institucionais e a construção da opinião informal em espaços extrainstitucionais. É no encontro destas duas vias que se legitima um governo democrático na concepção deliberativa. Ou seja, Habermas apresentou um modelo discursivo de democracia que não está centrado apenas no sistema político-administrativo encarregado de tomar decisões, nem na sociedade. A democracia deliberativa deve ser analisada mediante a conexão entre esses dois polos:

as decisões políticas tomadas devem ser fundamentadas e justificadas no âmbito da sociedade. Portanto, as decisões referenciadas pelas políticas públicas gozam de legitimidade ao refletir a vontade coletiva referenciada através da participação política em fóruns públicos.

Ainda de acordo com a autora, a teoria democrática deliberativa considera que o processo decisório governamental tem que ser sustentado por deliberações de indivíduos racionais em fóruns de debate e negociação, garantindo que as decisões coletivas sejam legitimadas em governos democráticos (FARIA, 2000).

Faria (2008, p.4, apud BRASIL, 2011b) destaca as diversas definições de deliberação indicando, contudo, que apesar dessa diversidade semântica estas retêm, em suas elaborações os mesmos elementos constitutivos: justificação, publicidade, inclusão, reciprocidade, accountability e justiça.

Nesta linha, Faria (2008) apresenta algumas definições sobre deliberação que conduzem a caminhos diferenciados quanto à compreensão do sentido social que a democracia deliberativa assume. Conforme Bohman (1996, p. 5), a deliberação “é uma atividade social incorporada na ação social do diálogo”. Para Gutmann e Thompson (2004, p.6), ela “é o ato de justificar decisões tomadas pelos cidadãos e por seus representantes”. Já para Dryzek (2000, p. 7), “é um tipo de comunicação que induz, de forma não coercitiva, a reflexão sobre as preferências dos atores sociais envolvidos”. Por fim, para Manin (1987, p. 7) deliberação “é um processo de formação da vontade, o momento que precede a escolha através do qual os indivíduos ponderam soluções diferentes antes de chegar a uma delas, ou seja, é um processo de formação das preferências mediante informações”.

Para Bohman (2009), como mencionado, a deliberação é uma atividade social coletiva mergulhada no diálogo na troca de razões. Mais além, ele destaca que se inicia em um contexto social específico, normalmente conflituoso e rompido, que pode ser reativado mediante uma decisão aceitável por todos e resultante de um processo cooperativo.

Na perspectiva de Benhabib (2009), a democracia deliberativa é mais bem entendida como um modelo que organiza o exercício coletivo e público do poder nas instituições

sociais mais importantes. Ela se baseia no princípio de que as decisões que afetam o bem estar coletivo resultam de procedimentos livres e reflexivos de deliberações entre indivíduos moralmente e politicamente iguais. Para autora, demandas relativas ao bem estar econômico e às necessidades da identidade coletiva devem ser satisfeitas pelas democracias para que funcionem através dos tempos. Entretanto, a autora chama a atenção para o aspecto de que o modelo de democracia deliberativa, ao se organizar em torno da racionalidade prática e procedimental (necessária, mas não suficiente), pode ser mal interpretada, mal aplicada e utilizada de forma abusiva.

Conforme Chambers (2009), de modo geral, a deliberação é o debate que promove a discussão com o objetivo de produzir opiniões racionais e bem informadas. Assim, os participantes fazem a revisão das preferências a partir das discussões, que normalmente apresentam novas informações e demandas por parte dos participantes. Para a autora, embora o consenso não seja necessariamente a finalidade desse processo, o fundamental é que ele se legitime ao representar o interesse coletivo. Isso porque, para os teóricos deliberativos, a atenção está voltada para como a deliberação pode dar forma às preferências, conferir poder aos excluídos do processo político, mediar conflitos, promover a integração e solidariedade, favorecer o reconhecimento, produzir opiniões e políticas racionais e, se possível, conduzir ao consenso.

Na concepção de Cohen (2009), democracia deliberativa é uma associação cujas relações são governadas pela deliberação pública de seus membros. O autor articula a base habermasiana com a abordagem de John Rawls (1971) sobre justiça social. Assim, a política democrática, ao envolver a deliberação pública focada no bem comum, requer alguma forma de igualdade vocalizada entre os cidadãos, como também deve permitir que as identidades e interesses desses cidadãos emirjam de modo a contribuir para a formação desse bem comum.

O autor ainda firma que a concepção formal de uma democracia deliberativa possui cinco características principais: é uma associação independente e em processo contínuo; os membros da associação compartilham o compromisso de coordenar as suas atividades dentro das instituições que tornam a deliberação legítima e livre entre iguais; é uma associação pluralista que busca a resolução de problemas de forma coletiva, sem privilegiar convicções e ideais dominantes; os membros da associação consideram os

procedimentos deliberativos como fonte de legitimidade e reconhecem-se como portadores de capacidades deliberativas aptos a participar de uma troca pública e de acompanhar os seus resultados.

Na compreensão de Luchmann (2006), a democracia deliberativa constitui-se como um processo de institucionalização de um conjunto de práticas e regras (formais e informais) que, pautadas no pluralismo, na igualdade política e na deliberação coletiva, seja capaz de eliminar ou reduzir os obstáculos para a cooperação e o diálogo livre e igual, interferindo de forma positiva nas condições que conduzem as desigualdades sociais. É nesse aspecto que o princípio do pluralismo, em um modelo de democracia deliberativa, ultrapassa o respeito à diversidade e ao conflito, na medida em que se assenta em um conjunto de regras inclusivas dos setores historicamente excluídos. Uma instituição democrática de gestão participativa seria aquela que não apenas oferece a oportunidade de participação a diferentes atores sociais, mas também a que potencializa a participação por meio de um conjunto de mecanismos institucionais.

Algumas teóricas no campo da democracia radical engajadas com o movimento feminista criticam o modelo deliberacionista por não considerá-lo suficientemente inclusivo. Para elas, esse discurso está ancorado na cultura institucional machista que sempre predominou nas esferas públicas até o século XX, aportando somente aos homens a condição de cidadãos ativos com o direito de usufruir e participar dos espaços públicos. Iris Young (1996), como contraponto à democracia deliberativa, defende uma teoria da democracia comunicativa de acordo com a qual os indivíduos estão atentos às suas diferenças recíprocas relativas à classe social, gênero, raça, religião etc. Para a autora, a distinção entre público e privado expressa um desejo de homogeneidade que necessita da exclusão social de muitos para garantir e manter a racionalidade dominante, o que implica afastar os excluídos de suas situações e necessidades particulares (YOUNG, 1996 *apud* BENHABIB, 2009).

Como já indicado no início da seção, a constatação de muitas insuficiências no alcance do modelo habermesiano acabou estendendo as possibilidades de deliberação a outros espaços de interlocução entre os cidadãos e governo.

Avritzer (2008; 2009) é um dos autores nesse campo que defende novas formas de mediação entre sociedade e governo, mediante formas institucionais de caráter permanentes e independentes do mercado e do Estado, que se organizariam a partir de fóruns intermediários, com o objetivo de propor soluções para a disputa sistêmica e interativa. Para o autor, esses espaços entre a sociedade e o governo passam a ser o local de excelência da democracia deliberativa, representando a possibilidade de soberania popular procedimental que conjuga participação e representação. Nessa linha o autor desenvolve a concepção de instituições participativas.

No reforço desse debate, Hendricks (2005 apud BRASIL, 2011a) registra duas posições presentes na teoria deliberativa: os macodeliberacionistas, que privilegiam a deliberação informal na esfera pública (HABERMAS, 1997; MANSBRIDGE, 1996; DRYZEK, 2000), e os microdeliberacionistas, mais orientados para os processos de tomada de decisão (COHEN, 1997; GUTMAN e THOMPSON, 2007).

Essa distinção indica duas linhas fundamentais que se entrecruzam e que também são evidenciadas em paralelo na teoria da democracia participativa, como exposto. A primeira aponta o Estado ou a esfera societária como lugar da democratização. Já a segunda remete à sociedade civil dois papéis: ofensivo, tendo por alvo as instituições e as possibilidades de influenciar os processos decisórios, ou um papel mais defensivo, voltado para a construção de identidades que alimentam a esfera pública, possibilitando maiores influências nos domínios sistêmicos. Assim, a autora defende a compatibilidade e integralidade das duas posições, pois tanto a macro como a microdeliberação estão articuladas de forma contínua, pois a deliberação é uma atividade que ocorre em um conjunto de esferas discursivas que engajam uma diversidade de atores sociais.

Cohen e Fung (2004 apud BRASIL, 2011a) também apostam em um modelo de deliberação envolvendo a reconciliação entre estes dois modelos. Eles propõem um encontro das duas correntes a partir da noção de participação-deliberativa, pois o maior desafio enfrentado pelos democratas radicais estaria na articulação entre participação e deliberação. Assim, os dois autores defendem a estratégia de radicalização democrática combinando as seguintes dimensões: (i) ampliação da participação-deliberativa, mantendo a integralidade das deliberações associadas à esfera pública, às associações e aos movimentos sociais; (ii) criação de formas mais institucionalizadas de participação-

deliberativa que, ao impactar o exercício do poder, implicam novos arranjos institucionais voltados para incluir os cidadãos em processos decisórios.

As colocações dos diversos teóricos demonstram que a democracia é um processo de construção, principalmente nos aspectos que envolvem a inclusão política e o empoderamento do cidadão a partir da participação e das deliberações que envolvem o bem público e a justiça social, compreendidos sob uma perspectiva do coletivo, e não do individual.

Nesse sentido, pode-se considerar que a participação social (a partir de atores coletivos, movimentos sociais e da sociedade civil e, ainda, mediante a institucionalização de novos canais de participação) tem sido associada a um potencial de emancipação, radicalização democrática e mudança social. Assim, ampliam-se as possibilidades de influência de novos atores sociais nos âmbitos institucionais, focando a inclusão e a redistribuição de poder político entre os diversos atores sociais.

A confluência ou as interfaces dos modelos de democracia participativa e deliberativa - via a conjunção de mecanismos de participação e deliberação como formas de inclusão política - amplia as possibilidades de construções coletivas baseadas na participação social e formalizadas via processos deliberativos. Com isso, a inclusão política encontra nas instituições participativas a condição ideal para garantir a vocalização de grupos normalmente excluídos dos processos decisórios.

Tudo isso sugere que, para fortalecer a democracia, é necessário ir além da mera representação tradicional, por natureza, reforça o elitismo e a concentração de poder e que, normalmente, mas não necessariamente defendem interesses coletivos, podendo resultar em maiores desigualdades sociais. Assim, o debate sobre os rumos da democracia em sociedades complexas e plurais, organizadas sobre o ideário liberal, deve ultrapassar a centralidade prevista na democracia representativa e consolidar alternativas que levem as pessoas a terem direito de intervir nos processos decisórios desde a formação da agenda governamental ao âmbito das políticas públicas, constituindo, dessa forma, um meio eficaz de garantir equilíbrios sociais, principalmente em sociedades desiguais que precisam (re)aprender o exercício de garantir direitos e de defender interesses coletivos com equidade e justiça social

2.4. Instituições participativas no Brasil e potenciais de inclusão

O processo de redemocratização brasileira e seus desdobramentos envolveram as duas dimensões de participação-deliberativa mencionadas. Envolveu a atuação dos atores coletivos no âmbito societário mesmo no contexto autoritário com a criação de associações e movimentos sociais dentre outros atores sociopolíticos, bem como sua atuação no ciclo de mobilizações de saída da ditadura. A partir desse contexto, envolveu a organização de movimentos, redes e frentes societárias nos diversos campos de políticas públicas, tematizando novas questões e projetos democratizantes e includentes, logrando intervir nos marcos normativo e praticas no âmbito das políticas.(DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2009) Envolveu, também, a criação de novas instituições¹¹ participativas nas diversas esferas de governo e campos de políticas públicas ou temáticos.

Em outros termos, o Estado Brasileiro contou com a participação da sociedade civil que se organizou de forma diversificada, ainda durante o período ditatorial, com a crença de

¹¹ O neoinstitucionalismo enquanto abordagem que busca a análise dos fenômenos políticos e sociais passou a prevalecer na análise da ciência política a partir dos anos 60. Esta perspectiva teórica se desenvolveu como reação ao behaviorismo ou comportamentalismo (HALL; TAYLOR, 2003), da mesma forma que a adoção do paradigma comportamentalista na análise de fenômenos políticos ocorreu como um movimento acadêmico de rejeição ao antigo institucionalismo (DAHL, 1961 APUD PERES, 2008).

Peres (2008) aponta que o neoinstitucionalismo surgiu como um movimento focado na ausência de cientificidade do antigo institucionalismo, como também, na ausência do contexto institucional nas abordagens comportamentalistas tanto as de natureza indutiva (sociologia, antropologia e psicologia) como a dedutiva (econômica de viés neoclássico). Assim, o neoinstitucionalismo se apresentou como um esforço para encontrar novas respostas para antigas questões sobre como as escolhas sociais são moldadas, mediadas e canalizadas por arranjos institucionais (DIMAGIO, POWELL, 1991 apud PERES, 2008).

O neoinstitucionalismo não se apresentou enquanto uma corrente de pensamento unificado, ao contrário, ele se organizou a partir de três escolas de análises diferentes, e que reivindicam este título, ou seja, o Institucionalismo Histórico e o Institucionalismo da Escolha Radical, ambos da ciência política, e o Institucionalismo Sociológico oriundo da Sociologia (HALL; TAYLOR, 2003) e também referido como o da teoria das organizações (ANDREWS, 2005).

Tendo em vista estas três escolas, o neoinstitucionalismo foi estruturado a partir de duas vertentes, a relativa à ciência política centrada no rigor teórico de orientação dedutiva, intrínseca ao individualismo metodológico da escolha racional (OSTROM,1991 apud PERES, 2008) com precisão conceitual, oriunda da matemática e da geometria, e com orientação empírica da pesquisa mediante aplicação de testes quantitativos. Já a vertente sociológica, privilegiou o processo de socialização política em termos teórico e empírico (PERES, 2008) reforçando a importância das instituições sociais enquanto variáveis explicativas fundamentais dos processos econômicos e políticos (BLAUG, 1993 apud PERES,2008).

que o resgate da democracia se consolidaria para além das formas de participação tradicional, mediante a ampliação dos espaços participativos institucionalizados. Assim, os cidadãos brasileiros se fortaleceriam politicamente, atuando no processo de decisão e na conquista de direitos políticos e sociais.

Coube à Constituição Federal de 1988, a partir da influencia (inclusive por meio de apresentação de Emendas) da sociedade civil em diversos movimentos sociais, o resgate dos processos democráticos, o fortalecimento da participação social e a garantia do bem público coletivo.

Ao longo da redemocratização, os movimentos sociais cresceram, agregaram novos segmentos que foram se organizando a partir de recortes temáticos. A diversidade de temas que surgiu a partir da redemocratização foi conformada principalmente em redes de interações informais, compartilhadas por uma diversidade de indivíduos, grupos e/ou organizações engajados pelo confronto político. Muitas destas redes se basearam em elementos culturais, potencializados a partir de identidades coletivas.¹²

O texto constitucional apresentou uma nova arquitetura da participação no cenário brasileiro, impulsionada principalmente pela incorporação de novos elementos provenientes da ação política, social e cultural de diversos atores políticos que garantiram a institucionalização da participação social.

Assim, Pires e Vaz (2012) apontam que o Estado brasileiro, no tocante aos processos decisórios e às relações com a sociedade civil, vem sofrendo grandes transformações a partir da década de 1990, apresentando aumento e diversificação contínua dos canais de interlocução entre Estado e sociedade, constituindo-se como base para a administração pública, quando adota essa interlocução como método de governo.

Assim, muitos canais de participação institucional formaram-se ao longo desse tempo, constituindo um conjunto diversificado de modelos com alcances diferenciados quanto às possibilidades de participação da sociedade. São formatos que envolvem a representatividade dos movimentos sociais, do poder público e da sociedade em geral.

¹² Ver a revisão de DellaPorta e Dianni da noção de movimentos sociais, que agrega esses elementos: a configuração em redes, o engajamento conflitual e a constituição de identidades coletivas.

A diversificação de formatos e desenhos pelos quais ocorre a interação entre governo e sociedade é ampla, sendo possível identificar pelo menos oito tipos de canais específicos: Conselhos Gestores de Políticas, Conferências Temáticas ou Conferências de Políticas Públicas, Reuniões com Grupos de Interesses, PPAs Participativos, Ouvidorias, Audiências Públicas e Consultas Públicas, além de outros formatos pelos quais o governo utiliza para publicizar suas ações e expressar as suas demandas, reclamos e opiniões, como os sítios da internet (PIRES e VAZ, 2012). Destaca-se que além dos Conselhos Gestores de Políticas apresentam-se no cenário brasileiro os Conselhos de Políticas, os Conselhos Temáticos e outras modalidades de órgãos colegiados, como mostra Tatagiba (2002), podendo-se acrescentar ainda os planos diretores e de habitação de interesse social que requerem legalmente a participação e os orçamentos participativos [OPs].¹³

Portanto, na busca de responsabilidades compartilhadas surgem diversas instituições participativas que abrem espaços para que o cidadão possa atuar ativamente nesses espaços participativos instituídos com o objetivo de garantir maior interlocução entre governo e sociedade.

Esses fóruns abertos à participação social redirecionaram os processos decisórios, fortalecendo a democracia participativa no Brasil. São experiências inovadoras que desenvolvem um vasto campo de estudo e pesquisa e que interferem diretamente no planejamento e na gestão de políticas públicas.

A Constituição Federal expressa em vários artigos, preceitos que incentivam a participação na gestão pública mediante princípios e diretrizes que reforçam a cidadania e os fundamentos do Estado Democrático (Artigos 1º, 5º, 8º, 15º e 17º), os deveres

¹³ Sobre conselhos ver ainda Teixeira, Souza e Lima (2012) apresentam três tipos de conselhos: Conselhos de Direito são aqueles que tratam dos direitos de uma determinada população, sendo, em geral, grupos marginalizados dos quais se supõe que precisam de políticas específicas; Conselhos de Políticas são os que contribuem para a formulação de políticas públicas para determinada área (saúde, educação, assistência social etc.); e os Conselhos de Fundos tratam dos recursos direcionados a determinada política, lidam diretamente com a gestão de recursos públicos. Destaca-se que esse último tipo de colegiado atrai determinados tipos de participantes.

sociais coletivos (Artigos 205º, 216º, 227º e 230º), o exercício da soberania popular (Artigos 14º, 27º, 29º, 58º e 61º) e a participação social como forma de gestão pública (Artigos 10º, 18º, 37º, 74º, 173º, 187º e 231º), garantindo mecanismos de participação nas políticas públicas, destacando a descentralização administrativa que possibilitou, entre outras questões, a criação dos conselhos gestores de políticas públicas e a presença cidadã posta como fundamental na constituição desses espaços (TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012).

Posteriormente, nos anos 1990, a legislação das políticas sociais (saúde, educação, assistência social, direitos criança e adolescente) vem a exigir a criação de conselhos gestores das políticas. Nos anos 2000, o Estatuto da Cidade e a legislação urbana posterior, seguem por essa trilha, recomendando ou exigindo a criação de instituições participativas, notadamente conselhos.

Conforme Moroni (2009), participar significa incidir politicamente nas questões que envolvam além da vida concreta das pessoas – os processos decisórios públicos que afetam diretamente os interesses coletivos. O autor ainda afirma que o principal objetivo estratégico da democracia participativa é a universalização da cidadania sob o ponto de vista ético e político que, ao ser estendida às pessoas, permite a cobertura de direitos iguais e a responsabilidade de efetivá-los. Dessa forma, é potencializado o combate a todas as formas de discriminação e, ao mesmo tempo, é promovida a igualdade de condições e de oportunidades entre os diferentes e plurais.

A aproximação com a sociedade civil a partir do processo constituinte envolveu, além de diversos movimentos sociais, a necessidade de garantir maior publicização das ações do Estado brasileiro, como também do controle social a partir da deliberação, formulação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas, principalmente as de cunho social. A garantia desses procedimentos envolve a sociedade que, ao estar presente nos debates, participa dos processos decisórios e posteriormente do controle social.

É certo que a teoria democrática, a partir da década de 1950, realizou-se com um conceito muito limitado de instituições políticas. Para ela, a centralidade das instituições estava na existência de legislação formal que regularia o seu funcionamento. Nesse

sentido, a literatura sobre o contexto institucional pouco se avançou nas questões relativas à informalidade existente nos espaços participativos, pois, ao excluir formas de participação das ações institucionais, essa literatura continua operando com uma visão limitada na relação entre instituição e participação (HUNTINGTON, 1969 *apud* AVRITZER, 2008), não permitindo o aprofundamento dos avanços e desafios observados a partir das articulações e interações que operam tanto no interior, como no exterior desses espaços, ambos interferindo diretamente no debate e nas decisões políticas entre os atores sociais.

Como forma de garantir o importante papel político que cabe à sociedade civil, os canais de participação institucionalizados ao longo deste tempo constituíram um conjunto diversificado de desenhos com alcances diferenciados quanto às possibilidades de participação e decisão política. O Brasil transformou-se no século XX em um país com um grande número de práticas participativas (AVRITZER, 2008), podendo-se citar, como prática e desenho participativo inovador, por exemplo, a experiência do Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre, reproduzida em diversos outros municípios. As novas experiências da democracia brasileira despertaram interesses de pesquisadores, atores políticos e sociais em função dos resultados exitosos alcançados pelos novos formatos de participação social (SANTOS, 1998; AVRITZER, 2002a, AVRITZER, 2008), e suas possibilidades de alcance e transformações, tanto no interior da sociedade, como nas amarras presentes nos processos burocráticos governamentais.

É importante observar que o desenho institucional não deve ser posto como um único fator a influenciar os mecanismos que conduzem à participação social, mas, certamente, ele representa um vetor fundamental para afirmar os diversos padrões de interferência e engajamento dos cidadãos. A defesa do redesenho institucional é importante, pois possibilita maior participação, posto que os formatos institucionais da sociedade contemporânea se apresentam de forma desfavorável ao maior envolvimento político da esfera civil (MANIN, 1997 *apud* MARQUES, 2010).

Ao propor ou incorporar novos desenhos participativos, o Estado esforça-se no sentido de instituir mecanismos que possam receber e processar as contribuições apresentadas pela sociedade civil, alterando, de forma significativa, o processo político em termos de decisão e gestão de políticas públicas.

Assim, alguns autores (COHEN e ROGERS, 1995; BOHAMN, 1996; FUNG, 2003 *apud* CARNEIRO, 2009) chamam a atenção para a densidade democrática de uma sociedade que não deve ser analisada apenas pela dinâmica participativa da sociedade civil, mas também pela pluralidade de formas participativas que inserem novos atores nos processos decisórios. Em outras palavras, a análise deve voltar-se para a função desses atores sociais no interior do Estado, permitindo a ampliação do debate público e a efetividade das decisões.

Os desenhos participativos presentes na democracia brasileira representam uma variada infraestrutura de instituições participativas expressas via desenhos institucionais diferenciados (AVRITZER, 2008). Assim, a institucionalização da participação no país possibilitou que a sociedade brasileira se organizasse em torno de espaços reais de promoção do debate coletivo e de maior participação política nos processos decisórios. São as novas instituições participativas [IPs] organizadas com o intuito de provocar na sociedade em geral um maior envolvimento e participação política.

Na compreensão de Luchmann (2006), a dimensão institucional apresenta três questões centrais: (i) as instituições possuem um caráter de estabilidade e durabilidade a partir de normas e regras, formais ou não, que organizam as atividades sociais; (ii) elas regularizam, modelam ou impactam comportamentos; (iii) apesar da estrutura formal elaborada pelos indivíduos, eles estão condicionados e limitados pelas escolhas realizadas. Por outro lado, da mesma forma que as instituições constroem comportamentos, elas empoderam os atores sociais e influenciam as mudanças advindas das correlações de interesses e forças sociais.

A autora ainda afirma que a vontade e o comprometimento político do governo, a tradição associativa local e a dinâmica institucional resultante das articulações entre Estado e sociedade são elementos centrais no processo de implementação de instituições participativas. Pensar a institucionalidade significa pensar em mecanismos que garantam princípios democráticos pautados na igualdade, no pluralismo e na liberdade que mediam as relações de poder entre interesses individuais e coletivos, e na construção do interesse público a ser implementado pela administração estatal, muito diferente, portanto, da tradição democrática liberal que sustenta que o poder deve ser

organizado em instituições que mediam a relação focada nos interesses privados dos indivíduos (FARIA, 2000).

A arquitetura de participação no Brasil, compreendida como um conjunto de instâncias participativas institucionalizadas, articuladas ou não, que ganharam expressividade a partir do desenho institucional apresentado pela redemocratização na década de 80 e reforçado posteriormente pelas estruturas de gestão participativa presentes no governo Lula, ganhou destaque e fortaleceu a importância da participação social nos processos de decisão política que envolve a elaboração, gestão e controle de políticas públicas:

Teóricos participacionistas propugnaram a importância de que houvesse diferentes espaços que propiciassem a efetiva participação política, associando a qualidade da democracia com a formação de identidades coletivas e a possibilidade efetiva de partilha de poder e de recursos socialmente produzidos (AVRITZER, 1996; PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1978; SANTOS; AVRITZER, 2002 *apud* CUNHA, 2012, p.12).

Ao apresentar esses espaços que permitem ampliar a participação social, as instituições participativas – IPs – (AVRITZER, 2009) a sociedade brasileira encontra a garantia de alcançar resultados politicamente mais justos que incorporaram institucionalmente cidadãos (ãs) e associações da sociedade civil na deliberação de políticas públicas.

Instituições participativas, na compreensão de Avritzer (2008, 2009) são formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil que possibilitam a estes atores deliberar sobre políticas públicas. Nesse sentido, é a partir desses espaços que os representantes da sociedade civil atuam como atores sociais. A participação envolve um amplo processo de articulação e decisões, e, conseqüentemente, de inclusão política.

Avritzer (2009) ainda afirma que a literatura recente identifica pelo menos três formas por meio das quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política.

O primeiro é o desenho participativo de “baixo para cima” (FUNG e WRIGHT, 2003; BAIOCCHI, 2003 *apud* AVRITZER, 2008). Nesse caso, há uma livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação

ocorrem do cidadão para a instituição (de baixo para cima). Ao afirmar que essas instituições participativas ocorrem no sentido de baixo para cima não significa reduzir a importância da sociedade política em implantá-las, mas de reafirmar que o processo se inicia com a sociedade civil e aponta para as instituições seus interesses definidos de forma coletiva.

Este formato institucional está presente no orçamento participativo e nas conferências em que a população em geral possui a prerrogativa de propor intervenções, tanto para os espaços públicos como em políticas públicas, em um primeiro momento, e, em seguida, eleger os representantes que continuarão a defender as deliberações do grupo social representado. A segunda maneira pelas quais as instituições participativas se constituem é através de um desenho que envolve a “partilha de poder”, presente principalmente nos Conselhos de direito. Esta instituição participativa é constituída mediante uma representação e participação simultânea, tanto da sociedade civil, como da sociedade política. O desenho de “partilha de poder” se diferencia do anterior, pois não incorpora um número amplo de atores sociais e é determinado por legislação própria que pressupõe sanções em caso do processo participativo não se legitimar (AVRITZER, 2008). Para Teixeira, Souza e Lima (2012) os conselhos possuem as seguintes características diferenciadoras de outras instituições participativas: podem ser de natureza deliberativa ou consultiva; a permanência é temporal mediante realização de assembleias contínuas; não são abertos à participação de qualquer pessoa, sendo que somente os conselheiros eleitos ou indicados votam ou têm voz ativa.

E o terceiro formato de desenho de instituição participativa, ainda de acordo com Avritzer, ocorre com a “ratificação pública”, que é um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente. A grande diferença entre esse formato e os outros dois é que este não se inicia com a deliberação política. A ratificação pública finaliza um processo iniciado no âmbito do Estado, cuja partilha de poder envolve mais atores sociais na ratificação, e sua relação é com uma decisão tomada anteriormente pelo Estado.

Os Planos Diretores Municipais – se considerados apenas os requisitos legais mais estritos¹⁴ - representam esse terceiro tipo de instituição participativa surgida no Brasil Democrático.

Avritzer (2008, 2009) ainda afirma que a análise detalhada dos tipos de arranjos participativos permite diferenciá-los a partir três importantes variáveis que envolvem a iniciativa na proposição do desenho, a organização da sociedade civil e a vontade política do governo em implementar a participação. Cada uma dessas variáveis se apresenta de forma diferente nos tipos de instituições participativas que fazem parte da arquitetura de participação brasileira.

A partir desse contexto, uma visão panorâmica apontaria no país, a multiplicação de instituições participativas com uma ampla variedade de arranjos e heterogeneidade de processos com alcances participativos e deliberativos. No Brasil, existem hoje cerca de 28 mil conselhos municipais, foram realizadas dezenas de conferências nacionais a partir de 32 temas como também ocorreram diversas experiências de OP, e uma profusão de novos arranjos participativos.¹⁵

O presente estudo tem como objeto um importante canal de participação social que ressurge com o processo de redemocratização. Trata-se das Conferências de Políticas Públicas, que têm como objetivo deliberar, com o apoio da sociedade em geral, propostas que ajudem a direcionar a elaboração de políticas públicas. São espaços que permitem a participação direta de todo cidadão nos processos de deliberação e decisão política expressa no modelo de desenho participativo organizado “de baixo para cima”.

Pires e Vaz (2012) definem as conferências como eventos que ocorrem com certa periodicidade (geralmente bianual), nos três níveis de governo, nas quais as principais questões e direcionamentos normativos de áreas temáticas em políticas públicas são determinados.

¹⁴ O Estatuto da Cidade recomenda de forma específica a participação na Câmara para aprovação do plano, e considerado só esse momento temos o desenho de ratificação. Contudo o Estatuto recomenda de forma mais geral a participação nos planos e no planejamento e o Concidades tem resoluções normativas que chegam a estabelecer que deve ser ao longo da formulação. No caso dos Planos de Habitação a legislação requer o plano feito com participação e criação de conselho para acesso ao fundo.

¹⁵ Para verificar essa expansão do tecido participativo institucionalizado no âmbito local ver as edições da Pesquisa Munic do IBGE. Ver alguns dos balanços que tem sido efetuados na coletânea de Pires (2011).

Nesse sentido, as conferências partem da percepção das demandas locais, ampliando o seu olhar para as demandas estaduais e, posteriormente, para as nacionais, por meio da articulação e integração presentes nas especificidades de diversos segmentos sociais. À medida que o processo de participação avança nos níveis de governo, ele traz impressa a realidade política, econômica e social presente nas localidades brasileiras.

As conferências de políticas públicas permitem um reconhecimento das diferenças, pluralidades e demandas existentes, como também reafirma a responsabilidade de cada nível de governo nos encaminhamentos e definições das questões apresentadas. Elas também traduzem as necessidades reais de políticas públicas e a importância de compreender o papel de cada ente federativo na potencialidade que o espaço de participação social apresenta e na sua relação com a sociedade.

3. AS CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Como mencionado no capítulo anterior, no final dos anos 1980, no auge do processo de redemocratização brasileira que contou com uma intensa participação e mobilização da sociedade civil, foi criada uma série de formas híbridas de participação, envolvendo representação tanto da sociedade civil quanto do governo (AVRITZER, 2009). Esses novos espaços, também identificados como instituições participativas [IPs], possibilitaram ou propiciaram um maior envolvimento da sociedade civil nas políticas públicas, assim como favoreceram o fortalecimento dos atores coletivos:

A interação nesses espaços públicos produzem solidariedade e identidades comuns, articulando grupos sociais que passam a agir como sujeitos políticos coletivos, com perspectivas de identidades próprias, reivindicando reconhecimento, direitos, redistribuição de riquezas e de poder na sociedade e no Estado (MORONI, p. 112, 2009).

Como sinalizado no capítulo anterior, os anos 1980 implicaram uma maior presença do associativismo e de diversas formas de organização da sociedade civil no cenário político brasileiro, em especial as associações comunitárias e as profissionais. Esse crescimento representa um dos mais importantes elementos da democratização do país (AVRITZER, 2012; 2009 *apud* AVRITZER, 2000).

É importante salientar que os espaços de associativismo, por apresentarem em sua composição pluralidade e diversidade, e por promoverem identidades específicas, potencializam a inclusão de segmentos que se encontram em situação social mais desigual em relação à distribuição de renda, como as mulheres, negros e analfabetos (CUNHA, 2012).

Também se pode destacar no âmbito da participação na sociedade civil, a diversidade de movimentos sociais organizados em torno de bandeiras e temáticas distintas, bem como sua articulação em redes “movimentalistas” nacionais ou, ainda, em redes ou fóruns envolvendo outros atores, como organizações sindicais, associações profissionais e temáticas, organizações não governamentais (SCHERER-WARREN, 1996; BRASIL, 2011a).

Avritzer (2009) destaca, como instituições participativas que influenciaram as políticas públicas no Brasil democrático, os conselhos de políticas e o orçamento participativo. Hoje existem no país milhares de conselhos municipais que atuam nas áreas temáticas. Já os orçamentos participativos são, no Brasil democrático, uma inovação que não decorreu diretamente da Constituição Federal de 1988 ou da legislação posterior, sendo iniciativa gerada no âmbito local, via interfaces entre governo e sociedade civil, tendo como acontecimento precursor a experiência de Porto Alegre.

Para Avritzer (2012), a evolução da participação social no Brasil democrático aponta o caminho da institucionalização da participação no nível local. O autor aponta que as IPs são resultados da ação da sociedade civil brasileira durante o processo constituinte, que definiu um conjunto de artigos nos quais prevê a participação social na formulação de políticas públicas. Ele define as conferências nacionais como instituições participativas por excelência de deliberação sobre políticas públicas.

Nota-se que, pela análise histórica, somente a partir do governo Lula as mesmas foram potencializadas, com a ampliação de seu número e escopo temático.

As conferências nacionais pós-1988 passam, assim, a constituir o foco desse capítulo – desde sua caracterização em relação às conferências predecessoras, o que será objeto de exame inicial. Em um segundo momento, busca-se defini-las e caracterizá-las enquanto

instituições participativas organizadas a partir da participação, deliberação e representação e que possibilitam a ampliação da inclusão política, bem como a articulação intergovernamental. Sob esses dois aspectos, enfim, serão caracterizadas como um desenho realizado “de baixo para cima” constituindo um formato que permite ampliar a participação social. Em seguida, tem-se em vista apontar os papéis e finalidades que têm sido referenciados a essas instituições, como também, o seu funcionamento e desdobramentos das conferências, passando-se ao fechamento do capítulo.

3.1. As conferências pós-88: o que há de novo em relação às anteriores?

Com a institucionalização de novos espaços de participação nas políticas públicas, impulsionados pelo processo de redemocratização brasileira, houve um realinhamento das conferências nacionais – mecanismo de formulação e orientação de políticas públicas criadas, inicialmente, na década de 1930.

Foi a partir do governo Vargas, em 1937, que se institucionalizaram as primeiras conferências nacionais direcionadas para as áreas de educação e saúde. A primeira a ser realizada foi a de saúde, ocorrida em 1941, e teve como objetivo contribuir com o governo federal na produção de conhecimentos sobre a área de saúde, bem como orientá-lo na execução de serviços e na decisão sobre concessão de auxílios e subvenções federais. Essa primeira conferência contou com a participação de representantes dos três níveis de governo e de especialistas da área (PINHEIRO, WESTPHAL, AKERMAN, 2005; BRASIL, 2009 *apud* CUNHA, 2012).

No caso precursor da saúde, destaca-se a continuidade de realização das conferências e, em especial, a “VIII Conferência Nacional de Saúde”, que ocorreu em 1986, já marcada pela força do movimento sanitarista e com ampla participação popular, garantindo as bases no texto constituinte do Sistema Único de Saúde (SUS) e a inspiração para diversas áreas iniciarem articulações por políticas nacionais integradas e sistemas de participação social (SOUZA, 2012).

As conferências atuais são consideradas espaços de participação e inclusão política e se diferenciam das anteriores nos aspectos referentes ao caráter decisório, à natureza da

interação entre Estado e sociedade, à forma de regulação, ao poder de agenda dos atores, à integração com outras instituições participativas, à metodologia de debate e também quanto à forma de encaminhamento e execução das deliberações (SOUZA, 2008).

Cunha (2012) apresenta algumas diferenças significativas entre o desenho das conferências atuais, se comparadas com as realizadas anteriormente à redemocratização. Nas conferências atuais, os espaços são institucionalizados, previstos em lei, que regulamentam as políticas públicas independentemente de decisão governamental, tais como a área da saúde e da assistência social. As conferências atuais têm como objetivo avaliar a política pública em questão e propor diretrizes que deverão compor as agendas governamentais, sendo algumas com caráter deliberativo (32%) e outras não (68%). Os participantes dessas conferências representam organizações da sociedade civil, em proporção variada, e não apenas especialistas ou pessoas com notório saber, e, atualmente, busca-se maior integração entre as Unidades da Federação [UF] a partir das etapas municipal, estadual e nacional das conferências, constituindo um sistema deliberativo integrado, que articula diferentes espaços de participação.

Na compreensão de Pogrebisnchi e Santos (2012), as conferências tonam-se cada vez mais inclusivas, em consequência de sua amplitude e abrangência, e também por possuírem um conjunto cada vez mais diversificado e heterogêneo de participantes que representam diversos grupos sociais existentes na sociedade civil, distribuídos entre ONGs, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, entidades empresariais, entre outros.

Em relação à ampliação das conferências nacionais em suas edições e temas, implicando maior inclusão, nota-se que o impulso mais relevante ocorreu a partir do governo Lula em 2003.

Destaca-se que, do conjunto de conferências nacionais, desde aspectos como sua previsão ou requisito legal há grande variabilidade entre as mesmas, sendo que, em alguns casos, há a exigência de sua ocorrência, e, em outros, apenas a sua recomendação.

Nessa direção, Teixeira, Souza e Lima (2012) estimam que mais de cinco milhões de pessoas participaram, entre 2002 e 2010 no Brasil, de 74 processos de conferências em torno de 40 temáticas diferentes, sendo que, dessas, 70% ocorreram pela primeira vez. Pogrebinski e Santos (2012) indicam a expansão do número das conferências e de temas, que passaram de 2 no governo Collor, a 6 no governo Itamar, 10 no governo FHC e 32 no governo Lula, sendo 22 temas novos – em parte relativos a temáticas de minorias. Ressalta-se que foram realizadas, entre 2003 e 2009, 80 conferências nacionais.

Além do realinhamento das conferências nacionais que se ampliam em número e temas desde os anos de 1990, destaca-se também o que ocorreu a partir de 1988 no país: a realização de conferências autônomas – ou seja, sem vínculos e estímulos do governo federal – sobre políticas e temas diversos, organizados por governos progressistas.

Contudo, a maioria (quase totalidade, de fato) das conferências tem ocorrido no país a partir das conferências nacionais que articulando os três níveis de governo se organizam em desenhos participativos, que variam em conformidade com as diretrizes estabelecidas no âmbito nacional. Esses desenhos também podem apresentar variações expressivas nos arranjos em relação às que ocorrem nas outras esferas de governo.¹⁶

Situadas as conferências no rol de instituições participativas no país e em relação às conferências anteriores a 1988, as seções seguintes buscam caracterizar essas instituições participativas.

3.2. As conferências como instituições participativas e mecanismo de inclusão política

A arquitetura da democracia brasileira envolve a participação, a deliberação e a representação como formas complementares de organização do sistema político nacional (POGREBINSKI & SANTOS, 2011) e de inclusão política (FARIA, 2008). Essa conjunção entre participação, deliberação e representação evidencia-se nas

¹⁶ Ver em Brasil e Carneiro referência à heterogeneidade e variação do desenho.

próprias instituições participativas que, geralmente, apresentam essas três formas de inclusão política.

A dinâmica entre participação, deliberação e representação, na relação estabelecida entre Estado e sociedade civil revela, a partir das conferências nacionais, um forte potencial de aprofundamento da democracia brasileira. (POGREBISNCHI & SANTOS, 2011). No que se refere à representação, é importante observar que esta, geralmente, é construída no decorrer do processo, com a escolha e votação dos delegados desde as conferências municipais.

Nesse sentido, para os autores as conferências nacionais de políticas públicas constituem um dos mais importantes instrumentos de participação social, que inovam a arquitetura de participação no Brasil – principalmente, ao afirmar a vocação brasileira para práticas democráticas de empoderamento da cidadania e de socialização da gestão pública entre sociedade civil e governos.

As conferências colocam em pauta as já conhecidas gramáticas da representação, da participação e da deliberação (POGREBISNCHI, 2012), ao permitir que os cidadãos e cidadãs envolvam-se de forma mais direta na gestão da coisa pública, particularmente na formulação, execução e controle de políticas públicas. O efeito esperado de tais práticas, por sua vez, é o de permitir que o exercício da democracia não se esgote nas eleições, propiciando que os cidadãos e cidadãs manifestem suas preferências de uma forma não mediada apenas por partidos políticos, mas também por outros meios diferentes da representação (POGREBISNCHI & SANTOS, 2011).

Souza (2012) destaca que as conferências fortalecem o diálogo entre Estado e sociedade civil e são canais democráticos de participação no ciclo de políticas públicas, que dão à sociedade a oportunidade de envolvimento na formulação, monitoramento, avaliação e controle de políticas públicas. Portanto, a criação dessas estruturas diferenciadas que promovem a participação social faz parte de um esforço para tornar as instituições democráticas mais inclusivas.

Um dos traços gerais das conferências nacionais consiste em seu desenho de articulação governamental, envolvendo as três esferas de governo, desembocando no nível federal.

Nessa linha, Cunha (2012) indica que as conferências estaduais e nacionais possuem um critério adicional, relacionado à representação territorial; ou seja, todas as unidades da federação ou regionais administrativas estaduais devem estar representadas nessas conferências.

Embora Avritzer (2008, 2009) não trate as conferências a partir da caracterização de desenhos participativos, nota-se que as mesmas apresentam um desenho semelhante ao dos OPs – um desenho de “baixo para cima”, que canaliza a participação ampliada (e territorializada) no âmbito local, para a representação nas etapas estaduais e nacional. Assim, o arranjo das conferências tem características ascendentes no que se refere à participação e à inclusão política, como também na forma de articulação intergovernamental.

Por serem espaços de livre participação, qualquer pessoa tem o direito de participar das conferências – principalmente da etapa municipal. Já nas etapas seguintes, os representantes são eleitos pelos participantes. Cada etapa elege os seus representantes para a seguinte, os quais são chamados de delegados, com direito a voz e voto nas plenárias. De maneira geral, são cinco as categorias representadas nas conferências: usuários, trabalhadores, movimentos sociais, empresários e sindicatos. Além desses, estão mencionados os prestadores de serviços, organizações não governamentais [ONGs], entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa (TEIXEIRA, SOUZA & LIMA, 2012).

Em relação às características relativas à inclusão política de participantes, Cunha (2012) observa que o potencial de inclusão das conferências está diretamente relacionado ao perfil desses. Para a autora é fundamental verificar se a população que, tradicionalmente, é excluída de processos participativos, encontra possibilidade de maior presença e de expressão nesses espaços participativos. Outro aspecto importante é que o desenho institucional que orienta as conferências apresenta alguns fatores que influenciam a participação, ou seja, a estruturação de espaços de participação e deliberação a partir de sujeitos coletivos, bem como a definição de quais participantes terão direito a voz e voto nas conferências. Garantir a ação coletiva e conhecer os perfis dos representantes pode contribuir para a compreensão de quais os critérios têm sido relevantes para as escolhas dos delegados e em que medida esses espaços promovem a

inclusão social e política de estratos sociais normalmente excluídos de processos de representação e participação política.

Brasil e Carneiro (2011) apontam que as conferências tem um importante papel de ampliar a participação, quando comparadas aos conselhos (com os quais geralmente têm um vínculo), pois o acesso é livre e aberto na etapa inicial realizada nos municípios, assim como para a eleição de representante nas etapas seguintes (estadual e nacional).

Na mesma linha, Moroni (2009) apresenta as conferências como espaços institucionais de deliberação das diretrizes gerais de determinada política pública mais ampla que os conselhos, pois envolvem diversos sujeitos políticos, possuindo, assim, um caráter maior de mobilização. As deliberações são realizadas de forma pública e transparente com a participação paritária do Governo e da sociedade civil, e, a partir de um sistema descentralizado e participativo, permitem construir espaços de negociação, consensos e dissensos, compartilhamento de poder e a corresponsabilidade entre Estado e sociedade civil. Para o autor, as conferências foram pensadas como um espaço ampliado dos conselhos, que dialoga com a população em geral, envolvendo sujeitos políticos diferentes daqueles que estão nos movimentos sociais e associações.

Outro aspecto importante a destacar é que as conferências potencialmente promovem o intercâmbio de ideias, não apenas em seu bojo, mas também na esfera pública; seja nas discussões e mobilizações que a antecedem na sociedade civil, seja nas discussões posteriores a partir de seus desdobramentos. Portanto, quanto mais diversificado for o grupo, maior o debate público e a capacidade de inclusão política desse espaço participativo, para além de seu desenho. Remete-se aqui a Young (2006), ao afirmar que a inclusão é uma maneira de qualificar a representação nos espaços participativos, pois esta representação não seria apenas opiniões e interesses, mas também se constituiria como meio de garantir novas perspectivas sociais reais que transformam as sociedades.

3.3. Papeis e finalidades que têm sido atribuídos às conferências

Em relação ao poder de intervirem ou influenciarem as decisões relativas às políticas públicas, as conferências podem ser consultivas, deliberativas ou, ainda, podem

conjugar ambas as dimensões, dependendo da sua atribuição. Seus papéis, finalidades e atribuições são, geralmente, definidas por lei ou instrumento normativo.

Em relação aos papéis (e potenciais) das conferências, Avritzer (2009) sublinha especialmente as conferências nacionais a partir do governo Lula, afirmando que elas tiveram grande relevância, destacando a criação de uma agenda com a sociedade civil em áreas importantes da política pública. De acordo com o autor, antes do governo Lula as diferentes agendas da sociedade civil eram basicamente locais; é a partir desse governo que se inicia no país um projeto de criação de agenda nacional da sociedade civil em diversas áreas como: saúde, educação, meio ambiente, mulher, igualdade racial, diversidade sexual, entre outras.

Brasil e Carneiro (2011) observam a diversidade de desenhos, de características e finalidades das conferências, destacando, para além dos aspectos já referidos de ampliação da participação e inclusão política, sua vocação para alimentar a agenda governamental e avaliar de forma participativa as políticas.

Souza (2011, 2012) aponta a importância de compreender as finalidades que cumprem as conferências. Nesse sentido, ele apresenta uma formulação realizada pelo Instituto Pólis (2005 *apud* SOUZA, 2011):

- a) Definir princípios e diretrizes das políticas setoriais: a partir das conferências, os participantes devem elaborar um plano estratégico setorial, com definição de prioridades para o setor.
- b) Avaliar programas em andamento, identificar problemas e propor mudanças, garantindo o acesso universal aos direitos sociais.
- c) Dar voz e voto aos vários segmentos que compõem a sociedade e que estão atentos ao tema em questão.
- d) Discutir e deliberar sobre os conselhos no que se refere às formas de participação, composição, proposição da natureza e de novas atribuições. Os delegados das conferências também podem indicar os membros titulares e suplentes, opinar sobre sua estrutura e funcionamento e recomendar a formação de comitês técnicos.

e) Avaliar e propor instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária.

Assim, as conferências, além de ser um espaço de participação social, inclusão política e fortalecimento do controle social, ainda cumprem um importante papel na elaboração de políticas sistematizadas a partir de um plano estratégico para as áreas temáticas e setoriais em questão. Esta sistematização, segundo Souza (2012), ao definir os objetivos, metas, ações e prioridades, pode garantir maior efetividade na implementação das políticas públicas, e conseqüentemente, contribuir para a transformação social:

Partindo destas intencionalidades, além do caráter de formulação e avaliação de ações estatais, percebe-se a intenção de trazer os diversos sujeitos políticos para a discussão no espaço público e de conectar esse mecanismo de participação com outros de um sistema participativo, como no caso dos conselhos. Ademais, é importante ressaltar que as conferências se constituem como processos participativos, não são apenas atividades ou eventos, pois em geral desenvolvem-se ao longo do tempo e não pontualmente. Além disso, têm diversas ações conectadas e há a intenção, declarada, de encaminhar as decisões geradas no processo de discussão. Assim, podem ser identificados alguns elementos caracterizadores de conferências, a saber: elas constituem-se como uma etapa da formulação de políticas públicas em uma determinada área temática; reúnem sujeitos políticos diversos; conectam-se com outros mecanismos de participação; e desenvolvem-se como um processo participativo. Essa caracterização pode facilitar o direcionamento do olhar analítico. Reconhecer a singularidade das conferências abre espaço para que estudos específicos sejam realizados e o impacto na gestão de políticas públicas possa ser verificado (SOUZA, 2012, p. 199).

Na compreensão de Pogrebisnchi e Santos (2011), as conferências nacionais consistem em instâncias de deliberação e participação que permitem estabelecer as diretrizes de formulação de políticas públicas em âmbito federal. Os autores sublinham, portanto, seu papel em relação à esfera nacional e as políticas federais.

Observa-se que o Governo Federal apresenta as conferências como espaços de participação ampla, nas quais o Governo e a sociedade, por meio de suas mais diversas representações, travam um diálogo de forma organizada, pública e transparente. Elas fazem parte de um modelo de gestão pública participativa que permite a construção de espaços de negociação, a obtenção de consensos, o compartilhamento de poder e a corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade civil, que sobre cada tema ou área

promove um debate social, que resulta em um balanço e aponta novos rumos (SOUZA, 2012).

Ainda em relação aos papéis ou finalidades das conferências, para Teixeira, Souza e Lima (2012) essas instituições podem cumprir quatro finalidades de naturezas distintas, categorizadas conforme as seguintes unidades de análise:

- a) agendamento: se referem à difusão de ideias, afirmação de compromissos, articulação entre atores, fortalecimento de redes, promoção de reflexões e debates ou trocas de experiências;
- b) análise: foco nas ações de diagnósticos de uma situação ou avaliação de políticas, inclusive avaliação do encaminhamento de deliberações das conferências;
- c) participação: ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas;
- d) proposição: formulação de estratégias ou políticas para garantia de direitos, articulação entre entes federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas.

Enfim, esta seção permitiu mapear de forma mais geral o largo rol de papéis e finalidades que têm sido atribuídos às conferências nacionais, reiterando-se aqui as amplas variações que as mesmas comportam: seja entre diferentes áreas de política; seja entre distintas edições; seja em relação às que ocorrem nas esferas subnacionais.

3.4. Conferências: elementos do desenho, características e processo

Na compreensão de Avritzer (2009), as conferências revelam alguns elementos de homogeneidade e diferenciação. Entre os elementos de homogeneidade, estão: quase todas as conferências são convocadas pelo Poder Executivo; a periodicidade de ocorrência entre anual a quatro em quatro anos, sendo que prevalece a convocação bianual, ou seja, de dois em dois anos. Já os elementos de diferenciação são apresentados em conformidade com a tradição de participação da sociedade civil a partir

de três critérios: a preparação de conferências em unidades da federação; o caráter deliberativo ou consultivo; e a existência de um número de resoluções.

Em relação às características, desenho e funcionamento das conferências, Pogrebisnchi e Santos (2011) destacam que elas são convocadas pelo Poder Executivo através de seus ministérios e secretarias, organizam-se por temas, e contam com a participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil¹⁷.

As conferências nacionais normalmente são precedidas pelas etapas municipais, estaduais ou regionais, e os resultados das deliberações nas etapas anteriores são objetos de deliberação na conferência nacional. Esta, por sua vez, elabora um documento final, contendo diretrizes para a formulação de políticas públicas conforme a área temática. Assim, o caráter aberto e eletivo das conferências – já abordado na seção anterior, decorrente seu desenho inclusivo “de baixo para cima” – permite que qualquer cidadão ou cidadã possa levar as questões locais para a etapa nacional. Portanto, nota-se que as conferências nacionais têm a potencialidade de fazer de problemas locais soluções nacionais (POGREBISNCHI & SANTOS, 2011).

Conforme Cortês (2012), as conferências se caracterizam por produzir decisões após discussões que levam a votações. Assim, a autora ilumina aspectos deliberativo-discursivos no processo das conferências – ao lado do voto como mecanismo de participação.

Ainda segundo a autora, nem sempre as deliberações resultam em políticas que de fato são implementadas. Entretanto, elas interferem na formação da agenda de debates setoriais que predominam posterior à sua realização. A partir de revisão realizada, a autora reafirma que as conferências são como arenas democráticas, temporárias e de debates que favorecem a explicitação de demandas sociais locais. Portanto, são mecanismos eficazes que canalizam demandas sociais, e de avaliação de serviços públicos, especialmente na etapa municipal (MÜLLER NETO *et al.*, 2006 *apud* CORTÊS, 2011).

¹⁷ As conferências podem ser convocadas também por Conselhos Nacionais, se assim for previsto por lei. (SOUZA, 2012)

Destaca-se ainda que os conselhos de políticas públicas são decisivos no estabelecimento de regras que complementam as conferências, principalmente a partir da produção de resoluções que definem a dinâmica dos trabalhos (NASCIMENTO, 2004; MÜLLER NETO *et al.*, 2006 *apud* CORTÊS, 2011). Nesse sentido, não é rara a vinculação estreita e em mão dupla entre conselhos e conferências: os conselhos estabelecendo ou contribuindo no estabelecimento de diretrizes, temas e outras definições das conferências; as conferências produzindo diretrizes e resoluções a serem processadas ou acompanhadas pelos conselhos¹⁸.

Souza (2012) também apresenta características gerais das conferências e de seu funcionamento, em parte já referenciadas ao longo do texto. Ressalta as conferências como espaços participativos, institucionalizados, abertos ao público em geral e com atividades transitórias, normalmente bianuais¹⁹, podendo ter caráter consultivo ou deliberativo.

Em geral são convocadas por meio de decreto, pelo poder executivo em cada nível de governo para atender finalidades específicas durante um período de tempo determinado. Os órgãos responsáveis pela convocação da conferência publicam portarias que definem a comissão organizadora, objetivos, período e forma de realização. É normal que na comissão organizadora já estejam representados os diversos segmentos a serem mobilizados. Portanto, geralmente a comissão organizadora é um órgão colegiado, temporário, que discute as estratégias e o cronograma de ação que ficará sob a responsabilidade da comissão executiva (SOUZA, 2012).

Além dos participantes que têm acesso livre no primeiro momento e elegem seus representantes desde o nível local, as conferências também podem autorizar mais dois tipos de representantes: os natos e os indicados. Os representantes natos são os integrantes da comissão organizadora da conferência ou do conselho de direito da política em questão, habilitados a participar da etapa seguinte. Já a participação por

¹⁸ Ver o caso Concidades e Conferência das Cidades. Sobretudo até 2007, as diretrizes e resoluções das conferências foram, em grande parte, absorvidas com a atuação do referido Conselho, embora uma das primeiras resoluções da primeira conferência em 2003 tenha sido a de atribuir poder deliberativo ao Concidades (consultivo, para a maior parte de suas atribuições), a qual não foi cumprida.

¹⁹ Há variações quanto à periodicidade, algumas ocorrendo de 3 em 3 anos (como a Conferência das Cidades que, de início, era bianual).

indicação busca garantir a presença de atores políticos importantes, os quais, sem este estímulo, não participariam do processo²⁰ (TEIXEIRA, SOUZA & LIMA, 2012).

Nas conferências, as delegações governamentais usualmente são compostas por representantes dos três poderes. Em algumas delas são estabelecidas vagas para o Judiciário e para o Legislativo; entretanto, de forma geral, a maioria dos representantes governamentais concentra-se no Executivo. Assim, é importante atentar-se para o fato de que muitas propostas aprovadas dependem do Legislativo para legalizá-las e do Judiciário para implementá-las, o que demonstra a importância de que haja maior participação de representantes dos outros poderes como forma de garantir mais efetividade no resultado das políticas públicas (TEIXEIRA, SOUZA & LIMA, 2012). Também, é comum a participação nas conferências de convidados indicados pela comissão organizadora que poderão ter direito a voz e voto. Em alguns casos, também é permitida a presença de observadores sem direito a voz e voto (SOUZA, 2012).

Normalmente, os órgãos responsáveis pela realização das conferências publicam portarias constituindo a comissão organizadora, o período e a forma de realização do processo participativo. A comissão organizadora pode ser o conselho da política em foco. Ela é um órgão colegiado temporário que discute as estratégias e o cronograma de ações referentes ao processo de conferência. É constituída por representantes de diversos segmentos que articulam a política em questão, e tem como função elaborar o regulamento da conferência definindo o formato do processo, os temas a serem apreciados e as diretrizes para a escolha dos representantes. Também fica a cargo dessa comissão a elaboração do regimento da conferência que deverá ser apreciado e aprovado pela plenária (TEIXEIRA, SOUZA & LIMA, 2012).

Para orientar as discussões, são produzidos documentos de referência chamados de texto-base que ajudam a promover o debate, apresentar os direcionamentos governamentais e garantir um alinhamento do conhecimento e informação das diversas questões que envolvem a política pública entre os participantes do processo (SOUZA, 2012).

²⁰ O desinteresse desse público aponta que ele provavelmente não se articula nas etapas preparatórias. Portanto, com a legitimação dessa representação que, aparentemente, não está vinculada às bases representadas, há um comprometimento dos resultados que se esperam de uma conferência e, posteriormente, do controle social realizado pela sociedade civil.

Conforme o autor, normalmente uma política setorial está articulada a vários temas como saúde, educação, inclusão social e produtiva, cultura, esporte etc. Cada tema é debatido e deliberado separadamente e os participantes apresentam, na plenária final, para que sejam referendadas pelos demais, as propostas e/ou outras deliberações aprovadas pelo grupo. Os participantes da plenária final com direito a voto têm soberania para apresentar destaques nas propostas aprovadas pelos grupos. Assim, é aberta a esses participantes a possibilidade de manifestação oral, permitindo que os mesmos possam suprimir, modificar ou adicionar novos conteúdos às propostas originais. Após a manifestação de todos os participantes inscritos, os destaques deverão ser aprovados pela plenária final e farão parte do documento que traduzirá as deliberações que resultaram de um intenso e vigoroso processo de participação política realizado por diversos atores sociais.

Ainda conforme Souza (2012), geralmente, após a realização da conferência, a equipe nomeada pela Comissão Organizadora sistematiza o texto final, com todas as propostas aprovadas. Esse documento deverá ser encaminhado ao órgão responsável pelos encaminhamentos futuros das deliberações e/ou resoluções aprovadas pela conferência.

Conforme visto, as conferências nacionais envolvem etapas que se conectam e que possuem os seus próprios objetivos. São convocadas por órgão federal e realizadas de forma descentralizada nos níveis municipais e estaduais. Em cada etapa, a partir da municipal, são escolhidos os representantes para as etapas seguintes, como também, são discutidas e formuladas as propostas de políticas públicas a serem encaminhadas tanto para o nível local como para a etapa seguinte (Estadual ou Nacional), bem como as propostas endereçadas ao âmbito no qual se realiza a etapa.

Avritzer (2012) apresenta três observações conclusivas a partir de uma pesquisa realizada sobre as conferências nacionais. Primeiro, verifica que o padrão de participação social no Brasil democrático é relativamente homogêneo; ou seja, em relação às características de gênero, renda e escolaridade, mantém uma continuidade, tanto no âmbito local, quanto no nacional. Segundo, observa que as conferências nacionais têm forte poder deliberativo, pois no debate não prevalece às ideias dos representantes governamentais. Finalmente, afirma que os dados apresentaram, como

resultado, certa efetividade das conferências nacionais. Nesse caso, porém, notam-se grandes lacunas provocadas pelo fato de que ainda não existe uma articulação da gestão em torno das decisões aprovadas pelas conferências.

Nos últimos anos, as conferências de políticas públicas têm experimentado algumas inovações que buscam ampliar e fomentar a participação local, como as conferências setoriais, além das livres e virtuais. São modalidades que visam à mobilização e à participação da sociedade, que atuam no sentido de qualificar o debate, mas não de forma eletiva. Em relação às conferências livres, elas estão atentas à liberdade de organização de debates e discussões realizadas pela sociedade. Normalmente, o participante dessa modalidade não se engajaria em uma conferência padrão, em função de diversas questões, tais como disponibilidade e interesse. Tal modalidade possibilita que novos públicos se mobilizem em torno de uma temática sem precisar percorrer todas as fases estabelecidas em um processo de conferência. Assim, as propostas oriundas das conferências livres são sistematizadas e incluídas nos documentos das etapas seguintes (TEIXEIRA, SOUZA & LIMA, 2012).

Outra forma de inovação são as conferências virtuais que foram vivenciadas, em um primeiro momento, em três temáticas: comunicação, cultura e segurança pública. Todo o conteúdo foi discutido de forma virtual e possibilitou que novos atores políticos se envolvessem no processo de formulação de políticas públicas para essas áreas. Assim, as propostas originárias do debate virtual foram incorporadas aos documentos das etapas posteriores. É certo que, a utilização e uso das tecnologias de informação e comunicação abrem novos espaços e possibilidades de envolvimento e maior participação da sociedade, principalmente de atores políticos mais jovens e em perfeita sintonia com essas tecnologias. Provavelmente, a modalidade de participação virtual da sociedade brasileira deverá ser mais bem aproveitada no futuro, como uma importante etapa das conferências municipais, estaduais e nacional. Conforme Teixeira, Souza e Lima (2012) o incremento no uso de novas tecnologias de comunicação e informação favorece a realização de conferências virtuais, respeitando as novas formas de organização da sociedade que, ao potencializar espaços de participação, envolve novos sujeitos políticos na formulação de políticas públicas.

Para esses autores as inovações nos processos de participação são necessárias e atuam de forma complementar ao processo padrão de organização das conferências, pois buscam incluir nos processos participativos novos grupos sociais organizados de forma diferenciada. Entretanto, conforme apontado por Teixeira, Souza e Lima (2012), é importante salientar que, para a democracia participativa, o debate e a participação presencial nos fóruns são fundamentais ao processo de construção coletiva, pois permitem uma aproximação dos diversos públicos sociais. Assim, por mais importante que seja o processo participativo virtual, ele não substitui os vários olhares presentes em uma sociedade, principalmente porque as tecnologias ainda não são elementos de inclusão social e o seu acesso e uso ainda estão restritos a parte da sociedade brasileira.

Conforme apresentado, as conferências possuem como importante prerrogativa a inclusão de grupos marginalizados mediante participação política. Valorizar e reforçar a participação desses grupos em espaços de discussão e debate político é uma forma de promover justiça e reduzir as desigualdades sociais. Neste sentido, as conferências cumprem um importante papel na construção de estratégias elaboradas pelos próprios sujeitos de direitos em parceria com o governo e outros atores sociais. Esta articulação coletiva favorece a elaboração de políticas públicas mais próximas da realidade local e possíveis de alterar a realidade social.

Nos últimos anos, cerca de um terço das conferências nacionais realizadas compõe o conjunto temático das minorias que se desdobram em nove temas de políticas correspondentes a grupos sociais historicamente excluídos, quais sejam: políticas públicas para as mulheres; direito da pessoa idosa; direito das pessoas com deficiências; gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais; direitos da criança e do adolescente; juventude; promoção da igualdade racial; e comunidade brasileira no exterior. Dos grupos apresentados, apenas a conferência nacional de direitos da criança e adolescente possui uma trajetória mais longa, sendo que a primeira conferência foi realizada em 1997, e as demais iniciaram a partir de 2003. Isso revela uma forte tendência à pluralização das políticas a partir desse mecanismo de participação. As conferências apresentam aumentos significativos nos números de edições realizadas e possuem como destinação deliberar políticas para grupos minoritários a partir de três diretrizes: inclusão em políticas setoriais, ampliação de políticas específicas e elaboração de políticas gerais (POGREBISNCHI & SANTOS, 2011).

Os autores ainda apresentam um importante aspecto relativo às conferências de grupos minoritários. Essas conferências podem ser desdobradas em ações e programas para subgrupos, como a conferência nacional de políticas para as mulheres, que deliberam diretrizes políticas para as mulheres negras, idosas, com deficiência, lésbicas, entre outras. Assim, as políticas de minorias tendem a ser transversais em seu conteúdo e constituem espaços de deliberação de políticas específicas para determinados grupos minoritários definidos por suas singularidades, mas também de políticas setoriais inclusivas de caráter transversal. Esses grupos sociais e culturais minoritários participam e se fazem representar em outras conferências nacionais temáticas, como a da área da saúde, educação, assistência social etc., como forma de defender as suas especificidades e demandas nas diversas áreas de políticas públicas.

A partir da próxima seção será iniciada a análise dos aspectos que envolvem a conferência municipal de políticas para as mulheres em Belo Horizonte, que constitui o estudo de caso pesquisado. Como identificado, as mulheres fazem parte de um grupo considerado politicamente minoritário, que se abrem em diversos subgrupos. Esses atuam no sentido de garantir tanto a inclusão política como a inclusão social a partir de espaços abertos à participação. Em especial, serão verificadas se as deliberações aprovadas nas conferências das mulheres para a área da saúde foram efetivadas como políticas públicas ou tiveram desdobramentos.

4. INCLUSÃO E PARTICIPAÇÃO POLITICA DAS MULHERES NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

4.1. Participação, movimento feminista e a tematização da questão da mulher

Nos capítulos anteriores, foram apresentadas as linhas teóricas que redesenham e ampliam o debate sobre a participação social como forma de inclusão política. Esse posicionamento ganha força a partir de meados do Século XX, quando a concepção elitista de democracia atrelada à ideia da democracia representativa começa a ser questionada, seja pelos novos movimentos sociais, seja pelos teóricos e teóricas abrindo espaços para novas compreensões relativas à participação política da sociedade, confirmando as vertentes de democracia participativa e deliberativa, comprometidas com a radicalização ou aprofundamento democrático.

Muitos(as) autores(as) afirmam que a inclusão política (que favoreceria a inclusão social) para além dos mecanismos de representação eleitoral requer a ampliação da participação social de cidadãos(ãs) nos processos decisórios em instâncias de participação e deliberação, articulação e decisão política, ou “instituições participativas”, nos termos já mencionados por Avritzer (2009). Esta participação abre espaços para que muitos segmentos sociais possam apresentar as suas questões, trazendo-as para o debate e conseqüentemente para as agendas governamentais.

Como já abordado, algumas feministas teceram críticas principalmente à democracia deliberativa. Nessa linha, retoma-se Young (2000) que chama a atenção para alguns aspectos que devem ser observados para a efetivação da democracia. Ela argumenta que, tendo em vista as desigualdades estruturais e as diferenças culturais dos atores sociais envolvidos, é importante observar que os processos democráticos deliberativos estejam atentos a algumas condições básicas, pois, conforme a autora, os procedimentos deliberativos são excludentes e reproduzem as desigualdades sociais. Portanto, para Young, em um processo de participação a decisão só é legítima quando: todos os interessados são incluídos na discussão e na deliberação de políticas; a igualdade política seja real e favoreça a igualdade de direitos e oportunidades dos cidadãos e cidadãs de expressar suas preferências e considerações; a razoabilidade assegure debates respeitosos e a atenção de todos os participantes; e, por fim, a publicidade, a partir de

decisões coletivas, seja de responsabilidade de todos os atores envolvidos no processo, representando a pluralidade de interesses e os objetivos dos participantes dos processos democráticos que gerem decisões (SILVA, 2010).

Também, destaca-se que Fraser (1995; 1999), apontou críticas²¹ à teoria de Habermas, ao considerar que a mesma apresenta traços conservadores, permanecendo a visão androcêntrica e insensível relativas às questões de gênero, principalmente nos aspectos relacionados ao “sistema” e “mundo da vida”. Ela considera que houve uma separação entre esses dois aspectos, sendo necessária a “generificação” na oposição entre público e privado. Fraser ressaltou que, nesses espaços “públicos” (1984), estariam contidos a concepção de uma esfera pública nacional e homogênea, que excluiria dos processos de deliberação pública alguns grupo sociais, como as mulheres e as minorias étnicas (MATOS, 2010).

Dessa forma, para Fraser o modelo de esfera pública habermasiana reforçaria uma separação rígida entre a sociedade civil e o Estado, não sendo está, entretanto, uma situação real ou mesmo desejável. Assim, em relação à questão da igualdade, a autora defende que, mesmo não existindo impedimentos formais à participação das mulheres no debate público, ainda persistem alguns impedimentos informais. Como exemplo, citam-se os fatores políticos, econômicos e sociais observáveis nas conjunturas globais. A partir desse pano de fundo teórico, ela passou a construir uma nova teoria feminista de justiça social, que incorpora dimensões que enfatizam a justiça como equidade, destacando a redistribuição econômica como motor da promoção da igualdade social (MATOS, 2010).

Haveria assim duas formas correntes de compreensão da justiça: uma que foca a injustiça socioeconômica, enraizada na estrutura político e econômica da sociedade manifestando-se por meio de distintas formas de exploração, estariam marcados diferenciadamente os papéis entre os sexos, sendo central na sua argumentação que o próprio trabalho

²¹ Fraser apresenta a seguintes críticas a teoria de Habermas: i) os diferentes interlocutores na esfera pública não podem colocar em suspenso seus diferenciais de *status* e agir como se fossem iguais, trazendo implícita a consideração de que a igualdade social em modelos liberais e burgueses não é condição necessária à democracia; ii) existiriam múltiplas esferas públicas concorrentes e isto não representa necessariamente um afastamento da democracia, pelo contrário, a multiplicidade seria preferível à existência de uma única e compreensiva esfera pública; 3) a esfera pública seria o local de deliberação acerca do bem comum e também acerca de todos os demais temas que fossem coletivamente alçados a tal condição e seria desejável, inclusive, a tematização de interesses e questões privadas, posto que, o “privado também é político” (FRASER, 1999 apud MATOS, 2010).

doméstico das mulheres, ao permanecer não-reconhecido e invisível, continuaria não sendo contado como uma efetiva contribuição para a reprodução dos sistemas estatal e econômico (FRASER, 2001 *apud* MATOS, 2010).

Além de retomar o debate anterior a partir dessas autoras, ressalta-se ainda o trabalho de Mansbridge et al. (2010 *apud* MATOS, 2010). Como estudiosa dos movimentos feministas, essa autora aposta como outras autoras nesse campo nas possibilidades de participação social na sociedade civil e em caráter oposicional ao Estado, podendo deste modo alavancar avanços na agenda governamental, no sentido da inclusão política das minorias excluídas tradicionalmente. O trabalho referido e já mencionado em capítulo anterior, contudo, efetuado com uma constelação de autores deliberativos, indica o alargamento da opção de deliberação e da teoria deliberativa, seja no reconhecimento explícito de conflitos nem sempre equacionados por meio de deliberação, concedendo permissão assim aos mecanismos de participação e negociação, seja ao considerar possibilidades de participação e deliberação tanto na esfera pública quanto em instituições participativas. Nesse sentido, reafirma-se, portanto, essa dupla dimensão da participação e deliberação, tanto no âmbito da sociedade civil – colocando em relevo os movimentos sociais, associações e formas de organização – quanto nas instituições participativas.

Ao estudar a participação de mulheres em espaços de poder e decisão, desafios se apresentam, visto que o limite entre o público e o privado sempre esteve incorporado à cultura patriarcal que reforçou as desigualdades de gênero. Portanto, a presença das mulheres nesses espaços de articulação e decisão é fundamental para garantir e avançar na conquista de direitos, rompendo definitivamente com a desigualdade entre gêneros, que favorece a exclusão social das mulheres.

Na história as características ditas como da feminilidade sempre ficaram subjugadas àquelas ditas da masculinidade. Romper com essa lógica foi indispensável ao processo de conquista e (re) posicionamento da mulher na sociedade. Essa história é mergulhada em um mundo simbolicamente construído e que sustenta relações de poder desiguais entre homens e mulheres:

Quando tentamos pensar a dominação masculina, corremos o risco de recorrer ou nos submeter a modos de pensamento que são eles próprios, produtos de milênios de dominação masculina. Queiramos ou não, o analista, homem ou mulher, é parte e parcela do objeto que

tenta compreender. Pois ele ou ela interiorizou, na forma de esquemas inconscientes de percepção ou apreciação, as estruturas sociais históricas da lei masculina. (BOURDIEU, 1998, p.13)

Existem inúmeras teorias que procuram explicar a permanência da subordinação, dominação e opressão das mulheres ainda nos dias atuais²². São análises que apontam as condições de supremacia masculina, patriarcal, branca e heterossexual em vários campos sociais e políticos que, ao serem afirmados culturalmente e juridicamente, criam os processos de diferenciação e distinção entre gêneros. Nesse sentido, a discriminação está sempre associada ao fenômeno de opressão que, ao estabelecer características de padrões dominantes em uma sociedade, separa os grupos sociais, colocando os que destoam do padrão social estabelecido, às margens da sociedade.

As Mulheres sempre foram colocadas em situação de desigualdades. As relações sociais e o sistema político, econômico e cultural imprimiram uma relação de subordinação das mulheres em relação aos homens. Esta desigualdade sempre foi tratada como natural, como imutável e tem sido uma das formas de manter a opressão sobre as mulheres. Como se fosse inerente ao ser mulher ser subordinada. As relações desiguais entre homens e mulheres são sustentadas pela divisão sexual do trabalho doméstico, pelo controle do corpo e da sexualidade das mulheres e pela exclusão das mulheres dos espaços de poder e de decisão (BRASIL/SPM,2004b, p.31).

Para algumas teóricas (feministas ou não) existem quatro correntes que buscam explicar a permanente opressão e subordinação vivenciada pelas mulheres: (i) as teorias do patriarcado, que enfatizam o poder social masculino na forma do machismo e do sexismo; (ii) as teorias que enfatizam a opressão de classe inerente ao sistema capitalista de produção, que têm por base as relações materiais econômicas; (iii) as teorias pós-colonialistas e do feminismo das mulheres negras, que enfatizaram os processos de escravidão coloniais e denunciaram as estruturas racistas que os sustentaram; (iv) as teorias construídas por pensadoras feministas lésbicas que criticam as posturas heteronormativas compulsórias e o disciplinamento dos corpos pela exclusividade da via heterossexual (BRASIL/SPM, 2010).

Assim, a história das mulheres passou por várias reflexões que ajudaram a construir um conceito de gênero, que contextualiza as relações entre feminilidade e masculinidade. São relações sociais que necessitam romper definitivamente com a lógica

²² LOBO (1992); ROWBOTHAN (1994); CASTRO E LAVINAS (1992); PATEMAN (1993); HARTMAN, 1979 *apud* BRASIL/SPM, 2010.

simbolicamente estabelecida sob o critério da dominação (BOURDIEU, 1998) apoiada na visão androcêntrica, centrada no universo masculino (FRASER, 1995, 1999).

O gênero, como elemento constitutivo das relações sociais entre homens e mulheres, é uma construção social e histórica. É construído e alimentado com base em símbolos, normas e instituições que definem modelos de masculinidade e feminilidade e padrões de comportamento aceitáveis ou não para homens e mulheres. O gênero delimita campos de atuação para cada sexo, dá suporte à elaboração de leis e suas formas de aplicação. Também está incluída no gênero a subjetividade de cada sujeito, sendo única sua forma de reagir ao que lhe é oferecido em sociedade. O gênero é uma construção social sobreposta a um corpo sexuado. É uma forma primeira de significação de poder (SCOTT, 1989 *apud* BRASIL/MS, 2004a).

O movimento feminista, apesar de estar inserido em um movimento mais amplo de mulheres, distingue-se por defender interesses de gênero das mulheres; por questionar os sistemas culturais e políticos construídos a partir de papéis de gênero atribuídos historicamente às mulheres; pela definição da sua autonomia em relação a outros movimentos, organizações e ao Estado; e pelo princípio organizativo da horizontalidade, ou seja, a não existência de decisões hierarquizadas (ALVAREZ, 1990 *apud* COSTA, 2005).

No período das revoluções democráticas, as mulheres foram consideradas como *outsiders* políticas, devido à diferença sexual. O feminismo foi um protesto contra a exclusão das mulheres da política; seu objetivo foi o de eliminar a diferença sexual na política (SCOTT, 2005, p. 21).

Ele ressurgiu com maior visibilidade e expressão na década de 1960, no bojo dos chamados “novos movimentos sociais”. A teoria dos novos movimentos sociais (TNMS) posiciona-se contrariamente às explicações deterministas e economicistas da ação coletiva, colocando em relevo os aspectos culturais da ação coletiva. Em outros termos, esta teoria baseia-se na compreensão de que a dominação teria se tornado eminentemente cultural gerando conflitos em outras dimensões sociais e simbólicas tais como a família, educação e sexo. Os novos atores sociais seriam representativos de grupos marginais em relação aos padrões de normalidade sociocultural (TOURAINÉ, 1983 *apud* ALONSO, 2009). Nesse sentido, os movimentos sociais se organizaram coletivamente e demandaram uma democracia social construída no plano cultural, gerida e sediada no âmbito da sociedade civil (ALONSO, 2009)

Nos termos da revisão de Alonso (2009), Habermas (1981) – um dos autores então nesse campo teórico - apresentou dois tipos de movimentos sociais: (i) os “movimentos de liberação”, de caráter emancipatório e ofensivos, demandantes da universalização de direitos, o caso dos movimentos pelos direitos civis e feminismo e (ii) os “ movimentos tradicionais” de defesa da propriedade e da sociedade burguesa ameaçada pelo dinamismo contemporâneo. Embora Touraine e Habermas já apresentassem os novos movimentos sociais como portadores de novas identidades, foi Melucci (1980) que se dedicou a produção de uma teoria de identidade coletiva. Atento aos mecanismos micro e mesosociológicos que vinculam o novo padrão social, as experiências da complexificação e as novas formas de ação política, ele apresentou uma teoria que fundamenta a relação interativa e compartilhada entre inúmeros indivíduos que constroem as suas ações coletivamente.

As identidades de grupo são um aspecto inevitável da vida social e da vida política, e as duas são interconectadas porque as diferenças de grupo se tornam visíveis, salientes e problemáticas em contextos políticos específicos. É nesses momentos – quando exclusões são legitimadas por diferenças de grupo, quando hierarquias econômicas e sociais favorecem certos grupos em detrimento de outros, quando um conjunto de características biológicas ou religiosas ou étnicas ou culturais é valorizado em relação a outros – que a tensão entre indivíduos e grupos emerge. Indivíduos para os quais as identidades de grupo eram simplesmente dimensões de uma individualidade multifacetada descobrem-se totalmente determinados por um único elemento: a identidade religiosa, étnica, racial ou de gênero. (SCOTT, 2005, p. 19)

Como abordado, o movimento feminista ganhou força a partir da década de 1960, principalmente nos EUA, quando, em sintonia com outros movimentos sociais, apresentou uma pauta de reivindicações mais ampla, como o direito à sexualidade e à igualdade entre homens e mulheres. Posteriormente, outras questões como o controle da natalidade, a sexualidade, a violência contra as mulheres e a participação em espaços de poder e decisão entraram para a pauta do movimento.

Nesse contexto de reivindicações, o movimento feminista trouxe um questionamento profundo, afirmando que o “pessoal é político” e buscou romper com a dicotomia público-privado, base do pensamento neoliberal que apresenta o público como espaço eminentemente político representado pelo Estado, instituições, economia, dentre outros; e o privado, relativo ao pessoal, se restringindo à vida doméstica, familiar e sexual. Essa bandeira de luta chamou a atenção das mulheres apontando o caráter político opressor

vivenciado de forma isolada e individualizada no mundo privado pelas mulheres e redefiniu a forma de entender o poder político, colocando-o também nos espaços privados e domésticos (COSTA, 2005).

O movimento feminista, portanto, especialmente a partir de sua efervescência ou maior visibilidade, implicou em avanços no sentido da democratização das relações de gênero no âmbito da sociedade e da inclusão das mulheres, bem como adiante (notadamente no caso brasileiro em foco a seguir) implicou avanços democratizantes nas formas de intervenção do Estado por meio de políticas públicas endereçadas às mulheres e de experiências de participação institucionalizadas.

O comportamento de mulheres e homens diante dos diferentes contextos sociais, a partir do movimento feminista, promoveu diversos estudos, frutos de um intenso e duradouro processo de aprendizagem sociocultural de gênero que, por sua vez, ensinou a cada um ou uma a agir conforme o que é prescrito para cada sexo. Assim, as dimensões, sentidos, símbolos, significados sociais e políticos que estão associados aos sexos e também às posições relativas à homo ou heterossexualidade, constroem de modo igualmente diferenciado e frequentemente assimétrico e desigual à identidade de gêneros (BRASIL/SPM, 2010).

A história das mulheres mudou. Em seus objetos, em seus pontos de vista. Partiu de uma história de corpo e dos papéis desempenhados na vida privada, para chegar a uma história das mulheres no espaço público da cidade, do trabalho, da política, da guerra, da criação. Partiu de uma história das mulheres vítimas para chegar a uma história das mulheres ativas, nas múltiplas interações que provocam a mudança. Partiu de uma história das mulheres para tornar-se mais especificamente uma história de gênero, que insiste nas relações entre sexos e integra a masculinidade (PERROT, 2007, p.15).

Portanto, é a partir dos estudos que buscam uma compreensão dos determinantes entre o masculino e o feminino que se fundamenta a compreensão de que são as diferenças estabelecidas culturalmente que provocam as relações de desigualdades existentes. Existem machos e fêmeas na espécie humana. Porém, são por meio da cultura e de uma realidade construída socialmente, que as pessoas se tornam homens ou mulheres, e não em função das diferenças biológicas entre os sexos. O processo de socialização condiciona de forma diferente homens e mulheres, determinando funções sociais específicas que, ao serem incorporadas à sociedade, são absorvidas e naturalizadas, fundamentando e tornando comuns as diversas formas de subordinação humana.

A revolução simbólica a que o movimento feminista convoca não pode se reduzir a uma simples convenção das consciências e vontades. Pelo fato de o fundamento da violência simbólica residir não nas consciências mistificadas que bastaria esclarecer, e sim nas disposições modeladas pelas estruturas de dominação que a produzem, só se pode chegar a uma ruptura da relação de cumplicidade que as vítimas de dominação simbólica têm com os dominantes com uma transformação radical das condições sociais... (BORDIEU, 1998. p.54).

Simone de Beauvoir (1949), já dizia em seu livro “Segundo Sexo” que “não se nasce mulher torna-se mulher”; ou seja, a construção de gênero incorpora a desnaturalização do ser mulher e traz para o debate a dimensão da construção social do gênero tornando naturais as desigualdades entre homens e mulheres. Assim, atualmente, o movimento feminista reforça as suas lutas a partir de algumas ideias-chave que visam romper com alguns estereótipos que ainda imperam nas relações sociais. Estas ideias-chave concentram-se principalmente na importância da esfera privada como espaço privilegiado de dominação e opressão; na construção da democracia em todas as relações sociais, inclusive nas relações interpessoais; e no reconhecimento das diferenças sem a experimentação das desigualdades e das assimetrias de poder, valorizando-se sempre a diversidade e a pluralidade sem hierarquias (BRASIL/SPM, 2010).

4.2. Inclusão e participação das mulheres no contexto brasileiro

No Brasil, foi a partir dos meados da década de 1970 que o movimento de mulheres desencadeou as suas iniciativas em defesa dos direitos humanos das mulheres, sincronizadas com as diretrizes estabelecidas na “I Conferência Mundial sobre a Mulher” (1975) e em prol de uma sociedade livre da ditadura militar estabelecida no país a partir de 1964. Diversas ações foram organizadas, todas com o intuito de fortalecer a presença da mulher na sociedade brasileira, como debates, articulações de grupos de mulheres com a sociedade civil e áreas governamentais, campanhas de denúncia e conscientização, alianças na defesa e na promoção de direitos de cidadania das mulheres, organização de redes de proteção, propostas de alterações no marco legal etc.

O movimento feminista brasileiro ao longo de sua história ampliou muitos direitos das mulheres, principalmente a igualdade entre gêneros, que ainda não é plenamente

garantida. Entretanto, algumas novas reivindicações fazem parte da pauta do movimento no Século XXI: o reconhecimento dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais; o direito universal à educação, à saúde e à previdência. A defesa dos direitos sexuais e reprodutivos, o direito das mulheres sobre a gestação, com acesso de qualidade à concepção e/ou contracepção e a descriminalização do aborto enquanto um direito de cidadania e questão de saúde pública são outros exemplos de temas que compõem a pauta do movimento atual.

Conforme Pinto (2003 *apud* BRASIL/SPM, 2010), três grandes momentos, também identificados como “Ondas do feminismo” (Quadro 01), traduzem a trajetória do feminismo no Brasil: (i) o movimento sufragista, liderado por Bertha Lutz, com a conquista dos direitos políticos; (ii) a resistência à ditadura militar e, ao mesmo tempo, a luta contra a hegemonia masculina, a violência sexual e o direito ao prazer; (iii) o processo de redemocratização, que conduziu ao fortalecimento de novos movimentos sociais estabelecidos através das diferenças intragênero (mulheres negras, lésbicas, indígenas, rurais, etc.) e também das novas maneiras de conceder e realizar a cultura política na relação com os Poderes da República.

Na compreensão de Matos e Cortês (BRASIL/SPM, 2010) é ainda possível que um quarto momento ou onda do feminismo tenha se iniciado a partir da institucionalização efetiva das demandas das mulheres, em função da entrada das mesmas (mesmo que ainda parcial) no âmbito do Poder Executivo e Legislativo. Esta quarta onda pode ser demonstrada: (i) através da institucionalização das demandas das mulheres e do feminismo por intermédio da elaboração, implantação e tentativas de monitoramento e controle de políticas públicas para as mulheres que contam com um recorte racial, sexual e etário, bem como com a busca do poder político, inclusive o parlamentar; (ii) com a criação de novos mecanismos e órgãos executivos de coordenação e gestão de políticas para as mulheres no âmbito federal, estadual e municipal; (iii) através da criação de ONGs, fóruns e das redes feministas, sob a influência de inúmeras redes comunicativas transnacionais e da rede internacional de mulheres; e (iv) em função da nova moldura apresentada pelo feminismo, em uma perspectiva trans ou pós-nacional, que deriva de um esforço sistemático de atuação em duas frentes – uma luta radical anti-capitalista e uma luta pelo encontro de feminismos no âmbito das articulações globais de países sul/sul.

As autoras afirmam que a organização e mobilização das mulheres vêm, ao longo do tempo, tentando vencer e ultrapassar as dificuldades da baixa participação feminina na política institucionalizada. Desde a luta pelo sufrágio universal no início do séc. XX, até a adoção das políticas de cotas nos partidos políticos em 1995, o desenho institucional da participação e da representação política feminina vem sendo alvo de mudanças, que ocorrem de forma lenta e desproporcional, se comparadas às conquistas já efetivadas.

Os movimentos sociais e também o feminista, defrontando-se com novas maneiras de conceber a cultura política e outras formas de se organizar coletivamente, desta vez passaram a se caracterizar por: 1) tentativas de reformas nas instituições consideradas democráticas (com a criação dos Conselhos da Condição Feminina, das Delegacias de Atendimento Especializado às Mulheres, por exemplo); 2) tentativas de reforma do Estado (com a forte participação das mulheres organizadas no processo da Assembleia Constituinte de 1988, por exemplo); 3) busca de uma reconfiguração do espaço público, por meio da forte participação de “novas” articulações dos movimentos de mulheres (mulheres negras, lésbicas, indígenas, rurais etc.); 4) uma posterior especialização e profissionalização do movimento (MATOS, 2010, p.68).

Dessa forma, o tema da participação política das mulheres nas esferas de poder e decisão vêm ocupando espaço na agenda das pesquisas acadêmica, dos movimentos feministas, dos (as) gestores(as) de políticas públicas e das mulheres em geral na última década, como forma de consolidar uma sociedade mais justa e equânime no que tange às questões de gênero.

A igualdade é um princípio absoluto e uma prática historicamente contingente. Não é a ausência ou a eliminação da diferença, mas sim o reconhecimento da diferença e a decisão de ignorá-la ou de levá-la em consideração (SCOTT, 2005, p.13).

Entretanto um grande desafio é imposto à presença da mulher em espaços de poder e decisão e está relacionado às expectativas culturais relativas aos papéis sociais que as mulheres devem desempenhar. Desconstruir esse lugar definido a partir da visão de mundo masculino e romper com esse estereótipo que estabelece as funções sociais de gênero em uma sociedade não é uma tarefa fácil e exige um esforço muito grande no sentido de ampliar o debate, transformando esse tema e tornando-o como parte necessária da vida em sociedade.

Assim, espera-se que, quanto mais mulheres e homens se integrarem na desconstrução destes estereótipos, mais mulheres participarão dos movimentos políticos e poderão trazer a sua contribuição para o fortalecimento e ampliação da democracia brasileira. Portanto, a democratização cidadã a partir de uma perspectiva de gênero se fortalece, principalmente, mediante maior participação das mulheres em espaços de articulação, poder e decisão.

A seguir apresenta-se um quadro-síntese com a linha do tempo dos movimentos sociais no campo feminista no Brasil, que sistematiza os marcos das “ondas” referidas.

QUADRO 1

Linha do Tempo de Movimentos Feministas e de Mulheres no Brasil (1870-2000)

Movimentos Feministas	Linha do Tempo/Histórico
PRIMEIRA ONDA DO FEMINISMO	<p>1870 - Presença de grande número de jornais e revistas de feição nitidamente feminista, editados no Rio de Janeiro e em outros pontos do país.</p> <p>1910 - Leolinda de Figueiredo Daltro como figura proeminente, tendo sido a Presidente do Partido Feminino Republicano.</p> <p>1919 - Bertha Lutz funda a Liga pela Emancipação Intelectual da Mulher e representa o Brasil no Congresso da Organização Internacional do Trabalho.</p> <p>1922 - Bertha Lutz cria a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino.</p> <p>1932 - Conquista do Sufrágio feminino no Brasil.</p> <p>1934 - A Assembleia Nacional Constituinte de 1934 contou, entre seus 254 constituintes, com duas mulheres: a Dra. Carlota de Queirós e Almerinda da Gama.</p> <p>1952 - Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres – ONU</p> <p>1960 - Presença das mulheres brasileiras na luta armada contra a ditadura e o regime militar (1960-1970).</p>
SEGUNDA ONDA DO FEMINISMO	<p>1967 - Declaração sobre a Eliminação de Discriminação contra a Mulher.</p> <p>1975 - Realização pela ONU da Primeira conferência da Mulher e Formação de grupos políticos de mulheres que passaram a existir abertamente, tal como o Movimento Feminino pela Anistia, assim como o Brasil Mulher – jornal porta-voz do recém criado Movimento Feminino pela Anistia e fundado por Rose Marie Muraro com outras companheiras; e o Centro da Mulher Brasileira, entidade pioneira do novo feminismo nacional.</p> <p>1976 - Lançamento do periódico Nós Mulheres que também se assumiu como feminista e circulou por quase três anos.</p> <p>1978 - Movimento contra a Carestia.</p> <p>1979 - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres – CEDAW.</p>

<p>TERCEIRA ONDA DO FEMINISMO</p>	<p>1980 - Participação das mulheres brasileiras no processo de redemocratização e na construção de ênfases ainda mais particulares que passaram a incidir mais sobre as diferenças intragênero, ou seja: aquelas vividas entre as próprias mulheres - mulheres negras, lésbicas, indígenas, rurais etc. Movimento articulado entre as feministas universitárias, alunas e professoras promove a institucionalização dos estudos sobre a mulher e sua legitimação diante dos saberes acadêmicos, através da criação de núcleos de estudos, da articulação de grupos de trabalho e da organização de congressos, colóquios e seminários para provocar a saudável troca entre as pesquisadoras. É desta época a criação do Grupo de Trabalho sobre Estudos da Mulher, da ANPOCS, e do Grupo de Trabalho Mulher na Literatura, da ANPOLL; assim como a criação do NEM – Núcleo de Estudos sobre a Mulher, da PUC-RJ; do NEIM – Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher, na UFBA; do NEPEM – Núcleo de estudos e pesquisas sobre a Mulher da UFMG; do NIELM – Núcleo Interdisciplinar de Estudos da Mulher na Literatura, da UFRJ; e do NEMGE – Núcleo de Estudos da Mulher e Relações de Gênero, da USP; entre muitos outros que se multiplicaram nas diferentes instituições de ensino superior. Grupos feministas ultrapassaram as divergências partidárias e se aliaram às vinte e seis deputadas federais constituintes – o “charmoso” “lobby do batom” – como forma de garantir avanços na Constituição Federal, tais como a desejada igualdade de todos brasileiros perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.</p> <p>1982 - Lançamento do “Mulherio”, em São Paulo, por iniciativa de feministas ligadas à Fundação Carlos Chagas. Rapidamente a publicação alcança enorme prestígio nos meios universitários.</p> <p>1990 - Realização de várias Campanhas feministas: A Impunidade é Cúmplice da Violência, em 1993; a Revisão Constitucional – Nenhum Direito a Menos, também em 1993; a Mobilização para a IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, em 1994/95; a Campanha Nacional Pela Vida das Mulheres, em 1995; a Campanha Mulheres Sem Medo do Poder, de 1996; a Campanha Nacional Pela Regulamentação do Atendimento aos Casos de Aborto Previstos em Lei na Rede Pública de Saúde, de 1997; e, finalmente, a Campanha Sem os Direitos das Mulheres os Direitos Não São Humanos, em 1998.</p> <p>1994 - Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher a “Convenção de Belém do Pará”.</p> <p>1995 - Declaração de Pequim, adotada pela Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres: ação para igualdade, desenvolvimento e paz.</p>
<p>QUARTA ONDA DO FEMINISMO</p>	<p>2000 - Momento da institucionalização efetiva das demandas das mulheres e do feminismo por intermédio da entrada delas no âmbito do Poder Executivo e Legislativo; criação de órgãos executivos de gestão de políticas públicas no âmbito federal, estadual e municipal; consolidação da institucionalização das ONGs e das redes feministas, em especial, sob a influência do feminismo transnacional e da agenda internacional dos direitos humanos das mulheres; e construção de nova moldura para a atuação do feminismo: trans ou pós-nacional, onde são identificadas uma luta por radicalização anticapitalista e uma luta radicalizada pelo encontro dos movimentos feministas com outros movimentos sociais no âmbito das articulações globais de países na moldura Sul/Sul (a exemplo do Fórum Social Mundial Mundial e das lutas feministas e das mulheres contra as ideologias neo-liberais).</p>

Fonte: BRASIL/SPM, 2010 - Elaborado por Marlise Matos a partir do livro “Uma história do Feminismo no Brasil” PINTO, Celi Regina (2003).

Na seção seguinte, examina-se a política nacional das mulheres em sua construção que se delinea no contexto da terceira onda, ampliando-se no contexto da quarta onda a partir da década de 2000.

4.3. A política Nacional das Mulheres

Conforme já abordado em capítulo anterior, a institucionalização de uma política busca garantir a estabilidade e a durabilidade de ações a partir de normas e regras, formalizadas ou não, que permitem maior organização das atividades sociais (LUCCHMAN, 2006).

Ao trazer para o centro do debate as demandas dos diversos segmentos sociais e concretizá-las a partir de instituições, percebe-se um grande avanço e o reconhecimento de que é necessário inverter a lógica da desigualdade e injustiça social, bem como avançar na promoção, proteção e garantia de direitos de grupos historicamente excluídos.

Nesse sentido conforme a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB, 2011a)²³, a vida pública é resultante do processo de lutas sociais e das relações entre classes, raças e gêneros. Na perspectiva deste ator coletivo e de sua agenda, a criação de políticas favoráveis à mudança das condições de vida das mulheres, levando em consideração a condição de exploração e opressão capitalista, patriarcal e racista, aponta para demandas

²³ A AMB é uma articulação política não partidária, que potencializa a luta feminista das mulheres brasileira nos nacional e internacional. A AMB tem sua ação orientada para a transformação social e a construção de uma sociedade mais democrática, tendo como referência a Plataforma Política Feminista (construída pelo movimento de mulheres no Brasil, 2002). Orienta-se por cinco prioridades: a mobilização pelo direito ao aborto legal e seguro, a ação pelo fim da violência contra as mulheres, o enfrentamento da política neoliberal, a organização do movimento e a luta contra o racismo. Compõem a AMB: Articulação de Mulheres do Acre, Fórum de Entidades Autônomas de Mulheres de Alagoas, Articulação de Mulheres do Amapá, Articulação de Mulheres do Amazonas, Fórum de Mulheres de Salvador, Fórum Cearense de Mulheres, Fórum de Mulheres do Distrito Federal, Fórum de Mulheres do Espírito Santo, Fórum Goiano de Mulheres, Fórum Estadual de Mulheres Maranhenses, Articulação de Mulheres Brasileiras – RJ, Fórum de Mulheres de Mato Grosso, Articulação de Mulheres de Mato Grosso do Sul, Fórum de Mulheres da Grande BH, Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense, Rede de Mulheres em Articulação da Paraíba, Fórum de Mulheres da Paraíba, Fórum de Mulheres do Paraná, Fórum de Mulheres de Pernambuco, Fórum Estadual de Mulheres do Rio Grande do Norte, Fórum Municipal da Mulher de Porto Alegre, Articulação de Mulheres de Rondônia, Núcleo de Mulheres de Roraima, Fórum de Mulheres de Santa Catarina, Articulação de Mulheres de São Paulo, Fórum de Mulheres de Sergipe, Articulação de Mulheres Tocantinenses e Fórum de Mulheres Piauienses. Na América latina a AMB integra a Articulação Feminista Marcosur e o Comitê de Mulheres da Aliança Social Continental (AMB, 2011,p.67).

que visam à promoção da igualdade e da justiça social. Disso decorre que, as instituições criadas a partir desse histórico de luta, possuem como importante atribuição concretizar uma nova realidade social para as mulheres brasileiras.

Como também já apontado, principalmente a partir da década de 1970, muitos atores da sociedade civil se organizaram, canalizando a luta contra as desigualdades vividas pelas mulheres e concretizando a visibilidade da luta nacionalmente. Nesse percurso, as formas de organização e de mobilização da sociedade civil contribuíram para a construção de uma agenda política para as mulheres e da sua incorporação no âmbito governamental.

Assim, é um marco no contexto do processo de redemocratização e efervescência de movimentos no país a criação em 1985 do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher [CNDM], vinculado inicialmente ao Ministério da Justiça. Esse conselho tem por objetivo promover políticas que visem a eliminar a discriminação contra a mulher e a assegurar sua participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país. Nesse sentido, ele reforça o compromisso que o Estado brasileiro deve ter com as questões presentes na luta pela igualdade de gênero no país.

No período de 1985 a 2010, o CNDM teve suas funções e atribuições alteradas, em função do processo de redemocratização e dos avanços alcançados pelos movimentos feministas e de mulheres no país. Em sua composição contava, de forma paritária, com representantes da sociedade civil e do governo. Com a institucionalização do CNDM, foi ampliado o processo de controle social sobre as políticas públicas para as mulheres no país. Em 2003 o CNDM é integrado a recém criada Secretaria de Políticas para as Mulheres apoiando a articulação com as instituições da administração pública federal e com a sociedade civil em geral.

Destaca-se a partir de Moroni (2009) que o CNDM é deliberativo e conta com 14 representantes do governo e 23 da sociedade civil.

Nesse sentido, traduzindo o que Matos e Cortês (BRASIL/SPM, 2010) apresenta como a quarta onda do movimento feministas em maio de 2003 foi promulgada a Lei Federal Nº 10.683, que institucionalizou no âmbito federal o primeiro espaço específico de

coordenação e gestão de políticas públicas para as mulheres no Brasil. A Secretaria de Políticas para as Mulheres [SPM] foi criada em 1º de janeiro de 2003, com status de ministério, inaugurando um novo momento da história do Brasil no que se refere à formulação, coordenação e articulação de políticas que promovam a igualdade entre mulheres e homens (BRASIL/SPM, 2012).

Conforme o Art. 22 da legislação referida: a Secretaria de Políticas para as Mulheres tem as seguintes competências: (i) assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres; (ii) elaborar e implementar campanhas antidiscriminatórias de caráter nacional; (iii) elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e demais esferas de governo, com vistas na promoção da igualdade; (iv) articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres; (v) promover o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definições de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação.

A Estrutura da SPM é composta pelo CNDM, sendo portanto diretamente articulada a uma instituição participativa, o Gabinete da Ministra, uma Secretaria-Executiva e quatro Secretarias: Articulação Institucional e Ações Temáticas, Enfrentamento a Violência contra as mulheres, Avaliação de Políticas e Autonomia Econômica das Mulheres.

Mais além, em julho de 2004, o Governo Federal deu um novo passo em direção ao fortalecimento de políticas para as mulheres, com a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres [I CNPM], ampliando, assim, a arquitetura participativa nesse campo.

Esta primeira Conferência é considerada um marco na afirmação dos direitos da mulher. Mobilizou, em todo o Brasil, cerca de 120 mil mulheres que diretamente participaram dos debates nos Municípios e Estados e apresentaram propostas que fundamentaram a elaboração do “I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres” [I PNPM]. O plano traduz o compromisso do Estado brasileiro de enfrentar as desigualdades entre homens e

mulheres e de reconhecer o importante papel que cumpre no combate às diversas desigualdades sociais, principalmente as relativas a gênero e raça.

Desta forma, o governo Lula iniciou o seu primeiro mandato com sinais de que a superação das desigualdades vividas pelas mulheres seria assumida como um desafio, que deveria ser vencido a partir da implementação de ações garantidoras da institucionalização de políticas públicas para as mulheres no Brasil. As conquistas institucionais referendaram esse objetivo a partir da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, da convocação da I CNPM; da criação do PNPM e da decisão de manter o CNDM como espaço de participação e controle social (AMB, 2011b).

Posteriormente, em 2007 e 2010, o Governo Federal convocou mais duas Conferências com o objetivo de aprovar, respectivamente, o II PNPM e de avaliar e monitorar as ações estabelecidas no mesmo.

Em linhas gerais, o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres [II PNPM] foi aprovado na Conferência de 2007 que também validou os princípios e pressupostos da Política Nacional das Mulheres e as diretrizes e prioridades apontadas pela I CNPM, realizada em julho de 2004. Assim, a II CNPM ampliou o escopo do Plano Nacional, introduzindo novos eixos estratégicos, destacando os segmentos de mulheres em situação de vulnerabilidade e qualificando os procedimentos e os meios, com o objetivo de alcançar os resultados esperados (BRASIL/SPM, 2008).

Conforme a Secretaria de Políticas para as Mulheres, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres não é um Plano da Secretaria e sim um Plano de Governo que busca beneficiar as mulheres. Assim, para que esse plano seja implementado é imprescindível a parceria entre a União, Estados e Municípios. Também é fundamental que a sociedade civil, em especial as mulheres, conheça as suas ações para que possam acompanhar a sua execução. No contexto de articulação e da promoção de políticas públicas intersetoriais, o PNPM conta com a participação de dezenove Ministérios e Secretarias que trabalham juntos buscando assegurar os direitos e melhorar a qualidade de vida das mulheres brasileiras em toda a sua diversidade.

O II PNPM é orientado pelos “Princípios” aprovados na I e reafirmados na II CNPM: igualdade e respeito à diversidade, equidade, autonomia das mulheres, laicidade do Estado, universalidade das políticas, justiça social, transparência dos atos públicos, participação e controle social. Esses princípios direcionam a Política Nacional para as Mulheres e se aderem às plataformas e à agenda dos movimentos feministas sintetizados a partir das quatro ondas que compõem a trajetória do movimento feminista no Brasil.

É importante lembrar que esta Política Nacional é uma referência para que os demais entes federativos possam elaborar os planos estaduais e municipais, garantindo que os ideais democráticos e republicanos vocalizados pelas mulheres brasileiras façam parte das decisões políticas em todos os níveis da Federação.

Em relação aos objetivos, prioridades e metas o referido Plano foi organizado em eixos estratégicos que representam temas prioritários e áreas de preocupação, apontadas pelas mulheres nas conferências de políticas públicas. Na I CNPM surgiram cinco eixos estratégicos. No processo de revisão do PNPM, na II CNPM (2007), foram acrescentados seis novos eixos, assim definidos: autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social; educação inclusiva, não-sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; enfrentamento a todas as formas de violência contra às mulheres; participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; desenvolvimento sustentável no meio rural, cidade e floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar; direito à terra, moradia digna e infraestrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais, cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias; enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas e gestão e monitoramento do plano.

Desta forma, o II PNPM²⁴ é o resultado da trajetória política das mulheres brasileiras, fruto de um intenso processo de mobilização e participação das mulheres negras, brancas, indígenas, moradoras do campo, idosas, com deficiências, entre outras que,

²⁴ Maiores informações: www.spm.gov.br

além de levar toda uma experiência de luta social, apresentaram demandas que foram aprovadas nas Conferências de políticas públicas realizadas em todo o país. Esse documento registra a trajetória das mulheres brasileiras em toda a sua dimensão e conquistas.

Para BRASIL/SPM (2008) o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres representa um grande desafio, pois a sua implementação depende diretamente de ações intersetoriais que devem ocorrer a partir de articulações verticais (níveis de governo) e horizontais (parceiros governamentais e sociedade civil), posto como um grande desafio para a administração pública. Nesse sentido, o modelo de gestão proposto está orientado na busca de resultados e na integração de programas que se identifiquem por suas complementaridades, buscando potencializar as ações governamentais nos vários níveis de governo.

Para viabilizar a gestão do Plano foi instituído via Decreto nº 5390/2005, o “Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano”²⁵ coordenado pela SPM com o objetivo de acompanhar e coordenar as ações e metas do PNPM. É composto por vinte e dois órgãos da administração pública federal, além de representantes de mecanismos governamentais estaduais e municipais de políticas para as mulheres, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e organismos internacionais como convidados permanentes.

²⁵ Fazem parte do “Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano”, além da Secretaria de Política para as Mulheres, os seguintes órgãos: Casa Civil/PR, Ministério da Educação – MEC, Ministério da Justiça – MJ, Ministério da Saúde – MS, Ministério das Cidades – MCID, Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPGOG, Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, Ministério das Minas e energia – MME, Ministério da Cultura – MINC, Ministério do Meio Ambiente – MMA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, Secretaria Geral – SG/PR, Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR, Secretaria de Políticas de Promoção da igualdade Racial – SEPPIR, Secretaria de Comunicação – SECOM/PR, Fundação Nacional do Índio – FUNAI, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, Caixa Econômica Federal – CEF, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM, Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres do Poder Executivo Estadual – Titulares e Suplente (Secretaria de Estado da Mulher do Maranhão, Superintendência de Políticas para as Mulheres do Rio de Janeiro, Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social do Espírito Santo, Secretaria Estadual da Mulher do Acre), Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres do Poder Executivo Municipal – Titulares e Suplentes (Secretaria de Mulher de Maringá/PR, Coordenadoria da Mulher de Campinas /SP, Coordenadoria Municipal de Rio Branco e Coordenadoria de Políticas de Gênero de Santo André/SP), Organização Internacional do Trabalho – OIT e Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher – UNIFEM.

Como já abordado, o II PNPM resultou-se de um intenso processo participativo realizado nas CNPM em 2004, 2007 e 2010. Assim, esse plano significa a consolidação da participação de mulheres representantes de diversos segmentos intragênero que aprovaram as diretrizes da Política Nacional para as Mulheres. Entretanto, em função da organização da Federação brasileira e da autonomia dos entes federados, nem sempre uma política nacional entra para a agenda dos governos estaduais e municipais. Nesse sentido, é fundamental que os diversos segmentos de mulheres em suas localidades garantam que as diretrizes da política nacional sejam assumidas também no âmbito municipal e estadual.

Conforme exposto, a presente pesquisa busca analisar a participação das mulheres em conferências de políticas públicas, a partir das propostas aprovadas para área da saúde em Belo Horizonte.

Nesta direção, destaca-se que a “IV Conferência Mundial da Mulher” realizada em Pequim (1995) já enfatizava a importância de garantir os direitos de autonomia e autodeterminação, igualdade, de segurança sexual e reprodutiva das mulheres. No plano jurídico-normativo, foi recomendado que os países adotassem medidas efetivas que conduzissem a redução do número de abortos com ações de acesso ao aborto seguro. Por outro lado, este documento também apontou a necessidade de revisão da legislação que criminaliza a prática de aborto. Entretanto, estas definições estão presas em uma pauta que envolve discussões no plano religioso e cultural alinhadas ao conservadorismo presente na sociedade brasileira e que não permitem o avanço deste debate (VENTURA, 2011).

Assim, nessa seção abordou-se a trajetória da Política Nacional da Mulher que constitui uma importante referência para as políticas municipais e estaduais. Entretanto é relevante consolidar as diretrizes aprovadas no eixo “Saúde das Mulheres, Direitos Sexuais e Reprodutivos” apresentadas no II PNPM e sistematizadas no quadro dois.

QUADRO 02

Saúde das Mulheres, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos

Etapas	Descrição
Objetivos Gerais	I. Promover a melhoria das condições de vida e saúde das mulheres, em todas as fases do seu ciclo vital, mediante a garantia de direitos legalmente constituídos, e a ampliação do acesso aos meios e serviços de promoção, prevenção, assistência e recuperação da saúde integral em todo o território brasileiro, sem discriminação de qualquer espécie e resguardando-se as identidades e especificidades de gênero, raça/etnia, geração e orientação sexual.
Objetivos Específicos	I. Garantir os direitos sexuais e direitos reprodutivos das mulheres em todas as fases do seu ciclo de vida e nos diversos grupos populacionais, sem discriminação de qualquer espécie; II. Contribuir para a redução da morbidade e mortalidade feminina no Brasil, especialmente por causas evitáveis, em todas as fases do seu ciclo de vida e nos diversos grupos populacionais, sem discriminação de qualquer espécie; III. Ampliar, qualificar e humanizar a atenção integral à saúde da mulher no Sistema Único de Saúde.
Prioridades	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a atenção à saúde das mulheres no climatério; • Estimular a organização da atenção às mulheres, jovens e adolescentes com queixas ginecológicas; • Estimular a implantação e implementação da assistência em planejamento familiar, para homens e mulheres, adultos, jovens e adolescentes, no âmbito da atenção integral à saúde, respeitando os princípios dos direitos sexuais e reprodutivos; • Promover a assistência obstétrica qualificada e humanizada, especialmente entre as mulheres negras e indígenas, incluindo a atenção ao abortamento inseguro, de forma a reduzir a morbimortalidade materna; • Promover a prevenção e o controle das doenças sexualmente transmissíveis e da infecção pelo HIV/Aids na população feminina; • Reduzir a morbimortalidade por câncer cérvico-uterino e a mortalidade por câncer de mamas na população feminina; • Promover a implantação de um modelo de atenção à saúde mental das mulheres na perspectiva de gênero, considerando as especificidades étnico-raciais; • Estimular a implantação da Atenção Integral à Saúde das Mulheres, por meio do enfrentamento das discriminações e do atendimento às especificidades étnicoraciais, geracionais, regionais, de orientação sexual, e das mulheres com deficiência, do campo e da floresta e em situação de rua; • Fortalecer a participação e mobilização social em defesa da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher; • Propor alterações de legislação com a finalidade de ampliar a garantia do direito à saúde, contemplando os direitos sexuais e direitos reprodutivos das mulheres e o fortalecimento do Sistema Único de Saúde.

Fonte: BRASIL/SPM, 2008. Adaptado pela autora.

Nota: Eixo III – II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

O quadro dois apresenta objetivo e prioridades referentes ao eixo saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos. Estão presentes nesse eixo temas que sempre estiveram presentes na agenda do movimento feminista: direitos sexuais, direitos reprodutivos, atenção integral à saúde da mulher segundo uma perspectiva de gênero, bem como demandas específicas referentes aos diversos segmentos intragêneros que buscam resguardar as identidades e especificidades de gênero nas questões relativas à raça/etnia, geração e orientação sexual. Entretanto, uma questão que não é mencionada

nesse eixo e que constitui um sério problema de saúde da mulher recorrentemente contestado pelo movimento feminista diz respeito ao aborto. Ainda que a prática de aborto ilegal e inseguro continua reforçando as estatísticas de óbitos de mulheres no Brasil.

Na seção seguinte, a partir dos objetivos dessa pesquisa aborda-se especificamente a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Mulheres, que retrata também a incorporação da agenda movimentalista no campo feminista e dos direitos da mulher no âmbito das políticas de saúde.

4.4. A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Mulheres

A partir de uma abordagem contemporânea, a saúde é vista como uma questão de cidadania e de justiça social, pois existe um reconhecimento de que as condições de saúde individual e coletiva são determinadas por vários fatores de ordem econômica, social, cultural, política, ambiental e biológica (VENTURA, 2011).

Ventura (2011) aponta que no Brasil, a partir de 1988, o direito à saúde adotou os princípios e diretrizes firmados no âmbito internacional dos direitos humanos e rompeu com o modelo anterior excludente que limitava o acesso aos cuidados de saúde somente aos contribuintes do sistema público previdenciário. Nesse sentido, os direitos humanos geraram novas categorias de direitos que se formalizam mediante políticas públicas com apoio dos diversos atores sociais.

As condições de desigualdade existentes no país são uma herança histórica. A sociedade brasileira possui fortes características de uma cultura patriarcal marcada por fundamentos religiosos, predominantemente cristãos e católicos, que reforçam a desigualdade de gênero, estabelecendo limites e garantias sociais que excluíram principalmente as mulheres. Assim a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde [PNAISM] é uma vitória real da mulher brasileira, conquistada ao longo de uma trajetória que teve o seu auge na década de 1970, na efervescência dos movimentos sociais e garantida posteriormente no texto constitucional.

O processo histórico de organização do Sistema Público de Saúde no Brasil é muito recente, sendo institucionalizado somente a partir de 1953, com a criação do Ministério da Saúde [MS], o que possibilitou a articulação em todo o território brasileiro de algumas ações de saúde, em especial, aquelas de caráter campanhista, que vinham sendo executadas desde o início do séc. XX com a atuação de vários sanitaristas, como, por exemplo, o médico sanitarista Dr. Oswaldo Cruz. Portanto foi a partir do MS que se reconstituiu uma trajetória de construção e inovação no campo da saúde no país.

Todavia foi somente na década de 1970 que se organizou uma proposta de reforma da saúde, com a articulação de um movimento político e ideológico que apontava a necessidade de uma reforma das políticas e serviços de saúde. Este processo estava incorporado a um movimento mais amplo da sociedade que defendia a redemocratização brasileira.

De origem acadêmica o movimento sanitarista se articulou com outros segmentos sociais e governamentais, entre os quais o Movimento Municipalista em Saúde e Movimentos Populares em Saúde [MOPS]. Participaram, também, alguns partidos políticos, principalmente os que viviam na clandestinidade – em particular o Partido Comunista Brasileiro [PCB].

O referencial ideológico do movimento sanitarista está expresso na teoria social da saúde, desenvolvida a partir de uma abordagem marxista histórica estrutural das condições e dos problemas de saúde da população. Focada no âmbito da medicina preventiva e defendida principalmente por algumas universidades brasileiras. Com a incorporação da ciência social à saúde, deslocou-se o objeto de caráter político da área da saúde do indivíduo para a sociedade, delimitando um novo campo de estudo denominado de saúde coletiva que se baseia nos preceitos da medicina social. Trata-se de um movimento contra-hegemônico ambicioso que ao criticar a visão positivista da ciência, propôs como alternativa o socialismo, cujas proposições implicam transformações mais profundas no Estado, na sociedade e nas instituições em geral. (SCOREL, 1998; RODRIGUES NETO, 1997; TEIXEIRA, 1987; FLEURY, 1997 *apud* MENICUCCI; BRASIL/SPM, 2010).

Em 1979 com apoio da Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados foi realizado o “I Simpósio sobre Política Nacional de Saúde”, que teve o papel simbólico de lançar o projeto do Sistema Único de Saúde [SUS], como uma alternativa política de saúde vigente.

O projeto defendia a saúde pública como direito de todos e dever do Estado, ou seja, os atos médicos defendidos como bem social gratuito organizado de forma unificada mediante participação popular e desenvolvimento de mecanismos eficazes de financiamento e descentralização das ações de saúde.

Nesse sentido o declínio da ditadura, corroborou com a apresentação desse novo pacto social firmado no país. Assim cresceram as articulações em torno de uma redefinição da Política Nacional de Saúde. Os debates se intensificaram a partir da constituição de diversos fóruns que foram organizando uma proposta formal. Destaca-se a “VIII Conferência Nacional de Saúde”, convocada em 1986, com o objetivo de reformular o Sistema Nacional de Saúde.

Esta Conferência foi um importante momento na trajetória da reforma sanitária e, conforme dados do MS, contou com a participação de cerca de cinco mil pessoas – representantes de diversos segmentos sociais que ajudaram a configurar a agenda política para saúde pública no Brasil. Foi a partir do relatório dessa Conferência que os constituintes debateram e formalizaram algumas diretrizes que estão presentes na Constituição de 1988, defendidas pelo movimento da Reforma Sanitária.

O texto constitucional determina que a saúde é um direito social (art. 6º), e um dever do Estado garantido de forma universal e igualitária (art. 196); que os serviços de saúde são de relevância pública (art. 197), organizados a partir de uma rede regionalizada e hierarquizada que constitui um sistema único apoiado nas diretrizes da descentralização, atendimento integral e participação da comunidade (art. 198). Destaca-se que a Constituição Federal também incorpora os direitos humanos como direitos fundamentais, que garantem a todos (as) cidadãos (ãs), independente de gênero, raça, etnia, ou qualquer outra condição, o direito à vida, à igualdade e à liberdade, e declara o direito à saúde como direito de cidadania.

No Brasil, a área da saúde constitui-se como o modelo mais bem estruturado de descentralização de políticas públicas. Baseia-se em um sistema “único”, organizado hierarquicamente a partir das competências institucionais estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 para cada ente federativo (LASSENCE, 2012).

Assim, o Sistema Único de Saúde [SUS] é organizado a partir de uma rede regionalizada e hierarquizada que integra as ações e serviços de saúde em nível de complexidade crescente. Sua direção única é exercida no âmbito da União pelo Ministério da Saúde, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios pelas respectivas Secretarias de Saúde ou órgãos equivalentes. Fazem parte desta rede diversas instituições públicas federais, estaduais e municipais, administração direta e indireta e Fundações. As instituições privadas também podem participar de forma complementar ao SUS, em conformidade com as suas diretrizes e mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência às entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos (BRASIL/MS, 2013).

Conforme **Arretche (1996)** foi na área de saúde pública que ocorreram os maiores avanços em direção a uma reforma marcada pela descentralização e hierarquização na prestação de serviços a partir de 1988. Esta reforma ocorreu mediante participação de atores sociais em fóruns nacionais e com aliança firmada pelos governadores e prefeitos. Ela redistribuiu funções e competências entre os níveis de governo, centrando nos municípios a capacidade de decisão e recursos para prestação de serviços de saúde.

Entre as competências do Sistema Único de Saúde estão controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde; participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos; como também, executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador; etc.

Posteriormente, com a promulgação da Lei Federal nº 8080/1990 (Lei Orgânica da Saúde), foi regulamentado o SUS em todo o território nacional, por meio das ações e serviços de saúde, executados de forma isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito público ou privadas, em conformidade com as diretrizes e os princípios previstos na Constituição

Federal. Entre esses princípios, citam-se a universalidade de acesso aos serviços de saúde; a integralidade de assistência; a preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral; a igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie; e a participação da comunidade.

Conforme esta Lei, a direção do SUS é exercida em cada esfera de governo, respeitando o pacto federativo, através dos órgãos aptos a realizar a gestão, entre eles, o Ministério da Saúde no âmbito Federal, a Secretaria Estadual de Saúde no âmbito dos Estados, e a Secretaria Municipal de Saúde no âmbito dos Municípios.

Em sequência, em dezembro de 1990, foi promulgada a Lei Federal nº 8.142 que estabeleceu as instâncias colegiadas de participação social na gestão do SUS nos três níveis de governo, sendo elas, as Conferências de Políticas Públicas e o Conselho de Saúde. Essa lei também definiu as regras para transferências de recursos financeiros intergovernamentais na área da saúde.

Como forma de organizar os entraves na operacionalização decorrentes de dificuldades diversas para estabelecer o comando único sobre os prestadores de serviços e assegurar a totalidade da gestão nas unidades de atendimento foi criado a partir de 2001 um instrumento que normatiza e orienta as ações do SUS, ou seja, a NOA – Norma Operacional de Assistência à Saúde.

Com a finalidade de garantir a integralidade das ações de saúde no território nacional, a Presidenta Dilma Rousset, mediante o Decreto Federal nº 7.508 de junho de 2011, regulamentou a organização do SUS, estabelecendo critérios para o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa. Os gestores de saúde deverão, a partir desse Decreto, observar os critérios estabelecidos em lei para planejar e organizar o sistema de saúde considerando os seguintes aspectos: Região de Saúde; Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde; Portas de Entrada; Comissões Intergestores; Mapa da Saúde; Rede de Atenção à Saúde; Serviços Especiais de Acesso Aberto e Protocolo Clínico e de Diretriz Terapêutica.

Esse Decreto é um passo importante para o fortalecimento e consolidação da Política Nacional de Saúde e o Sistema Único de Saúde, pois aponta a necessidade de articular as redes de forma transversal e de observar os fatores que colocam a saúde da população em risco, principalmente em função das diferenças políticas, econômicas e sociais presentes no vasto território brasileiro.

Conforme apresentado, a organização e o funcionamento do sistema de saúde no Brasil regulamenta-se por leis federais, estaduais e municipais, além de normas expedidas pelos gestores de saúde e agências reguladoras – Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e Agência Nacional de Saúde (ANS). Os Decretos, Portarias e Resoluções são expedidas com o objetivo de regulamentar o acesso dos cidadãos (ãs) aos serviços, insumos e outras ações de saúde, como também de garantir as obrigações dos entes estatais e administradores, buscando viabilizar o funcionamento dos órgãos e a implementação de políticas públicas (VENTURA, 2011).

Na compreensão do Ministério da Saúde (2013), ao criar mecanismos que estejam atentos às desigualdades regionais e às situações de vulnerabilidades sociais, a partir de perspectivas que envolvam a equidade, participação e controle social, o Sistema Único de Saúde almeja que o comprometimento e a corresponsabilidade de todos os atores sociais envolvidos na organização e gestão da saúde no Brasil sejam permanentes, garantindo que a melhoria no atendimento e na qualidade dos serviços prestados à população atinjam índices cada vez melhores. Assim, a promoção da saúde é realizada na articulação permanente envolvendo atores e perspectivas diferenciadas entre sujeito/coletivo, público/privado, estado/sociedade, clínica/política, setor sanitário/outras setores, e visa a romper com a excessiva fragmentação na abordagem do processo saúde-adoecimento e reduzir a vulnerabilidade, os riscos e os danos que nele se produzem.

A partir desse enquadramento mais geral da política de saúde no país, focaliza-se a seguir a saúde da mulher. Esta foi tratada durante séculos a partir do enfoque materno-infantil, excluindo completamente dos procedimentos uma perspectiva de atenção integral para além dos aspectos reprodutivos, atentos às necessidades reais de saúde da população feminina.

Somente em 1983, já no contexto de redemocratização no qual se colocavam em cena atores coletivos tanto no campo dos direitos da mulher quanto no campo da saúde foi apresentado o primeiro programa no país com foco na saúde integral da mulher: Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM). Este Programa foi elaborado a partir dos princípios norteadores da reforma sanitária e propôs formas simétricas de relacionamento entre os profissionais de saúde e as mulheres, apontando para a apropriação, autonomia e maior controle sobre a saúde, o corpo e a vida.

A partir do PAISM questões como a importância da assistência em todas as fases de vida, seja clínico ginecológico, direitos reprodutivos (planejamento reprodutivo, gestação, parto e puerpério) e os casos de doenças crônicas ou agudas, entraram para a agenda da saúde da mulher no Brasil (BRASIL/MS, 2004a).

Certamente, este é um documento histórico que procurou agregar o ideário feminista referente à atenção à saúde integral da mulher e a responsabilização do Estado brasileiro nos aspectos que envolvem a promoção e prevenção da saúde da mulher. A partir dessas perspectivas, as ações prioritárias do PAISM foram definidas significando uma ruptura real do modelo vigente de atenção materno-infantil, considerado reducionista e amplamente criticado pelo movimento feminista.

Conforme pode ser observado (QUADRO 03) o histórico de atenção integral à saúde da mulher no Brasil é muito recente, sendo que anteriormente todas as ações eram voltadas para uma visão restrita da saúde da mulher.

No sentido normativo-jurídico, foi a partir de meados do século XX que a legislação brasileira acolheu o direito de proteção à maternidade e ao trabalho da mulher, introduzindo na Consolidação das Leis Trabalhistas (1940) diversos artigos que regulamentavam algumas questões relativas ao trabalho feminino. Nesse ano também foi aprovado o Código Penal que proibia o aborto voluntário, exceto nos casos de gravidez resultantes de estupro e de risco de vida da mãe. Em outro artigo, considerava contravenção o uso de substâncias que provocassem o aborto ou evitassem a gravidez. Esse artigo foi alterado em 1979, retirando a proibição de usar substâncias que evitassem a gravidez, mas mantendo as relativas ao aborto. Já o Código Civil de 1916, revogado em 2002, possuía artigos que colocavam a mulher em situação de

desigualdade em relação ao homem, sendo a este conferido o chamado pátrio-poder na relação familiar.

A partir da crise dos anos 80, a ênfase social das teses pró-natalistas passa a diminuir principalmente em função de aspectos relacionados às exigências impostas pelo desenvolvimento econômico. Conforme as novas compreensões o aumento populacional poderia ser um entrave ao crescimento econômico do país. Em função deste novo contexto que ampliava o processo de industrialização e urbanização, novas necessidades se apresentavam, entre elas, o aumento da escolaridade e a maior absorção das mulheres pelo mercado de trabalho. Estas novas condições exigiam mudanças nas relações de gênero e maior autonomia das mulheres. Assim ampliou-se o debate em torno da saúde sexual e reprodutiva das mulheres, que ganhou força e maior visibilidade social (VENTURA, 2011).

QUADRO 3 **Histórico das Ações de Atenção à Saúde da Mulher no Brasil**

Período/Histórico	Ações de atenção à saúde
De 1500 a 1983	Não havia uma preocupação com as questões que envolviam especificamente a saúde da mulher, que era elaborada apenas para atender as necessidades reprodutivas.
1983	O Programa “Assistência Integral à saúde da Mulher: bases de ação programática” (PAISM) foi elaborado pelo Ministério da Saúde e apresentado na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da explosão demográfica, a discussão se pautava predominantemente sobre o controle da natalidade. O Ministério da Saúde teve um papel fundamental, pois influenciou no âmbito do Governo Federal e este por sua vez, se posicionou e defendeu o livre arbítrio das pessoas e das famílias brasileiras em relação a quando, quantos e qual o espaçamento entre os/as filhos/as.
2002	Foi divulgado o Balanço das Ações de Saúde da Mulher organizado no período de 1998-2002. Este balanço apresentou o Estudo da Mortalidade de Mulheres em Idade Fértil, a Avaliação do Programa de Humanização do Pré-natal e Nascimento, a Avaliação dos Centros de Parto Normal e a Avaliação da Estratégia de Distribuição de Métodos Anticoncepcionais.
2003	Iniciou-se a construção da “Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher”, a partir da avaliação realizada pela equipe técnica sobre os avanços e retrocessos alcançados na gestão anterior.
2004	O Ministério da Saúde lançou a “Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher - Princípios e Diretrizes”, construída a partir da proposição do SUS e respeitando as características da nova política de saúde.
2005	Iniciou-se a operacionalização das ações previstas no Plano de Ação legitimado por diversos setores da sociedade e pelas instâncias de controle social do

Fonte: BRASIL. Ministério da Saúde. Portal da Saúde. Disponível em: [HTTP://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude](http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude). Acesso em 13 jan.2012.

Portanto, a partir de 1983, o tema saúde da mulher incorporou a agenda política do Estado brasileiro e seguiu se estruturando, atingindo o ápice em 2003, quando o Ministério da Saúde estabeleceu as bases para a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher [PNAISM].

Para o Ministério da Saúde (2004a), o processo de implantação e implementação desse Programa apresentou especificidades no período de 1984 a 1989 e na década de 90, sendo a partir desta data influenciado pelas diretrizes do SUS, que estabeleceu novas características para a política de saúde, a partir do processo de municipalização e de reorganização da atenção básica, com a criação do Programa de Saúde da Família.

Para o Ministério da Saúde (2013), alguns estudos realizados com o objetivo de avaliar os estágios de implementação da política de saúde da mulher demonstram a existência de dificuldades na implantação dessas ações. Mesmo não existindo um diagnóstico abrangente da situação em todos os municípios, pode-se afirmar que a maioria ainda enfrenta dificuldades políticas, técnicas e administrativas.

A saúde da mulher passou a ser uma prioridade e estabeleceu parcerias com diversos setores da sociedade, em especial com o movimento de mulheres, o movimento negro, movimento de trabalhadoras rurais, sociedades científicas, pesquisadores e estudiosos da área, organizações não-governamentais, gestores do SUS e agências de cooperação internacional. Portanto a construção dessa política reflete o compromisso com a implementação de ações de saúde que contribuam para a garantia dos direitos humanos das mulheres e reduzam a morbimortalidade por causas que possam ser prevenidas e evitadas (BRASIL/MS, 2004a).

Encontram-se na literatura vários conceitos sobre saúde da mulher. Há concepções mais restritas que abordam apenas aspectos da biologia e anatomia do corpo feminino e outras mais amplas que interagem com dimensões dos direitos humanos e questões relacionadas à cidadania. Nas concepções mais restritas, o corpo da mulher é visto apenas na sua função reprodutiva e a maternidade torna-se seu principal atributo. A saúde da mulher limita-se à saúde materna ou à ausência de enfermidade associada ao processo de reprodução biológica. Nesse caso estão excluídos os direitos sexuais e as questões de gênero (COE-LHO, 2003 *apud* BRASIL/MS, 2004a).

É interessante notar que a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (QUADRO 04) buscou a partir do enfoque de gênero promover a integralidade e a promoção da saúde como princípios que norteiam e consolidam os avanços no campo dos direitos sexuais e reprodutivos, com ênfase na melhoria da atenção obstétrica, no planejamento familiar, na atenção ao abortamento inseguro e no combate à violência doméstica e sexual. Agregou, também, a prevenção e o tratamento de mulheres vivendo com HIV/AIDS, e as portadoras de doenças crônicas não transmissíveis e de câncer ginecológico. Além disso, ampliou as ações para grupos historicamente alijados das políticas públicas, nas suas especificidades e necessidades, como as mulheres negras, com deficiência, as indígenas, presidiárias, lésbicas, idosas e as trabalhadoras rurais (BRASIL/MS, 2004a).

Salienta-se que essa Política considera a diversidade presente na federação brasileira entre Municípios, Estados e Distrito Federal, que apresentam diferentes níveis de desenvolvimento político, econômico e social e de organização dos seus sistemas locais de saúde e tipos de gestão.

Esta é uma proposta de construção conjunta que respeita a autonomia dos diversos parceiros e reforça a importância do empoderamento das usuárias do SUS, como também da participação das mesmas nas instâncias de controle social nos territórios em que vivem.

Percebe-se que a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (2003) está em sintonia com as diretrizes, objetivos e prioridades estabelecidas no “II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres“, que foi elaborado a partir das propostas aprovadas nas Conferências de Políticas para as Mulheres realizadas em 2004, 2007 e 2010.

Portanto essa Política Nacional apresenta uma nova diretriz que estabelece uma perspectiva de saúde integral da mulher, a partir das especificidades das diferentes faixas etárias e dos distintos grupos sociais de mulheres. Nota-se que a PNAISM apresenta um olhar específico à saúde das mulheres em situação prisional, o mesmo não ocorrendo, conforme pode ser observado, no eixo correspondente à saúde da mulher apresentado no PNPM. Tal fato pode ser decorrente da ausência dessas mulheres nos

debates ocorridos nas CNPM (2004, 2007 e 2010), sendo, portanto as demandas das mesmas excluídas do processo, pelo menos no que tange às questões relativas à saúde da mulher em situação prisional.

Outros importantes aspectos, enfim, são apresentados nessa política, os quais demonstram alinhamento com as reivindicações do movimento feminista. Isso demonstra um cuidado dos formuladores dessa política com a agenda feminista, traduzindo uma gestão da saúde focada nas questões de gênero, raça e etnia em todas as suas fases de planejamento; ou seja, na elaboração, execução e avaliação das políticas de saúde da mulher que buscam romper com as fronteiras da saúde sexual e reprodutiva. De forma complementar, a visão de atenção integral na política de saúde aponta para ações de promoção, proteção, assistência e recuperação da saúde da mulher nos diferentes níveis de atenção (básica ou secundária) e, por fim, reforça o caráter de participação da sociedade civil e do controle social, como também, da responsabilidade do SUS em garantir às mulheres o acesso aos serviços de saúde em consonância com o PNAISM, observando a descentralização, hierarquização e integração das ações e serviços no território nacional.

QUADRO 4
Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher
Objetivos Gerais e Específicos

Objetivos Gerais	<p>Promover a melhoria das condições de vida e 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.</p> <p>Contribuir para a redução da morbidade e mortalidade feminina no Brasil, especialmente por causas evitáveis, em todos os ciclos de vida e nos diversos grupos populacionais, sem discriminação de qualquer espécie.</p> <p>Ampliar, qualificar e humanizar a atenção integral à saúde da mulher no Sistema Único de Saúde.</p>
Objetivos Específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar e qualificar a atenção clínico-ginecológica, inclusive para as portadoras da infecção pelo HIV e outras DST. • Estimular a implantação e implementação da assistência em planejamento familiar, para homens e mulheres, adultos e adolescentes, no âmbito da atenção integral à saúde. • Promover a atenção obstétrica e neonatal, qualificada e humanizada, incluindo a assistência ao abortamento em condições inseguras, para mulheres e adolescentes. • Promover a atenção às mulheres e adolescentes em situação de violência doméstica e sexual. • Promover, conjuntamente com o PN-DST/AIDS, a prevenção e o controle das doenças sexualmente transmissíveis e da infecção pelo HIV/aids na

	<p>população feminina.</p> <ul style="list-style-type: none">• Reduzir a morbimortalidade por câncer na população feminina.• Implantar um modelo de atenção à saúde mental das mulheres sob o enfoque de gênero.• Implantar e implementar a atenção à saúde da mulher no climatério.• Promover a atenção à saúde da mulher na terceira idade.• Promover a atenção à saúde da mulher negra.• Promover a atenção à saúde das trabalhadoras do campo e da cidade.• Promover a atenção à saúde da mulher indígena.• Promover a atenção à saúde das mulheres em situação de prisão, incluindo a promoção das ações de prevenção e controle de doenças sexualmente transmissíveis e da infecção pelo HIV/aids nessa população.• Fortalecer a participação e o controle social na definição e implementação das políticas de atenção integral à saúde das mulheres.
--	--

Fonte: BRASIL. Ministério da Saúde. Portal da Saúde. Disponíveis em:
[HTTP://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude](http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude). Acesso em 13 jan.2012

O capítulo a seguir apresentará a trajetória da política para as mulheres em Belo Horizonte buscando avaliar esta trajetória numa perspectiva que envolve a consolidação da política pública a partir da participação das mulheres seja em movimentos sociais ou em instituições participativas e seus desdobramentos.

5. POLÍTICAS PARA AS MULHERES EM BELO HORIZONTE

Como já apresentado em seção anterior, durante muitas décadas, o movimento feminista e das mulheres brasileiras caminharam sozinhos, completamente excluídos da vida política, econômica e social.

Se hoje muitas mulheres podem definir várias questões que envolvem as suas vidas pessoal, profissional ou social, ou seja, definir qual profissão deseja seguir, o homem com que quer se casar ou ser companheira, o número de filhos que deseja ter, a liberdade quanto à própria sexualidade, enfim participar ativamente da vida política e social do seu país, isso se deve principalmente ao movimento feminista, que desde o século XVIII na Europa e a partir do século XIX no Brasil, propagou desejos de liberdade, de justiça e a competência das mulheres (DUARTE, 2008).

Mas é principalmente ao longo do século XX, que o movimento feminista ganha maior expressão, apresentando reivindicações que exigiam a garantia de direitos políticos. Assim ao longo do tempo e da trajetória de lutas apresentadas a partir das ondas do feminismo (QUADRO 01), observa-se que as mulheres avançaram na conquista de direitos em diversos campos, tais como: econômico, sexual, intelectual, emocional, moral, entre outros, garantindo a contínua e ascendente presença das questões de gênero nas diversas arenas políticas.

É importante salientar que a participação feminina no mundo político mantém ainda muito restrita na política representativa (Legislativo e Executivo), entretanto nas arenas de democracia ampliada, a presença feminina é em geral a maioria do público participante, esses espaços são mais porosos à participação feminina do que as formas de participação política tradicional (RIBEIRO, 2010).

Os anos de 1970 representam a onda mais exuberante do movimento feminista centrado nos aspectos que envolvem a discriminação feminina, a luta contra a ditadura militar, o fim da censura e redemocratização do país. Apoiava ainda, a anistia ampla, geral e irrestrita e exigia melhores condições de vida para as mulheres, como também, a ampliação de algumas questões políticas, tais como a, luta pela igualdade de gênero a partir da sexualidade e do direito ao prazer e ao aborto (DUARTE, 2008).

Conforme Melo (2008) o movimento feminista em Minas Gerais se organizou a partir de várias frentes: mulheres organizadas nos partidos políticos, no movimento de luta pró-creches, no movimento pró-anistia, nos clubes de mães, entre outros. A partir destas organizações foram criadas entidades como o Movimento Popular da Mulher, Mulher e Saúde (MUSA), N'zinga, além de fortalecer o Movimento Graal que existe em Belo Horizonte. Neste período o movimento feminista pautava questões referente saúde da mulher, as condições de trabalho, o direito ao aborto e o combate à violência doméstica.

Em Belo Horizonte, foi na década de 1970, que muitos grupos formados por jovens universitárias se organizaram promovendo amplo debate e reflexão sobre as diversas questões que envolviam os principais temas propostos pelo movimento feminista na época.

Mas, foi em 1975 que várias ações ocorreram reforçando a luta feminista na cidade. Nesse ano foram fundados dois jornais dirigidos por mulheres: “Brasil Mulher” porta voz do recém-criado Movimento Feminista pela Anistia²⁶ e o “Nós Mulheres” que circulou pela cidade por três anos. Os dois jornais debatiam as questões polêmicas da época como anistia, aborto, mortalidade materna, dupla jornada, mulheres na política, trabalho feminino, prostituição, sexualidade, preconceito racial, entre outros. Também nesse ano foi comemorado pela primeira vez o Ano Internacional da Mulher, com muitas manifestações organizadas pelas participantes das diversas organizações feministas presentes na cidade (DUARTE, 2008).

Conforme Duarte (2008) foi no final 1970 e ao longo dos anos de 1980 que um movimento mais articulado entre feministas universitárias, alunas e professoras promoveu a institucionalização de estudos sobre as mulheres nas universidades do país, legitimando saberes acadêmicos, através da criação de núcleos de estudos sobre as mulheres que se desdobravam em outras atividades tais como: seminários, congressos, colóquios que incentivavam a troca de conhecimentos entre as pesquisadoras,

²⁶ Em 1970 a Helena Greco fundou e presidiu em Belo Horizonte o Movimento Feminino Mineiro pela Anistia. O objetivo do movimento era o fim da ditadura e as atrocidades que cometiam contra presos políticos, como também, pela vida segura dos exilados políticos. “Anistia ampla, geral e irrestrita” foi a palavra de ordem legalizada em 1979.

evidenciando o debate sobre os diversos temas que envolvem a cidadania das mulheres. Em Belo Horizonte, na Universidade Federal de Minas Gerais/Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, nesta época, foi criado o Núcleo de Estudo sobre a Mulher (NEPEM).

Além das muitas feministas que caminhavam independentemente, diversas universitárias debatiam as questões das mulheres dentro e fora das universidades, sendo consideradas mais tarde como as precursoras do feminismo em Minas Gerais²⁷. Este grupo organizou em outubro de 1975 um seminário realizado no Diretório Central dos Estudantes (DCE), denominado “Mulheres em Debate”. Este seminário contou com a participação de intelectuais e feministas de grande expressividade no país (CARMO, 2008).

A partir desse seminário, o mesmo grupo estruturou o Centro da Mulher Mineira [CMM] que assumiu uma intensa pauta de divulgação, debates e representações, conquistando espaço e visibilidade política. Com o tempo as participantes do CMM se dispersaram em função de desentendimentos entre as lideranças (1978), voltando a se reunir novamente em 1980 em função do assassinato de duas mulheres na cidade (Eloísa Ballesteros Stancioli e Maria Regina Santos de Souza Rocha), ambos ocorridos pelos próprios maridos. Muitas das participantes do CMM e de outros movimentos sociais organizaram um Ato de Público, ocorrido nas escadarias da Igreja São José, em Repúdio aos assassinatos de mulheres em Belo Horizonte. Este ato utilizou como lema “Quem Ama não Mata”, pois conforme manifestação de Beth Fleury “ fomos instadas a nos manifestar, nos mobilizar e debater o assunto junto a opinião pública” (FLEURY, 2008, p.61). Na sequência foi criado o “Centro de Defesa dos Direitos da Mulher (CDDM)”, com o objetivo de destituir a cultura que coloca as mulheres de maneira subalterna e discriminatória (CARMO, 2008). Mais tarde, em 1983 o CDDM transformou-se no atual Conselho Estadual da Mulher (LUZ, 2008).

Em 1985, foi realizado o “VII Encontro Nacional Feminista em Belo Horizonte” com o tema central “A participação das feministas no Conselho Nacional das Mulheres”. Esta

²⁷ Mirian Chrytus de Melo e Silva, Elizabeth Maria Fleury Teixeira, Elizabeth Cataldo, Elizabeth Almeida Assunção, Lúcia Afonso, Márcia Fausina e Cátia Gauller (CARMO, 2008).

participação foi de grande importância no fortalecimento e autonomia do movimento feminista; neste mesmo ano o “Conselho Estadual da Mulher” [CEM] iniciou uma luta em prol da criação da primeira “Delegacia Especializada para a Mulher” [DEAM], passo decisivo no enfrentamento a violência contra às mulheres. Nesse mesmo ano, também foi fundada a Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica cujo ato aconteceu na cidade com a presença de diversas mulheres brasileiras que atuavam na área jurídica (LUZ, 2008).

Como apresentado as mulheres que fizeram parte do movimento feminista mineiro, se organizaram a partir de Belo Horizonte e tiveram um importante papel na consolidação do debate em torno das conquistas femininas tanto nessa cidade quanto no Estado. Muitas outras ações e mobilizações ocorreram a partir da capital contribuíram definitivamente na conquista e institucionalização das políticas públicas que defendem e realizam os direitos das mulheres na cidade.

Os anos de 1990 iniciam com novas garantias constitucionais que fortaleceram a democracia, a participação social e o resgate da cidadania, possibilitando que grupos minoritários ganhassem espaços e maior visibilidade nas arenas políticas. A partir desse período, amplia-se a participação da sociedade civil na definição das políticas com autonomia e independência. Essa concepção era defendida pelas forças sociais e políticas que atuaram na construção de um novo modelo de participação social no país, que foi identificado como campo democrático popular representado pelo Partido dos Trabalhadores (MORONI, 2009).

Em 1992, o Partido dos Trabalhadores [PT] venceu as eleições municipais e elegeu Patrus Ananias para prefeito da cidade, com uma proposta de gestão voltada ao resgate dos ideais democráticos amparados principalmente na participação social, defendida pelo campo democrático popular. O projeto de transformação empreendido pela coalizão principal entre PT e Partido Socialista Brasileiro [PSB] foi vitoriosa sendo reeleita por quatro mandatos consecutivos (1996-2000-2004-2008). Com o objetivo de ampliar a justiça social e implementar um modelo de gestão pública a partir da participação popular, muitas alterações foram realizadas na estrutura administrativa e na legislação municipal durante este período (WAMPLER, 2010).

Assim, a nova gestão²⁸ promoveu uma agenda de desenvolvimento social intensa resgatando os interesses de grupos excluídos e institucionalizando novos espaços de participação e interlocução entre governo e sociedade civil. Os novos direcionamentos focaram as ações da nova gestão, iniciando um importante processo de participação popular, principalmente a partir da implantação do Orçamento Participativo, da organização e estruturação dos Conselhos de Direitos e da elaboração e implementação de políticas públicas de combate à fome, à desnutrição e ao desemprego (WAMPLER, 2010).

Neste contexto, o movimento feminista na cidade continuou o processo de mobilização e articulação com o objetivo de garantir e ampliar os direitos das mulheres. Entretanto foi com as diretrizes estabelecidas pelo campo democrático popular que permitiram a ampliação da participação social, que este movimento obteve a condição ideal para fortalecer politicamente o movimento feminista na cidade e assim em 1995, foi criado o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher [CMDM].

O CMDM tem por objetivo formular políticas públicas que promovam a melhoria da qualidade de vida das mulheres em Belo Horizonte garantidas mediante a perspectiva de gênero. A criação do CMDM pode ser considerada como um importante momento da história das mulheres na cidade, dentre os diversos já abordados, que garantiu de forma definitiva a inclusão das questões de gênero e que envolvem os direitos das mulheres na agenda política local.

Este conselho possui como atribuições: o estímulo e apoio ao desenvolvimento de estudos, pesquisas e debates sobre a identidade de gênero e raça; o recebimento, exame e encaminhamento aos órgãos competentes de denúncias que envolvam a discriminação de gênero e de violência contra a mulher; o apoio aos movimentos sociais em favor das mulheres; a promoção de intercâmbios e a formação de convênios com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados direcionados a promoção, prevenção e reparação de direitos; o subsídio aos órgãos governamentais nas ações referentes à

²⁸ As informações referente às instituições Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Centro de Apoio à mulher – Benvinda, Casa Abrigo – Sempre Viva e Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher consolidadas a partir de 1992 foram pesquisadas em <http://www.pbh.gov.br> <pesquisada em 16 de dezembro de 2012>.

questão de gênero e raça; a promoção de iniciativas que identifiquem e corrijam desigualdades de gênero e raça de forma a assegurar à mulher igualdade de oportunidade e tratamento nas relações de trabalho; o desenvolvimento de ações que assegurem a adoção pelo município de Belo Horizonte das medidas constantes em leis e acordadas nas convenções internacionais relativas aos direitos das mulheres, das quais o Brasil é signatário; a organização, em conjunto com outros órgãos, de banco de dados como importante instrumento de análise da situação sócio-econômica das mulheres.

O CMDM é composto paritariamente por vinte e duas representantes, entre titulares e suplentes, sendo onze do poder público e onze da sociedade civil. É um conselho consultivo, não possui poder de deliberação, sendo este um grande dificultador no processo de implementação de políticas públicas e no controle das ações governamentais.

Possuem assentos no CMDM atualmente como representantes governamentais a Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal Educação, Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, Secretaria Municipal de Emprego e Renda e as Regionais Administrativas Venda Nova, Norte, Leste, Barreiro e Oeste. A sociedade civil é representada pelas seguintes instituições: ACP- Sempre Viva, NUNE NO-Núcleo de Mulheres do Oeste, Movimento Popular de Mulheres, Movimento Graal do Brasil, Movimento Nacional das Cidadãs Positivas, Coletivo de Mulheres: Anita Garibaldi, Associação Feminista do Bairro São Lucas, Associação dos Servidores Municipais do Ministério da Educação, Associação Lesbica de Minas Gerais, Instituto Albam e Hospital Sofia Feldman.

Para algumas dessas conselheiras o controle social, a participação popular, a possibilidade de representar as demandas da sociedade e a elaboração e fiscalização de políticas públicas são papéis fundamentais que o CMDM deve cumprir. Elas consideram que o conselho foi muito importante na articulação entre governo e sociedade civil, possibilitando os vários avanços e conquistas das mulheres na cidade. Elas citam principalmente os equipamentos públicos que acolhem as mulheres vítimas de violência doméstica e a criação do órgão municipal de gestão de políticas para as mulheres.

Um ano após a criação do CMDM foi inaugurado o Benvinda - Centro de Apoio à Mulher, fruto da luta em prol da violência contra às mulheres. Este equipamento tem como função acolher, informar e orientar mulheres em situação de violência. As mulheres nessa condição são atendidas por uma equipe interdisciplinar constituída por assistente social, psicóloga e advogada que trabalham no sentido de fortalecer e garantir direitos, promover a autonomia, auto-estima e o resgate da cidadania dessas mulheres vítimas de violência doméstica.

Na continuidade do atendimento as mulheres vítimas de violência e em situação de risco de morte, em 1997 foi inaugurado outro importante equipamento no atendimento as mulheres vítimas de violência doméstica. A Casa Abrigo – Sempre Viva [CASV] que busca assegurar e garantir os direitos das mulheres em situações de violência extrema. Este equipamento tem por finalidade o abrigo, em caráter emergencial e provisório, de mulheres e seus filhos de até dezesseis anos em risco iminente de morte devido à violência de gênero, principalmente, no âmbito familiar.

É interessante observar que somente a partir de 1998, foi criado o órgão político responsável pelo planejamento e gestão das políticas públicas das mulheres na cidade: a Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher [COMDIM]. Atualmente, a COMDIM é vinculada a Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania, e tem como função a elaboração, articulação e execução de políticas que assegurem o atendimento às necessidades das mulheres e que colaborem com a construção da equidade de gênero e com o combate as diferentes formas de discriminação contra as mulheres numa perspectiva de gênero e direitos humanos.

A organização da política municipal da mulher em Belo Horizonte é feita a partir de quatro eixos estratégicos: (i) formação para a cidadania; (ii) promoção e ações afirmativas; (iii) inclusão produtiva e social; (iv) atendimento e orientação jurídica e psicossocial. São diretrizes da política que envolve ações de promoção, prevenção, reparação e garantia de direitos.

Em 2002 observando uma tendência intersetorial de planejamento e gestão de políticas públicas foi criada em Belo Horizonte a “Rede Estadual de Atenção à Violência Contra

a Mulher”²⁹. Esta rede é constituída por instituições governamentais e não governamentais, possui como objetivo promover o debate e articular os serviços de reparação de direitos das mulheres no município e região metropolitana, visando melhorar o atendimento e encaminhamento às vítimas de violência sexual.

Em 2008, outro passo inovador foi formalizado a partir da participação e articulação entre o Governo do Brasil, a Universidade de Bristsh Columbia (Canadá) e os municípios de Belo Horizonte, Contagem, Betim e Sabará . Nesse ano, foi assinado o Protocolo de Intenções entre os municípios que criou o Consórcio Regional de Promoção da Cidadania Mulheres das Gerais. Um consórcio público organizado como uma autarquia interfederativa que integra a administração indireta dos quatro municípios que fazem parte deste consórcio ³⁰.

Na esfera municipal, o próximo passo apontado como muito importante na consolidação e fortalecimento da política para as mulheres, conforme expectativas já apontadas na quarta onda do movimento feministas é a criação do órgão executivo de gestão de políticas públicas para as mulheres no âmbito municipal, ou seja, a criação da Secretaria Municipal da Mulher. A institucionalização dessa secretaria garantirá recursos próprios e força política para dialogar de igual para igual com as demais estruturas do executivo municipal, permitindo maior poder de decisão e de implementação de políticas públicas direcionadas às mulheres da cidade, independentemente de raça, cor, idade, condição social, opção sexual, entre outras.

²⁹ Fazem parte desta rede: o Conselho Estadual da Mulher, Coordenadoria Estadual de Políticas para Mulheres, Centro Risoleta Neves de Atendimento, Núcleo de Defesa dos Direitos da Mulher em situação de Violência de Gênero, Delegacia Especializada de Crimes contra a Mulher/Polícia Civil, Defensoria Pública, Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher, Benvinda – Centro de apoio à Mulher, Casa Abrigo Sempre Viva, Promotoria de Justiça e Defesa da Mulher, Secretaria de Estado de Defesa Social, Polícia Militar de Minas Gerais, Instituto Albam, Centro Integrado de Assistência à Mulher Vítima de Violência, Consórcio Regional de Promoção da Cidadania Mulheres das Gerais, entre outros.

³⁰ Este consórcio busca promover a igualdade de gênero e combater a violência contra as mulheres na perspectiva da autonomia econômica, da equidade e do fim da violência contra as mulheres, problemas enraizados na sociedade brasileira e que envolvem aspectos sociais, culturais e econômicos. O Consórcio Mulheres das Gerais foi constituído enquanto um importante instrumento viabilizador de ações cooperadas e coordenadas entre os entes federativos, com o objetivo de ampliar o alcance no atendimento a política pública direcionada às mulheres, buscando maior efetividade na aplicação de recursos e alavancando o impacto das políticas públicas de responsabilidade partilhada entre os entes consorciados. Assim, o objetivo de interesse comum a ser realizado pelo Consórcio é a prevenção e enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, entendido como uma das formas de violação dos direitos humanos. (PROTOCOLO DE INTENÇÕES, CONSÓRCIO MULHERES DAS GERAIS, 2008).

Mostrou-se brevemente nesta seção o percurso de conformação de uma política municipal para as mulheres no município. Como indicado, até as últimas décadas do século anterior tem-se alguns episódios de mobilização das mulheres bem como são delineados algumas iniciativas governamentais isoladas contemplando as temáticas relativas à mulher. Mas os avanços significativos, como já destacados, ocorreram a partir de 1970 quando as mulheres se mobilizaram contra a discriminação feminina, a ditadura militar, o fim da censura e desigualdade entre gênero.

Com esses avanços institucionalizados a partir da intensa mobilização e participação das mulheres, a política municipal direcionada a este público ganhou robustez permitindo que a desigualdade entre gênero, as várias formas de discriminação e a violência contra as mulheres ganhassem maior visibilidade política, exigindo do poder público local ações reais que alteraram o quadro secular de exclusão social das mulheres.

Em relação à participação, tema desta pesquisa, cabe ressaltar que no percurso examinado observa-se de um lado a mobilização de sujeitos coletivos em torno de uma plataforma feminista, seja mediante mobilização específica, seja em interlocução com o governo. Assim de outro lado destaca-se a institucionalização da participação na política municipal das mulheres, que tem como marco a criação do Conselho Municipal dos Direitos da mulher em 1995 que continua em funcionamento e a despeito de seu caráter consultivo constitui-se uma instituição participativa que de alguma medida tem afetado a política local.

Mais além, em outro marco importante no âmbito de participação consiste na realização de conferências de políticas públicas, pratica pode-se dizer consolidada nacionalmente dada às várias edições ocorridas até o momento tanto em âmbito nacional, como estadual e municipal.

Na seção seguinte será apresentado como é organizada a política municipal referente à saúde da mulher em Belo Horizonte. Como ela se organiza, quais os princípios e em quais aspectos ela se aproxima da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher e das diretrizes propostas pelo II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Esta análise é importante posto que o projeto procura compreender se as propostas

aprovadas nas conferências municipais de políticas para as mulheres foram utilizadas como referência no processo de elaboração de políticas de saúde para este público.

5.1. Atenção a Saúde a saúde da mulher em Belo Horizonte

Nesta seção serão relatados alguns aspectos referentes à organização da atenção à saúde da mulher em Belo Horizonte na gestão municipal atual, verificando quais os aspectos prioritários são pautados no “Plano de Ação Mulher 2010” e se os mesmos atendem as demandas aprovadas nas três Conferências Municipais de Políticas para as Mulheres realizadas na cidade nos anos de 2004, 2007 e 2010.

Nas últimas décadas as mulheres têm conquistado um significativo espaço na arena política, o que acaba repercutindo também no campo da saúde. Como protagonistas dos movimentos sociais, as mulheres assumiram uma importante liderança na luta pela qualidade de vida e saúde. Este movimento inicia nos anos de 1980. A partir da histórica mobilização popular da Zona Leste paulista houve uma crescente participação das mulheres no controle social da saúde, sendo que atualmente elas são participantes ativas nos milhares conselhos municipais existentes no país (COSTA; SILVESTRE, 2009 *apud* RIBEIRO, 2010). Entretanto, mesmo ocorrendo uma ampla participação das mulheres nestas instituições participativas, ainda observa-se que a participação feminina nos espaços de democracia indica que os modelos participativos atuais continuam reproduzindo as desigualdades sociais de gênero, da mesma forma que a organização da política (CUNHA, 2007; DAGNINO, 2002 *apud* RIBEIRO, 2010), na qual prepondera o fenômeno de ausência das mulheres nas esferas da democracia representativa (MATOS, 2010 no prelo *apud* RIBEIRO, 2010).

É no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980 em função de pressões internacionais, que a saúde da mulher entra para a pauta da agenda política brasileira a partir da proposta mundial de redução da taxa de natalidade (NEGRÃO, 2008 *apud* RIBEIRO, 2010), que conforme já abordado anteriormente, as altas taxas de natalidade prejudicariam o desenvolvimento econômico do país.

Essas ações atacavam diretamente a reivindicação fundamental dos movimentos feministas, os quais debatiam a perspectiva centrada nos aspectos reprodutivos e não

numa visão mais ampla da saúde da mulher. Esse debate propunha que além do cuidado com a maternidade e com o câncer de mama e útero, o leque de políticas de atenção à saúde da mulher deveria ser ampliado, incluindo outros temas controversos como o planejamento familiar, a sexualidade, a violência contra a mulher e o aborto (RIBEIRO, 2010).

É a partir desse cenário que o Ministério da Saúde propõe o “Programa de Assistência à Saúde Integral da Mulher – PAISM” (1983) que buscou incorporar as demandas feministas para a área da saúde (RIBEIRO, 2010). Posteriormente, em 2003, foi elaborado a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher apresentando um conceito de saúde mais amplo a partir de dimensões relativas à sexualidade e a reprodução humana, abordados numa perspectiva de direitos sendo focadas nas discussões que envolvem gênero e promoção integral da saúde da mulher.

A organização da gestão da saúde da Mulher em todo território nacional, acompanhou esta trajetória, principalmente, com organização do SUS, que estabeleceu as diretrizes que nortearam a Política de Atenção Integral à saúde da Mulher.

Nesse trabalho, será avaliado o “Plano de Ação Mulher 2010” (PAM2010), elaborado pela Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de Belo Horizonte vigente na presente data. Esse plano foi elaborado pela Área da Mulher na Gerência de Assistência à Saúde.

O Plano de Ação Mulher 2010 possui como objetivo geral qualificar a atenção às doenças prevalentes na população em evidência, nesse sentido este modelo de atenção tem como foco as doenças prevalentes e as principais causas de adoecimento das mulheres.

A diretriz estabelecida busca avançar na qualificação da Assistência Integral à Saúde da Mulher, atendendo uma demanda histórica do movimento de mulheres. Em relação aos objetivos específicos busca a partir desse plano implementar o novo Protocolo de Atenção à Mulher na Rede Básica, reduzir a mortalidade por câncer (CA) de colo, reduzir a mortalidade por câncer (CA) de mama, implantar ações de promoção à saúde da mulher no climatério, reduzir a mortalidade materna e avançar nas ações de qualificação do pré-natal.

Ao analisar os objetivos específicos apresentados pelo Plano de Ação, nota-se que atenção está muito voltada nas questões reprodutivas ou relação materno-infantil, pois o objetivo específico que diz respeito as ações de qualificação do pré-natal é o único que possui 04 metas no plano (aumentar o percentual de gestantes com 06 ou mais consultas de pré-natal, reduzir o número de partos cesáreo, interromper a tendência crescente de prematuridade verificada nos últimos anos, incrementar progressivamente a cobertura de consultas no puerpério) , os demais apresentam apenas uma meta. Isto significa que existe uma atenção especial da SMS-SUSBH.

A seção seguinte irá apresentar as Conferências de Políticas Públicas para as Mulheres realizadas em Belo Horizonte nos períodos de 2004, 2007 e 2010, apontando os seus aspectos mais relevantes tais como organização, formato, desenvolvimento das atividades, e por fim o resultado final e as propostas aprovadas pelas participantes para a área de saúde.

5.2. As conferências de Políticas Públicas para as Mulheres em Belo Horizonte

Como já mencionado na seção anterior, foi a partir de 1992, com a eleição de Patrus Ananias para prefeito de Belo Horizonte pela “Frente BH Popular”, que se iniciou na cidade uma proposta de gestão voltada ao resgate dos ideais democráticos, projeto defendido pelo Partido dos Trabalhadores. Foram cinco mandatos consecutivos por partidos de centro-esquerda, os quais institucionalizaram um projeto de transformação política destinada a promover a justiça social e a participação popular (WAMPLER, 2010).

Portanto, Belo Horizonte é uma cidade que há mais 20 anos se empenha na promoção da participação popular que ocorre em diversos espaços e instituições participativas. A partir dos anos de 1990 o município contou com uma arquitetura participativa bastante ampla no que se refere ao número e escopo de atuação de instituições participativas (AVRITZER,2008). Dentre elas, destacam-se as conferências de políticas públicas³¹

³¹ Destaca-se que o município já realizava conferências de políticas temáticas desde os anos de 1990, além de contar com várias rodadas de Orçamento Participativo. Ou seja, a cidade de Belo Horizonte possui uma trajetória e aprendizagem institucional no âmbito da participação.

anteriormente já integradas à agenda política local. A partir desse período foram intensificadas e realizadas em parceria com a sociedade civil.

Conforme Wampler (2010), em 2009, haviam em Belo Horizonte diversos espaços participativos, pelo menos 41 conselhos municipais, cerca de 30 conselhos regionais e centenas de espaços de participação descentralizados, tais como: os postos de saúde, as escolas públicas e as comissões de proteção a parques e jardins.

As conferências de políticas públicas já foram objeto de discussão em seção anterior. Nesta seção, antes de iniciar a análise das Conferências Municipais de Políticas para as Mulheres [CMPM], destaca-se que especialmente a partir de 1993 ampliou-se na cidade o número de conferências municipais, consistindo assim, um indicativo da agenda participacionista do governo local. Nestes casos, as conferências de políticas ou temáticas, não se articulavam a uma arquitetura participativa intergovernamental que desemboca em conferências nacionais.

No âmbito nacional, como já mencionado, ocorreu uma ampliação muito expressiva de temas e números de conferências desde 2003. Entre 1998 e 2009, ocorreram 88 conferências, sendo que 55 destas foram realizadas no período de 2003-2009. No que se refere à ampliação de temas, sobretudo incluindo temas ligados as minorias, destaca-se que no governo Collor tinha-se conferências sobre 02 temas, ampliando-se para 06 no governo Itamar, 10 no governo Fernando Henrique Cardoso e 32 no governo Lula, dentre eles 22 novos temas (PROGREBENSCHI & SANTOS, 2010).

No caso das conferências nacionais, os governos locais são mobilizados e chamados a participar, ocorrendo assim uma variação significativa do número de municípios envolvidos, em cada conferência (AVRITZER, 2009; MORONI, 2009).

Nesses casos os municípios são peças chaves em virtude do desenho intergovernamental de “cima para baixo” (nos termos da expressão utilizada por Fung, 2004, p.178). Nesse sentido, é na etapa municipal que ocorre a participação inicialmente com livre acesso

dos participantes ampliando a inclusividade, principalmente de cidadãos e cidadãs de baixa renda e status.

Em Belo Horizonte, no caso específico da Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres, destaca-se que estas foram organizadas não por iniciativa independente do município, mas a partir de convocatória nacional realizada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Como mencionado anteriormente, nos anos de 2004, 2007 e 2010 o Conselho Nacional de Políticas para as Mulheres juntamente com a Secretaria de Políticas para as Mulheres convocaram a realização de conferências focadas na temática de gênero, mais especificamente, Conferências de Políticas Públicas para as Mulheres com etapas municipal, estadual e nacional.

No município de Belo Horizonte, para que as Conferências de Políticas para as Mulheres realizassem, foi necessário (de acordo com os dados dos Relatórios de avaliação das CPM 2004, 2007 e 2010) contar com a participação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher e as representantes locais das nove regionais, que organizaram e convocaram as Conferências em consonância com as prerrogativas regimentais de âmbito nacional, estadual e municipal. De acordo com os dados extraídos destes relatórios, participaram das duas etapas das três conferências municipais cerca de quatro mil e quinhentas pessoas que debateram, elaboraram e aprovaram trezentos e setenta propostas como resultado do intenso processo de participação e construção coletiva.

Fung (2004) apresenta a importância da escolha do desenho institucional como forma de aprimoramento e qualidade da participação e deliberação. Para ele, além de simplesmente congregarem cidadãos e cidadãs para deliberar uns com os outros é necessário definir o minipúblico, apresentados a partir de quatro desenhos oriundos das experiências examinadas pelo autor: fórum educativo, conselho consultivo participativo, cooperação para resolução participativa de problemas e governança democrática.

O autor aponta elementos importantes para o exame dos desenhos participativos ao indagar quem participa, como também, qual o tema, escopo e forma de deliberação. Em

relação ao primeiro elemento, para o autor o mecanismo de seleção mais comum na participação em minipúblicos é a auto-seleção voluntária, aberto a todos que desejam participar, entretanto é importante que o processo participativo alcance a maior representatividade possível da população. Nesse aspecto ele sugere algumas formas para alcançar este ideal: escolher participantes específicos que espelhem a população por meio de pesquisas de opinião, promover ações afirmativas através do recrutamento em comunidades sub-representadas e criar incentivos estruturais para que cidadãos e cidadãs de baixo status e baixa renda participem.

Em relação ao tema, escopo e o modo como são organizadas as discussões em um minipúblico, destaca-se que em geral todos os assuntos são importantes para o debate na esfera pública, já que excluir certas matérias poderia restringir a liberdade de expressão e a liberdade política, entretanto a escolha do tema modela de forma importante a sequencia da atividade e o impacto sobre um minipúblico. Já a escolha de desenho institucional a partir do modo deliberativo relaciona-se a organização, ao formato e estilo das discussões em um minipúblico. Conforme a teoria democrática, a deliberação é um processo de discussão pública na qual os participantes apresentam propostas justificadas que sustentam as decisões coletivas, assim alguns tipos de deliberações podem gerar consensos ou soluções para problemas concretos que favoreçam os mais articulados ou populares em detrimento, em muitos casos, dos mais desfavorecidos. Daí reside à importância de tais deliberações advirem de regras, justificação e planejamento que permitem o engajamento de todos os participantes.

A partir de Fung (2004), as Conferências Municipais de Políticas para as Mulheres possuem o formato de governança democrática participativa, pois procura incorporar os cidadãos e cidadãs diretamente na determinação das agendas de políticas públicas. Toda a população da cidade pode participar livremente na fase das pré conferências, entretanto nas fases seguintes, a conferência municipal, estadual e nacional, só poderão participar os delegados eleitos pela maioria. Nos aspectos referentes ao planejamento, organização e definição de temas as conferências municipal e estadual seguem as diretrizes oriundas da conferência nacional que procuram tematizar questões próximas às demandas sociais. No quesito referente ao planejamento e organização existem diretrizes dos documentos convocatórios que apontam a importância de mobilizar a sociedade civil e abrir espaços para a participação das várias representações sociais,

entretanto, nestas etapas pode haver adaptações realizadas pelos Estados e Municípios que possuem a liberdade de incluir novos eixos, temas ou mesmo novos formatos de organização e participação da sociedade civil.

De acordo com os dados dos Relatórios CMPM (2004, 2007, 2010) realizadas no município, a organização da conferência contou com uma metodologia própria da cidade, já empregada em outras IPs, como por exemplo, o Orçamento Participativo. A organização é realizada em duas fases distintas, sendo a primeira fase denominada pré-conferências. Nesta fase a participação é aberta e o acesso é livre a todos os moradores da regional, busca com este formato incentivar a participação e o debate de forma descentralizada nas nove regionais administrativas da cidade: Regional Norte, Leste, Oeste, Nordeste, Noroeste, Centro-Sul, Barreiro, Pampulha e Venda Nova. É importante salientar que entre as regionais administrativas existem diferenças econômicas e sociais marcantes, principalmente, no tange ao acesso e disponibilidade de bens públicos. Já na segunda fase, a conferência municipal, o acesso é restrito as (os) delegadas (os) eleitas (os) na fase anterior. Poderão participar também nesta fase observadores, convidados especiais, entre outros, sendo que os mesmos não terão direito a voz e voto.

Na compreensão de Cunha (2012), normalmente o desenho institucional da conferência nacional serve de parâmetro para orientar as etapas municipais e estaduais. Nos níveis locais, a conferência é convocada pelo gestor da área sozinho ou coordenada com o conselho municipal, no segundo formato ambos conduzem o processo tendo como referência o tema e os objetivos elencados pelo nível nacional. Situação esta também apresentada pelas três edições das CMPM realizadas em Belo Horizonte.

Na fase da pré-conferência, as atividades são organizadas em três momentos: (i) o trabalho é iniciado com uma palestra normalmente sobre o tema central da conferência; (ii) os participantes debatem nos grupos de trabalho os eixos orientadores da conferência e apresentam as propostas para serem aprovadas, e (iii) as propostas são apresentadas para aprovação na plenária final e os delegados eleitos para a conferência municipal. Nessa fase cada participante se inscreve livremente para participar do grupo conforme interesse pelo eixo em discussão. Para ampliar o conhecimento sobre o eixo são elaborados textos básicos evidenciando os aspectos principais do tema, facilitando o debate, a elaboração e aprovação das deliberações dos grupos. Após este momento, os

participantes elegem, através do voto direto, as (os) representantes da sociedade civil e do poder público, ou seja, as delegadas com direito a voz e voto na Conferência Municipal de Políticas para as mulheres.

Na fase da Conferência Municipal, participam as (os) delegadas (os) eleitas (os) na fase anterior (pré-conferências) com representação tanto da sociedade civil como governamental. Esta fase inicia-se também, com uma palestra sobre o tema central proposto pela conferência. Após, é apresentado o Regimento Interno a ser aprovado pela plenária. Nesse momento, as delegadas com direito a voz e voto podem propor alterações ou emendas ao texto original. Em seguida ocorrem à apresentação e aprovação de todas as alterações sugeridas, as participantes da plenária aprovam o texto final do Regimento Interno. Após iniciam-se os trabalhos nos grupos que devem analisar as deliberações das pré-conferências, aprová-las, modificá-las e/ou apresentar novas propostas.

Cada grupo é composto por uma coordenadora mediadora dos trabalhos e uma redatora que será responsável pela organização do debate e das propostas aprovadas. Ao término, cada grupo aprova as propostas do eixo, que irão compor o documento final da conferência municipal³².

Ao finalizar os trabalhos em grupo, as delegadas elegem as representantes para a etapa Estadual em conformidade com as regras estabelecidas no Regimento Interno aprovado em plenária. Normalmente, todas as participantes podem se inscrever como delegadas para a etapa referente à Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres. Este é um importante momento da conferência, pois é o momento das articulações políticas, onde os vários segmentos de mulheres se organizam para garantir a representação na Conferência Estadual. As eleições das representantes do poder público e da sociedade civil são realizadas separadamente. No caso do poder público, tanto o Executivo Municipal como o Legislativo participam do processo, aprovam os critérios de comum acordo e elegem as suas delegadas.

³² Tanto a 1ª como a 2ª conferência não havia limites de propostas que deveriam compor o documento final, já na 3ª conferência estipulou-se um limite de três propostas principais a serem encaminhadas a cada ente federativo (municipal, estadual e federal) em consonância com a responsabilidade legal.

Nas três conferências convocadas na cidade de Belo Horizonte o público participante representou os diversos segmentos da sociedade. Participaram cidadãs e cidadãos comuns sem lastros institucionais, representantes de movimentos sociais, representantes do Poder Executivo e Legislativo, ONGS, sindicatos, partidos políticos, entre outros, apontando o perfil inclusivo desta instituição participativa.

Após a eleição das delegadas para etapa estadual, realiza-se a plenária final. A redatora de cada grupo apresenta as propostas aprovadas, neste momento há abertura para destaque somente para as delegadas com direito a voz e voto presentes na plenária. Após a apresentação de todos os destaques, as propostas são aprovadas por aclamação e a conferência encerrada com a apresentação das delegadas eleitas para a Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres.

Posterior à realização da conferência, a comissão organizadora elabora o documento final e procede aos encaminhamentos legais, ficando sobre a responsabilidade da Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher encaminhar as deliberações aprovadas para as áreas de políticas temáticas ou setoriais municipais evidenciadas. Neste contexto, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher – CMDM assume o papel de controle social e passa a ser o responsável pelo acompanhamento das ações de governo, garantindo que as propostas elencadas, via processo participativo, sejam implementadas e assumidas enquanto política pública no município. Porém, em função da diversidade de interesses que envolvem a administração local, muitas destas propostas não conseguem avançar dentro do processo de governança municipal, consolidando o processo de conferência com a elaboração de políticas públicas em conformidade com processo participativo.

Os Quadros 5, 6, 7 e 8 apresentam as informações sobre as Conferências de Políticas para as Mulheres realizadas em Belo Horizonte no período de 2004 a 2010. Estes quadros foram elaborados observando as informações referentes à diretriz nacional, ao tema municipal, aos grupos de trabalho, aos eixos orientadores que normalmente são definidos pela Secretaria de Políticas para as Mulheres juntamente com o Conselho Nacional de Políticas para as Mulheres, o público participante nas duas etapas da conferência municipal, a quantidade de delegadas e suplentes eleitas para a etapa estadual e o total de propostas aprovadas.

Souza (2012) aponta que as conferências nacionais cumprem algumas finalidades distintas que reforçam a importância dessa instituição participativa para gestão pública mediante participação social: (a) agendamento diz respeito à difusão de ideias, compromissos, articulação de atores e atrizes, promoção de debates e reflexões; (b) avaliação de políticas públicas e de deliberações de conferências; (c) a participação focada tanto na ampliação quanto no fortalecimento de espaços participativos; e (d) proposição ou seja formulação estratégicas relativas garantia de direitos, articulação entre entes federados, financiamento, identificação de prioridades, entre outras.

O Quadro 5 apresenta as informações referente a I Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres [I CMPM] realizada em 2004. Nota-se que a diretriz nacional propunha a elaboração do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Ou seja, conforme Souza (2012) esta conferência teve como finalidade o agendamento pelo fato de ser a primeira conferência realizada com a proposição estratégica de elaborar o Plano Nacional de políticas para as mulheres. Pelo que parece, também a I CMPM centrou-se nesta diretriz, já que não houve nenhum tema municipal específico apresentado pela organização dessa conferência.

Outro aspecto interessante é que foram organizados 11 grupos de trabalho, sendo que a maioria (5) debateram as questões que envolvem políticas públicas, no oposto, apenas 2 grupos centraram as suas atenções na gestão participativa e controle social, tarefa de grande importância exercida pela sociedade civil no acompanhamento e controle das políticas públicas.

Esta conferência apresentou três eixos estruturadores e a partir destes 11 eixos orientadores que refletem todas as questões apresentadas pelo movimento feminista há séculos, uma importante oportunidade aberta ao debate e ajustes de compreensões, reforçando a ideia de agendamento nos termos de Souza (2012).

Por fim, foram em torno de 1500 participantes que aprovaram 202 propostas a partir dos 11 eixos orientadores (QUADRO 5).

QUADRO 5

I Conferência Municipal De Políticas Para As Mulheres – Informações Gerais

Diretriz Nacional	Estabelecer as diretrizes para a elaboração do “I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres”
Tema municipal	Não houve definição de um tema específico
Grupos de Trabalho [GT]	11
Eixos orientadores	<p>Eixos estruturadores:</p> <p>I – Políticas Públicas: GT1, GT2, GT3, GT4, GT5</p> <p>II – Erradicação da pobreza com justiça social: G6, GT7, GT8, GT9</p> <p>III – Controle social e gestão participativa: GT10, GT11</p> <p>Eixos orientadores:</p> <p>(GT1) Mulher e Poder; (GT2) Educação não Sexista, Anti Racista e não Discriminatória; (GT3) Violência Contra a Mulher; (GT4) Saúde da Mulher e Direitos Reprodutivos; Direitos Sexuais; (GT5) Trabalho e Empregabilidade; (GT6) Geração de Renda e Economia Popular; Inclusão Social; (GT7) Segurança Alimentar; (GT8) Programas, Ações e Estruturas Institucionais; (GT9) Movimentos Sociais, (GT10) Autonomia e Organização; (GT11) Diversidade das Mulheres.</p>
Participantes	<p>Pré-conferências - 900 participantes</p> <p>Conferência municipal - 600 participantes</p> <p>Total – 1500 pessoas</p>
Delegadas eleitas	100
Suplentes eleitas	Esta informação não estava disponível no Relatório Final da II CPM.
Propostas aprovadas	202

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BELO HORIZONTE, 2004.

Nota: A primeira conferência contou com três eixos estruturadores, além dos 11 eixos orientadores.

O quadro 6 apresenta os resultados da II Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres [II CPM] realizada 03 anos após a primeira, ou seja, em 2007. Nessa conferência as diretrizes nacionais propunham a análise política, econômica e social brasileira, a avaliação do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e a participação política e institucional das mulheres.

Também a II CMPM, na definição de SOUZA (2012) cumpriram as finalidades de agendamento, avaliação e participação. O tema municipal focou especificamente a ampliação e fortalecimento das mulheres em espaços de poder e decisão. Quanto aos grupos de trabalho percebe-se a focalização em 05 temas mais recorrentes nas demandas das mulheres. Nessa conferência a participação ampliou chegando às duas fases com a participação de 1636 pessoas, entretanto houve uma redução das propostas aprovadas (139). Esta situação pode estar aliada à maior focalização dos temas e consequentemente a maior qualificação do processo participativo. Também se observa a redução do número de delegadas eleitas se comparado com a I CMPM.

QUADRO 6

II Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres – Informações Gerais

Diretrizes Nacionais	I – Análise da realidade brasileira: social, econômica, política e cultural e os desafios na perspectiva da implementação do I PNPM –Plano Nacional de Políticas para as Mulheres; II- Avaliação das ações políticas propostas no PNPM, sua execução e impacto; III – Participação das mulheres nos espaços de poder;
Tema municipal	Ampliar e fortalecer a participação das mulheres nos espaços de Poder.
Grupos de Trabalho (GT)	05
Eixos orientadores	(GT1)Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; (GT2) Educação Inclusiva e não sexista; (GT3) Saúde das mulheres, direitos sociais e direitos reprodutivos; (GT4) Enfrentamento a violência contra as mulheres; (GT5) Mulher e poder.
Participantes	Pré-conferências - 1160 participantes Conferência - 476 delegadas Total - 1636 pessoas
Delegadas eleitas	65 - (Sociedade civil: 50 - Governamentais: 15)
Suplentes eleitas	Esta informação não estava disponível no Relatório Final da II CMPM
Propostas aprovadas	139

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BELO HORIZONTE, 2007b.

Nota: O eixo enfrentamento à violência contra a mulher em 2007 foi discutido a partir de vários tópicos que geraram propostas individualizadas: serviços de atendimento (23); formação e capacitação (5); Legislação/Lei Maria da Penha (5); ações de enfrentamento e redução do índice de violência (4); rede de atendimento a mulheres em situação de violência (15); outras questões apontadas (5);

O Quadro 7 apresenta os resultados da III CPM realizada em 2010. Nessa conferência a diretriz nacional propôs dois temas centrais: novamente a avaliação da conjuntura nacional centrada nos desafios frente a perspectiva de gênero e avaliação, aprimoramento e definição de prioridades focadas no II PNPM, estas duas diretrizes cumprem a finalidade de agendamento, avaliação e proposição (SOUZA, 2012).

Também, nesta conferência os temas estabelecidos pelo nível federal foram os mesmos utilizados pelo município. É interessante observar que são mantidos os 05 grupos de trabalho, entretanto, foram inseridos outros aspectos que ampliam o escopo e direcionam o trabalho do grupo, centrando em novas questões como enfrentamento a “todas” as formas de violência contra as mulheres ou educação inclusiva, não sexista, “não homofóbica e não lesbofóbica”. Nesse sentido, esta conferência incluiu as minorias presentes na diversidade sexual, garantindo maior visibilidade às questões específicas destes segmentos. Novamente há uma queda na participação, fato que merece uma avaliação mais aprofundada. Também observa-se que, reduziu consideravelmente o número de propostas aprovadas. Esta situação ocorreu em função da nova diretriz nacional que estabelecia a aprovação de “propostas prioritárias” que deveriam compor o documento final da conferência.

QUADRO 7

III Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres – Informações Gerais

Diretriz Nacional	I – Análise da realidade municipal, econômica, política, cultural e dos desafios para a construção da igualdade de gênero; II – Avaliação e aprimoramento das ações e políticas que integram o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e definição de prioridades;
Tema municipal	I – Análise da realidade municipal, econômica, política, cultural e dos desafios para a construção da igualdade de gênero; II – Avaliação e aprimoramento das ações e políticas que integram o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e definição de prioridades;
Grupos de Trabalho (GT)	05
Eixos orientadores	(GT1) Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social; (GT2) Educação inclusiva, não sexista não racista, não homofóbica e não lesbofóbica; (GT3) Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; (GT4)

	participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; (GT5) Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos;
Participantes	Pré-conferências - 1054 participantes Conferência – 280 delegadas Total: 1334 - participantes
Delegadas eleitas	50 (Sociedade civil: 40 - Governamentais: 10)
Suplentes eleitas	Esta informação não estava disponível no Relatório Final da III Conferência
Propostas aprovadas	29

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BELO HORIZONTE, 2010a.

Nota: Em 2010 foram consideradas, somente as propostas aprovadas para o município; pois a partir desta conferência as delegadas passaram a aprovar propostas separadamente para cada ente federativo.

É interessante observar que ao longo das três conferências muitas alterações ocorreram no formato de organização do processo, principalmente quanto a quantidade eixos que estruturam os debates em grupos e da quantidade de propostas aprovadas. A tendência, pelo que parece, é qualificar mais o processo, buscando aprovar propostas que contribuam com a melhoria do PNPm.

O Quadro 8 buscou consolidar a apresentação das propostas aprovadas a partir dos eixos orientadores em consonância com o ano da conferência. Como já apontado a conferência de 2004 apresentou um quantitativo maior de eixos e propostas aprovadas, diversificando o debate em torno de vários temas presentes na realidade das mulheres. A partir de 2007 e 2010 as diretrizes se aproximam, todavia a regra relativa à quantidade de propostas aprovadas mudou dificultando traçar um comparativo direto entre as duas edições. Entretanto é interessante observar que o tema relativo à saúde da mulher, direitos sexuais e reprodutivos tem o maior quantitativo de propostas aprovadas no somatório das três edições reafirmando a importância deste tema para as mulheres. Em seguida temos o tema referente a autonomia econômica sempre presente no debate que envolve a violência contra à mulher e por último aparece a educação inclusiva e não sexista que incorpora o tema da diversidade sexual.

QUADRO 8
Relação entre eixo orientador, conferência e propostas aprovadas.

Eixo Orientador	2004	2007	2010	TOTAL
• Inclusão social	11			11
• Segurança alimentar	06			06
• Programas, ações e estruturas institucionais.	37			37
• Movimentos sociais: autonomia e organização	10			10
• Diversidade das mulheres	19			19
• Trabalho e empregabilidade; • Geração de Renda e economia solidária; • Autonomia no mundo do trabalho e cidadania; • Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social;	20 19	29	07	75
• Educação não sexista, anti racista e não discriminatória; • Educação inclusiva e não sexista • Educação inclusiva, não sexista não racista, não homofóbica e não lesbofóbica;	23	18	03	44
• Violência contra a mulher; • Enfrentamento a violência contra as mulheres; • Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres;	13	10	06	19
• Saúde das mulheres e direitos sexuais e direitos reprodutivos;	35	71	08	114
• Mulher e Poder; • Reforma política; • Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão;	09	11	05	14
Propostas aprovadas	202	139	29	370

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BELO HORIZONTE, (2004); (2007b); (2010a).

Notas:

1. Em 2010 foram consideradas, somente as propostas aprovadas para o município; pois a partir desta conferência as delegadas passaram a aprovar propostas separadamente para cada ente federativo.
2. O eixo enfrentamento à violência contra a mulher em 2007 foi discutido a partir de vários tópicos que geraram propostas individualizadas: serviços de atendimento (23); formação e capacitação (5); Legislação/Lei Maria da Penha (5); ações de enfrentamento e redução do índice de violência (4); rede de atendimento a mulheres em situação de violência (15); outras questões apontadas (5);

5.3. Análise das propostas aprovadas nas Conferências Municipais de Políticas para as mulheres para a área da saúde: visão das conselheiras municipais do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher.

Na seção anterior foi apresentado o desenho e o processo de organização da Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres. Este processo conta com a participação de diversas (os) delegadas (os) e tem como objetivo a aprovação de propostas que servem de referência na elaboração de políticas públicas. Normalmente, como indicado, os temas debatidos na Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres estão relacionados às diretrizes estabelecidas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres juntamente com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. São questões relativas à saúde, educação, trabalho e renda, enfrentamento à violência, habitação e moradia, desigualdade de gênero, empoderamento, lazer, cultura e esporte, entre outros.

Como mencionado, esta pesquisa, verificará se as propostas aprovadas para a área de saúde nas três edições da Conferência Municipal da Mulher nortearam o processo de formulação de políticas públicas elaborados pela Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte.

Portanto, esta pesquisa irá analisar, sob o foco das conselheiras municipais do CMDM, se a partir da institucionalização das Conferências Municipais de Políticas para as Mulheres em Belo Horizonte este processo democrático participativo obteve avanços, garantindo que para além da possibilidade de participação que favorece a inclusão política das mulheres, ocorreu a elaboração de políticas públicas a partir das propostas aprovadas nas conferências.

Além da pesquisa documental realizada na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, no Ministério da Saúde e na Secretaria de Políticas para as Mulheres, também se utilizou o levantamento de dados como instrumento de pesquisa, a partir de questionário semi estruturado, com perguntas abertas e fechadas, aplicados em dez conselheiras³³ e direcionado ao objeto que este estudo se propõe.

³³ A pesquisa foi realizada em 10 conselheiras, sendo 06 representantes da sociedade civil e 04 representantes da área governamental. Em Função das articulações partidárias ocorrida durante o pleito municipal de 2012, muitas conselheiras representantes governamentais solicitaram licença do conselho.

Destaco que é relevante as entrevistas com as conselheiras para o enfoque pretendido, posto que as mesmas possuem importante papel de controle social, mobilização popular e articulação com o governo local tanto na organização das conferências quanto no acompanhamento das políticas públicas.

O grupo convidado a participar desta pesquisa possui um grande conhecimento e trajetória na luta pelos direitos da mulher. A maioria das conselheiras, ou seja, 9 atuam em média há 20 anos em diversos movimentos sociais. Como também, a maioria (7) é titular do CMDM, sendo que 06 representam a sociedade civil e 4 representam a área governamental.

Todas as conselheiras pesquisadas possuem idade superior a 30 anos, sendo que apenas duas tem idade superior a 60 anos. Em relação à escolaridade 4 possuem ensino médio completo, 1 ensino superior incompleto e 4 superior completo, sendo graduadas ou em fase de graduação em Geografia, Psicologia, História, Letras e Serviço Social, destas, 2 possuem especialização em Política Pública e Gênero.

As Conferências Municipais de Políticas para as Mulheres são organizadas em parceria do CMDM e a COMDIM. Todas as conselheiras pesquisadas participaram de pelo menos uma conferência, sendo que 5 participaram das conferências de 2004, 6 participaram da edição de 2007 e as 10 participaram da conferência de 2010, nenhuma participou das três conferências e 9 participaram de pelo menos duas conferências. Das 10 participantes, 04 foram eleitas delegadas para a Conferência Estadual de Política para as Mulheres, sendo 2 em 2004, 3 em 2007 e 4 em 2010. Destas, 2 foram eleitas delegadas para a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres sendo que 1 saiu como delegada nos anos de 2004 e 2010 e 1 em 2007 e 2010.

Ao perguntar às conselheiras se as mesmas consideram que as conferências municipais incentivam a participação das mulheres, 7 acreditam que sim e 3 não, entretanto, surgiram algumas considerações importantes sobre o aspecto participação das mulheres

Assim, foi necessário aplicar o questionário tanto em conselheiras titulares quanto nas suplentes, mesmo assim não foi atingido o objetivo inicial de 5/5.

em conferências municipais apresentadas tanto pelas representantes da sociedade civil quanto das representantes do governo.

“Mas fica muito aquém só participa os movimentos sociais, a política fica muito restrita a este grupo, a demanda é muito pouco acionada”; (representante do governo)

“Vão muitas pessoas para disputar a indicação para outras fases e os debates ficam no vazio”; (representante da sociedade civil)

“Tanto quem participa como quem organiza as conferências simplesmente cumprir normas, não é um fórum de debate, é um local para eleger delegadas”; (representante do governo)

“As mulheres estão mais conscientes das suas possibilidades e sobre o que existe de políticas públicas para as mulheres”; (representante da sociedade civil)

“Das mesmas participantes, né; acho que as pré-conferências possuem chances de promover maior inclusão política de outras mulheres; penso que talvez fosse melhor reforçar a participação nesta esfera”; (representante da sociedade civil)

“É praticamente as mesmas pessoas que participam” (representante do governo)

“Vejo pouca renovação da participação”; (representante do governo)

“As mulheres agora estão bem interessadas em saber os seus direitos, é importante assegurar direitos”; (representante da sociedade civil)

“A conferência é o momento de mobilizar as mulheres para discutir temas a partir de princípios democráticos e que trazem questões importantes como o papel do conselho da mulher” (representante do governo)

É interessante observar que as representantes governamentais e da sociedade civil demonstram certo descrédito quanto à ampliação da participação das mulheres. As compreensões dos dois grupos reforçam o caráter pouco renovador da participação. A impressão é de que na primeira fase (pré-conferência) existe a possibilidade de incluir politicamente mais pessoas, mas na fase da conferência municipal conforme observações das entrevistadas: “só participam os movimentos sociais, é um local para eleger delegadas, é praticamente as mesmas pessoas que participam, há pouca renovação da participação”.

Na compreensão de 7 conselheiras as conferências municipais são instituições participativas que ampliam a inclusão política das mulheres. Apenas 3 consideram que não, pois, conforme as mesmas, “deveria ser, mas na prática não funciona com o objetivo de atingir este fim; em BH não tem movimento organizado que atua diretamente nos espaços participativos (representante da sociedade civil)” ou o fato de ser o “mesmo público que participa não atinge este objetivo (representante do governo)”. Entretanto as que consideram que as conferências ampliam à inclusão política das mulheres apontam que:

“a participação amplia a visão das mulheres que passam a conhecer as políticas públicas e como são implementadas, desta forma acionam os órgãos exigindo o direito. O movimento social só exige a garantia de direitos quando bem organizado”; (representante da sociedade civil)
“é um espaço que permite se posicionar, colocar as ideias, falar em público e empoderar; uma mulher que participa de uma conferência nunca mais é a mesma”; (representante da sociedade civil)
“através da conscientização enquanto importante ator social”; (representante do governo)
“as mulheres despertam mais para o que está acontecendo, principalmente a partir do encontro com outras mulheres”; (Soc.civil)
“é um dos poucos conselhos que promovem esta inclusão, pois, traz as mulheres para este espaço”; (representante da sociedade civil)
“as informações e debates ampliam o conhecimento” (representante do governo)

Um aspecto interessante apontado por 9 das entrevistadas é de que as conferências municipais também têm como função ampliar o conhecimento e informação das participantes, principalmente nos temas relacionados à democracia e participação (10), política pública (10), gênero e raça (6), mulher e poder (6), gestão pública (5), direitos da mulher (2), violência contra a mulher (1), direitos sexuais e reprodutivos (1) e saúde da mulher (1). Algumas complementaram com as seguintes afirmativas:

“a organização das conferências permitem que as participantes façam intervenções na hora certa via moção”; (representante da sociedade civil)
“gênero e raça tem mais atrito, o movimento negro chega e toma o lugar, este movimento é um gueto”; (representante da sociedade civil)
“as pessoas ficam nos grupos aguardando apenas a eleição das delegadas, as propostas não são discutidas ou debatidas pelas participantes”; (representante do governo)

Conforme as conselheiras, dentre os temas indicados ou citados, que elas consideram mais importante para fortalecer e ampliar a participação das mulheres em Belo Horizonte, tem-se: democracia e participação (3), mulher e poder (3), gênero e raça (2), entender o que significa participação popular e política pública (2).

Sob o aspecto, fortalecimento político das mulheres, elas consideram que mulher e poder (6) são os temas mais importante, seguidos de democracia e participação (3) e autonomia das mulheres (1).

Conforme observado nos itens anteriores, na compreensão da maioria das conselheiras a participação em conferência possibilita a inclusão política das mulheres a partir do caráter educativo e de transferência de conhecimentos e informações, principalmente

nos temas relacionados à democracia e participação, mulher e poder, gênero e raça e política pública. Outro aspecto presente nesta IP e que se apresenta como muito importante para a inclusão política das mulheres é a possibilidade de participação direta na articulação, interlocução e debate.

Em relação à implementação das decisões aprovadas pelas conferências, somente 4 conselheiras acreditam que as propostas aprovadas são implementadas. Para elas:

“as conferências são referências para as políticas públicas”;
(representante do governo)

“faz parte desta participação às decisões, a conferência abre espaço para muitas pessoas da base participar”; (representante da sociedade civil)

“muitas propostas foram aprovadas, mas não temos um Plano Municipal de Políticas para as Mulheres em BH”; (Soc.civil)

“existem muitas ações que são organizadas a partir das conferências municipais”; (representante do governo)

“só em relação algumas ações pontuais”; (representante do governo)

Entretanto, alguns questionamentos surgiram e devem ser observados pelo CMDM, pois envolvem tanto as responsabilidades do conselho quanto da gestão pública municipal:

“falta uma instância que seja responsável pela deliberação, quem faz isto? O conselho faz?”; (representante do governo)

“mas ao longo do tempo tem que questionar, pois o poder público desfaz, tem que acompanhar para acontecer”; (representante do governo)

“barra na politicagem dos políticos, tem que brigar muito com os homens”; (representante da sociedade civil)

Alguns autores já apontaram a descrença que pode surgir na população quando as decisões coletivas não são respeitadas e realizadas. Nesse aspecto, a maioria das conselheiras afirmam que as propostas aprovadas nas conferências não foram implementadas pelo poder público municipal. Apontam ainda, uma disputa que consideram ter relação direta com a desigualdade de gênero “tem brigar muito com os homens” e reforçam a necessidade do controle social garantindo que as decisões sejam respeitadas e realizadas. Para tanto, consideram muito importante reforçar o caráter deliberativo do CMDM.

Ao avaliar se as propostas aprovadas nas conferências da mulher para a área da saúde foram utilizadas pelos gestores como referência na elaboração de políticas públicas, 6 consideram que “às vezes”, 3 disseram que não e apenas 1 afirmou que sim. Duas conselheiras representantes governamentais complementaram as próprias respostas

apontando que: “o que foi, foi por outros caminhos e não via propostas aprovadas nas conferências” e “depende do gestor”.

Ao focar as propostas aprovadas para a área da saúde, também as conselheiras acreditam que não, ou seja, as propostas aprovadas não referenciaram a elaboração de políticas públicas de saúde para as mulheres. Esta compreensão pode ser analisada conjuntamente com uma questão posta anteriormente sobre a possibilidade de ampliação de conhecimentos e informação a partir das conferências. Nos vários temas apresentados somente duas conselheiras afirmaram que as conferências ampliaram conhecimentos sobre saúde da mulher (1) e direitos sexuais e reprodutivos (1). Pode ser que o desconhecimento sobre as ações da área da saúde estejam influenciando a compreensão apresentada pela maioria, nesse sentido, esta situação merece maiores estudos.

Ao serem questionadas sobre como o Conselho Municipal da Mulher articula-se com a Secretaria Municipal de Saúde para o encaminhamento das propostas aprovadas pela Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres, surgiram as seguintes compreensões:

“geralmente encaminha para a secretaria de saúde e no plano anual elaborado pela COMDIM são destacadas a propostas para a área da saúde”; (representante da sociedade civil)

“não existe articulação, não se torna público o que foi aprovado”; (representante do governo)

“nunca houve esta articulação até o momento, a comissão organizadora deveria fazer isto, não existe publicização das propostas aprovadas”; (representante da sociedade civil)

“é feita via conselheiras que participam dos 2 conselhos (saúde e mulher) e informalmente entre CMDM e o gestor de saúde”; (representante da sociedade civil)

“é feita pela conselheira que representa a Secretaria Municipal de Saúde, entretanto há mais de 1 ano que este assento está vago, nas duas últimas reuniões foi uma representante, não sei se ela vai continuar”; (representante da sociedade civil)

“não existe articulação, a representante da saúde no Conselho da Mulher não participa das reuniões e a suplente aparece às vezes”; (representante do governo)

“acho que a representante da saúde no conselho da mulher é responsável por esta articulação, não sei informar direito se acontece”; (representante da sociedade civil)

“não sei informar, tenho pouco tempo no conselho, muitas políticas vem pela luta das mulheres, falta informação e consciência da política de saúde”; (representante da sociedade civil)

“não sei informar, isto não é discutido nas plenárias”; (representante da sociedade civil)

“não sei informar” (representante do governo)

A compreensão por parte da maioria das conselheiras é de que não existe articulação entre CMDM e SMS. Apontam em alguns momentos que a representante da Secretaria Municipal de Saúde no conselho é que deveria fazer esta articulação, mas que também não acontece dada a própria ausência desta representante no conselho.

Também foi questionado se o CMDM acompanha a execução das propostas aprovadas pelas conferências em foco para a área da saúde, 6 disseram que não, enquanto 3 não sabem informar e apenas 1 acredita que sim. A maioria acredita que este acompanhamento deve ser realizado a partir do Programa de Atenção Integral da Saúde da Mulher do Governo Federal ou pela representante da Secretaria Municipal da saúde no conselho da mulher. Todavia houve uma colocação que demonstra a dificuldade do CMDM em exercer a sua função de acompanhamento das propostas aprovadas, ou seja, conforme exposto por algumas conselheiras (4) “hoje, a frequência nas reuniões do conselho é muito pequena, isto dificulta as suas ações”. Ou seja, o CMDM na compreensão das conselheiras que participaram da pesquisa, não tem realizado a tarefa de acompanhar as propostas aprovadas nas conferências para a área da saúde.

Num questionamento mais direto, para 8 conselheiras (4 representantes da sociedade civil e 4 representantes do governo) as propostas aprovadas nas conferências municipais da mulher para a área da saúde não foram incorporadas à gestão da saúde da mulher em Belo Horizonte, reafirmando no campo específico relativo a área da saúde a mesma compreensão geral, ou seja, de que as propostas aprovadas pela conferência não foram incorporadas à gestão municipal. Tal situação pode ser comprovada pelo próximo questionamento que apresenta a seguinte situação: a maioria das conselheiras não recordam quais políticas públicas foram elaboradas a partir das propostas aprovadas nas Conferências Municipais de Políticas para as Mulheres.

Ao perguntar quais políticas públicas de saúde foram elaboradas a partir das propostas aprovadas pelas conferências municipais da mulher em Belo Horizonte, 7 conselheiras não lembram, algumas apontaram ações relativas as questões da violência contra as mulheres, sem muita certeza:

“não lembra, ah! a ficha que normatiza os casos de violência sexual foi incorporada ao atendimento na saúde, esta foi uma proposta aprovada em conferência”; (representante da sociedade civil)

“o combate à violência contra as mulheres nas UBS, o atendimento gera um relatório que é enviado à delegacia”; (representante do governo)

“não sei, tem pouco tempo que sou conselheira, não dá para identificar”; (representante da sociedade civil)

“não sei, este tema específico não foi discutido até o momento”; (representante da sociedade civil)

“não sei, não recordo, um pouco de ações sobre o enfrentamento a violência contra a mulher”; (representante da sociedade civil)

O último aspecto questionado é se as conferências municipais conseguem ampliar a participação das mulheres no processo de elaboração de políticas públicas para a área da saúde, 7 das conselheiras afirmam que sim e 3 não, elas consideram que:

“da saúde da mulher sim; de outras não”; (representante da sociedade civil)

“acho que as conferências abrem importantes espaços para discussão, é um avanço”; (representante do governo)

“este deve ser um objetivo das conferências, acho que a conferência da saúde é um modelo de como realizar políticas públicas, ela deve ser a nossa referência”; (representante do governo)

“ocorre como em outras políticas como da habitação, juventude, transporte, saúde”; (representante da sociedade civil)

“é muito importante, as possibilidades que a participação oferece as pessoas, fortalecendo o seu posicionamento perante as políticas públicas”; (representante da sociedade civil)

“o conselho tem pouca influência sobre a gestão da saúde na cidade”; (representante da sociedade civil)

Este último aspecto apresenta uma contradição, pois a maioria das conselheiras acredita que as propostas aprovadas nas conferências não foram utilizadas como referência para elaboração de políticas públicas para a área de saúde, mas mesmo assim, elas afirmam que as conferências ampliam a participação das mulheres no processo de elaboração de políticas públicas. Talvez esteja inserido nesta contradição o aspecto afirmado também pela maioria de que estas conferências promovem a inclusão e fortalecimento político das mulheres.

A pesquisa demonstra que existe uma dificuldade na articulação e gestão das propostas aprovadas após realização das conferências. Esta percepção ocorre porque não há uma compreensão de como os procedimentos são realizados, em algumas falas fica claro que esta deveria ser função do CMDM, mas o que parece é que não existem gestão e acompanhamento das propostas aprovadas.

A maioria das conselheiras acredita que as propostas aprovadas não foram incorporadas à gestão da saúde da mulher na cidade, isto fica evidente principalmente porque elas não

recordam de políticas públicas elaboradas a partir das propostas aprovadas. Pontualmente, indicam algumas ações relativas à violência contra as mulheres, que se destacam em função de que a política pública da mulher na cidade foi estruturada a partir deste eixo com a criação de equipamentos públicos e instituições atentas a violência contra a mulher (Benvinda, Casa Abrigo Sempre Viva, Rede Enfrentamento à Violência e o Consórcio Mulheres das Gerais).

Em relação à instituição participativa Conferências Municipais, nota-se que conforme compreensão das conselheiras municipais, este é um importante espaço participativo de articulação, poder e decisão.

A maioria das conselheiras acreditam que as conferências são espaços de participação social que ampliam o conhecimento e informação, empoderando as mulheres e promovendo a inclusão política. Nesse sentido é importante salientar que o acesso à informação constitui uma dimensão fundamental de qualquer processo deliberativo, pois se não há um fluxo informacional, necessário ao debate provavelmente não haverá trocas de razões e nem de negociações entre os (as) participantes, afetando diretamente a qualidade do processo deliberativo (AVRITZER, 2012).

Algumas questões abordadas pelas conselheiras merecem uma avaliação mais aprofundada. Para dentro do movimento de mulheres, ou seja, intragênero existe uma variedade de necessidades diferenciadas que representam a pluralidade e desigualdade social, o grande desafio é integrar as diversas demandas específicas das mulheres que são representadas por públicos femininos distintos e que possuem trajetórias e demandas diferenciadas tais como: as mulheres negras, mulheres idosas, mulheres com deficiência, mulheres indígenas, mulheres lésbicas, entre outras.

Assim, estar presente em um espaço aberto à participação igualitária de poder e decisão é essencial para o fortalecimento destes grupos que compõem o movimento feminista e de mulheres. Neste sentido, as conferências são essencialmente políticas e cumprem um importante papel de articulação entre as diversas representantes. A disputa para garantir a presença nas etapas seguintes das conferências ou mesmo para aprovar propostas e demandas próprias é fundamental numa democracia participativa, pois garante visibilidade e direitos de segmentos específicos.

Conforme já apresentado em seções anteriores, a política referente à saúde da mulher se concretiza a partir da interlocução entre poder público e sociedade civil. No Brasil, esta política foi institucionalizada em um primeiro momento a partir do tema saúde e posteriormente pela política com a criação de órgão público executivo que realiza a gestão da política para a mulher no país. Ambos organizam as diretrizes da política de atenção à saúde da mulher a partir de duas vertentes: (a) gestão pública observando as especificidades tanto de cunho político quanto temático sob a responsabilidade da Secretaria de Política para as Mulheres, o Ministério da Saúde e a Secretaria Municipal de Saúde/SUS-BH; e (b) participação da sociedade civil que independente do poder público se organiza em torno das demandas apresentadas por movimentos sociais que debatem questões relativas à saúde integral da mulher a partir de perspectiva da perspectiva de gênero e raça.

Em uma democracia participativa é natural que estas duas vertentes se encontrem em vários momentos para debater e definir os rumos que a política deve tomar em sintonia com as demandas sociais apresentadas. As conferências de políticas públicas são um destes momentos que favorecem a participação social e ampliam o diálogo permitindo a inclusão política de vários grupos sociais normalmente excluídos de processos decisórios.

Este projeto de pesquisa busca analisar se as propostas aprovadas nas três edições da Conferência de Política para as Mulheres ajudaram na elaboração das políticas para a saúde da mulher. Como visto a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (2003) está em sintonia com as diretrizes, objetivos e prioridades estabelecidos no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2008) elaboradas a partir das propostas aprovadas nas Conferências de Políticas para as Mulheres realizadas em 2004, 2007 e 2010.

Entretanto, o fato de existir no plano federal uma sintonia entre MS e SPM quanto as diretrizes, objetivos e prioridades para a atenção integral à saúde da mulher, não significa que o mesmo ocorra no plano municipal. Todavia, é no município que o serviço público acontece tanto no que diz respeito ao atendimento específico quanto ao controle social que atua no sentido de proteger os direitos de cidadãos e cidadã.

Os quadros apresentados a seguir buscam verificar a relação entre as propostas aprovadas nas CMPM, as prioridades do II PNPM e objetivos do PNAISM apresentados em três documentos que institucionalizam a política de atenção integral à saúde da mulher no país. O objetivo é verificar se as propostas aprovadas nas CMPM para a área da saúde foram utilizadas como referência na elaboração de políticas públicas no município. Os documentos utilizados para consulta foram: II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres [II PNPM], Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher [PNAISM] e o Plano de Ação Mulher 2010 [PAM2010], tendo os mesmos como gestores a Secretaria de Políticas para as Mulheres, o Ministério da Saúde e a Secretaria Municipal de Saúde, respectivamente.

A identificação de cada quadro foi definida a partir do agrupamento das demandas apresentadas pelas propostas aprovadas nas três edições da CMPM. De forma geral, os objetivos ou prioridades apresentados pela SPM e MS indicam as diretrizes estabelecidas pela política nacional. Já as propostas aprovadas nas conferências apresentam a necessidade que as usuárias do serviço de saúde percebem como importantes para que tenham uma vida mais saudável e um atendimento mais qualificado e humano. Todos os temas apresentados nos quadros constituem o conjunto das ações que integram a saúde da mulher.

O Quadro 9 apresenta o tema “Planejamento Familiar e Educação Sexual” que representando importantes aspectos relativos aos direitos sexuais e direitos reprodutivos. Somente nas edições da CMPM dos anos de 2004 e 2007 foram aprovadas propostas para este tema, na terceira edição este tema provavelmente não foi aprovado como prioridade. As demandas presentes nas propostas aprovadas buscam a divulgação, orientação e transferência de conhecimentos para adultos, jovens e adolescentes. É interessante observar que estes dois temas não constam no PAM 2010, entretanto os aparecem tanto no II PNPM quanto no PNAISM de forma muito semelhante.

QUADRO 09
Planejamento Familiar e Educação Sexual

INSTITUIÇÃO	DOCUMENTO	PRIORIDADES - OBJETIVOS – PROPOSTAS
SPM	II PNPM	<p>PRIORIDADES Estimular a implantação e implementação da assistência em planejamento familiar, para homens e mulheres, adultos, jovens e adolescentes, no âmbito da atenção integral à saúde, respeitando os princípios dos direitos sexuais e reprodutivos;</p>
MS	PNAISM	<p>OBJETIVOS Estimular a implantação e implementação da assistência em planejamento familiar, para homens e mulheres, adultos e adolescentes, no âmbito da atenção integral à saúde.</p>
SMS	PAM 2010	<p>OBJETIVOS Não foram encontradas ações relativas a esse tema</p>
CMDM	I CMPM/2004	<p>PROPOSTAS Ampliar serviços de planejamento familiar para as/os adolescentes;</p> <p>Criar novas formas de abordagens no Programa de Planejamento Familiar ampliando para a participação de jovens, com enfoque na questão de gênero;</p> <p>Garantir e agilizar os exames e as cirurgias da mulher bem como a melhoria dos programas específicas da saúde da mulher, medicamentos e todos os métodos contraceptivos gratuitos;</p> <p>Criar novas formas de abordagem no Programa de Planejamento Familiar, ampliando o enfoque na questão de gênero;</p>
	II CMPM/2007	<p>PROPOSTAS Ampliar os grupos de planejamento familiar;</p> <p>Exigir maior qualificação nos programas de planejamento familiar para acesso de um maior número de famílias, principalmente as localizadas nos bolsões de pobreza nas grandes cidades e no interior, procurando formas de eliminar fronteiras entre os municípios;</p> <p>Incluir o item orientação sexual no programa de Planejamento Familiar;</p> <p>Ampliar a abordagem da educação sexual para homens nos postos de saúde, já que hoje a responsabilidade</p>

	<p>é maior para as mulheres;</p> <p>Criar como condicional idade, nos programas Bolsa Escola e Bolsa Família a participação nos programas de planejamento familiar;</p> <p>Propiciar educação continuada com capacitação de todos os profissionais de saúde, inclusive A.C.S (Agentes Comunitários de Saúde) para promover ações de educação sexual, DSTs e AIDS e saúde da mulher em geral;</p> <p>Promover capacitações para a área de educação sexual através de palestras, oficinas, etc.;</p> <p>Promover trabalhos de grupos nos centros de saúde e pastorais, fazer campanhas informativas (palestras, divulgação) no espaço físico adequado;</p>
III CPM/2010	<p>PROPOSTAS</p> <p>Não foram encontradas ações relativas a esse tema</p>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BRASIL, 2004a; BRASIL, 2008; BELO HORIZONTE, (2004);(2007);(2010a); (2010b).

Notas: SPM: Secretaria de Políticas para às Mulheres; PNPM: Plano Nacional de Políticas para às Mulheres;MS: Ministério da Saúde;PNAISM: Política Nacional de Atenção à Saúde Integral da Mulher; SMS: Secretaria Municipal de Saúde;PAM2101: Plano de Ação Mulher 2010.CPM: Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres.

O Quadro 10 apresenta os aspectos relativos aos temas ginecologia e obstetrícia presentes nas várias fases de vida das mulheres. Como já apontado os direitos reprodutivos sempre estiveram presente nas ações de saúde e continuam chamando a atenção das autoridades sanitárias em função das altas taxas de mortalidade materna no país. Assim o cuidado com a mulher em todas as fases de sua vida de forma preventiva evita diversas doenças promovendo a qualidade de vida. Observa-se que as questões que envolvem o abortamento ou mesmo gravidez, pré-natal e puerpério estão presentes nas ações apresentadas pelas três instituições. Se observarmos as propostas aprovadas nas três conferências, novamente, apresentam deliberações que interferem diretamente na vida sexual e reprodutiva das mulheres, sejam elas portadoras de alguma deficiência, tenham alguma doença sexualmente transmissível [DST], precisam comprovar a paternidade ou mesmo necessitem de orientações preventivas contra gravidez, todas podem gerar ações concretas nos serviços de saúde.

QUADRO 10
Ginecologia e Obstetrícia

INSTITUIÇÃO	DOCUMENTO	PRIORIDADES - OBJETIVOS - PROPOSTAS
SPM- GF	II PNPM	<p>PRIORIDADES Promover a assistência obstétrica qualificada e humanizada, especialmente para as mulheres negras e indígenas, incluindo a atenção ao abortamento inseguro, de forma a reduzir a morbimortalidade materna;</p> <p>Estimular a organização da atenção às mulheres, jovens e adolescentes com queixas ginecológicas;</p>
MS - GF	PNAISM	<p>OBJETIVOS Promover a atenção obstétrica e neonatal, qualificada e humanizada, incluindo a assistência ao abortamento em condições inseguras, para mulheres e adolescentes;</p> <p>Ampliar e qualificar a atenção clínico-ginecológica, inclusive para as portadoras da infecção pelo HIV e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis;</p>
SMS - PBH	PAM2010	<p>OBJETIVOS Avançar nas ações de qualificação do pré-natal Reduzir a mortalidade materna</p>
CMDM - PBH	I CMPM/2004	<p>PROPOSTAS Garantir a posse do laudo médico mensal, explicando o acompanhamento do pré-natal e necessidades específicas e impedimentos da mulher parturiente com deficiência física, auditiva e mental; Garantia de continuidade do mesmo profissional de saúde, do pré-natal ao parto, às mulheres com deficiência;</p> <p>Realização do exame de DNA nos Postos de Saúde;</p> <p>Priorizar com critérios bem definidos a entrada de mulheres para o serviço de fertilização (Hospital das Clínicas, garantindo fornecimento gratuito dos medicamentos utilizados nos tratamentos de infertilidade);</p> <p>Ampliar o atendimento ao aborto legal nos hospitais públicos;</p> <p>Garantir a legalização do aborto;</p> <p>Implementar políticas e financiamento de pesquisas que criem o contraceptivo masculino;</p>

	II CMPM/2007	<p>PROPOSTAS</p> <p>Ampliar, através de lei, o fornecimento de medicamentos e métodos contraceptivos para mulheres e homens;</p> <p>Cobrar dos órgãos responsáveis a distribuição dos preservativos. Mais atenção às adolescentes na prevenção da Doenças Sexualmente Transmissíveis e gravidez;</p> <p>Garantir a distribuição, informação e educação sobre a utilização de preservativos e atendimento médico para as profissionais do sexo e outras mulheres em idade fértil; reduzir a burocracia, aumentar a qualidade e distribuição;</p> <p>Garantir a presença qualificada de profissionais especializados na área de obstetrícia nas Unidade Básica de Saúde;</p> <p>Ampliar vagas na central de leitos para a realização de ligadura de trompas;</p> <p>Garantir a assistência pré-natal de alto-risco, agilizando os procedimentos indicados, tais como: exames especializados, fornecimento de medicamentos para diabetes gestacionais (kit com insulina, glicosímetro, fitas) e trombose venosa;</p>
	III CMPM/2010	<p>PROPOSTAS</p> <p>Garantir a reprodução assistida aos casais vivendo com HIV.</p>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BRASIL, 2004 a; BRASIL, 2008; BELO HORIZONTE, (2004);(2007);(2010a); (2010b).

Notas: SPM: Secretaria de Políticas para às Mulheres; PNPM: Plano Nacional de Políticas para às Mulheres;MS: Ministério da Saúde;PNAISM: Política Nacional de Atenção à Saúde Integral da Mulher; SMS: Secretaria Municipal de Saúde;PAM2101: Plano de Ação Mulher 2010.CMPM: Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres.

O Quadro 11 apresenta a situação de violência contra a mulher, um problema social que reflete diretamente na saúde física e psicossocial das mulheres vítimas de violência. Em muitos casos são lesões que permanecem durante toda a vida destas mulheres, nesse sentido é essencial um atendimento humanizado e qualificado, apto a prestar um serviço que não seja discriminatório, mas que acolha e cuide destas mulheres, jovens, adolescentes e crianças vítimas das diversas formas de violência (física, psicológica, sexual, entre outras). No PNPM a atenção relativa a este tema está centrada em dois aspectos diretamente relacionados atendimento. O primeiro aponta a institucionalização e o segundo a qualidade deste atendimento as mulheres vitimadas. Já o PNAISM foca em ações que promovam a atenção às mulheres e adolescentes em situação de violência doméstica e sexual. Também é importante observar que em relação ao tema violência contra a mulher somente na I CMDM realizada em 2004 aparece uma proposta de ação focada na reparação odontológica. Esta situação é interessante, pois como já mencionado anteriormente as diretrizes da política municipal sempre estiveram centradas na violência contra a mulher, entretanto não aparecem ações de saúde reparadoras desta violência no PAM 2010.

QUADRO 11
Violência Contra as Mulheres

INSTITUIÇÃO	DOCUMENTO	PRIORIDADES - OBJETIVOS – PROPOSTAS
SPM	II PNPM	PRIORIDADES Promover a atenção à saúde das mulheres em situação de violência com atendimento qualificado ou específico; Ampliar e aperfeiçoar a Rede de Atendimento às mulheres em situação de violência;
MS	PNAISM	OBJETIVOS Promover a atenção às mulheres e adolescentes em situação de violência doméstica e sexual.
SMS	PAM2010	OBJETIVOS Não foram encontradas ações relativas a esse tema
CMDM	I CMPM/2004	PROPOSTAS Criação de políticas públicas que garantam atendimento de serviços odontológicos para as mulheres, principalmente para os casos de lesões devido a espancamentos, conforme definições da Conferência de Saúde Bucal;
	II CMPM/2007	Não foram encontradas ações relativas a esse tema
	III CMPM/2010	Não foram encontradas ações relativas a esse tema

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BRASIL, 2004 a; BRASIL, 2008; BELO HORIZONTE, (2004);(2007);(2010a); (2010b).

Notas: SPM: Secretaria de Políticas para às Mulheres; PNPM: Plano Nacional de Políticas para às Mulheres;MS: Ministério da Saúde;PNAISM: Política Nacional de Atenção à Saúde Integral da Mulher; SMS: Secretaria Municipal de Saúde;PAM2101: Plano de Ação Mulher 2010.CMPM: Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres.

O Quadro 12 apresenta as propostas aprovadas relativas às doenças sexualmente transmissíveis. Nota-se que as propostas aprovadas nas três conferências realizadas, dialogam diretamente com os objetivos/prioridades estabelecidos no PNPM e PNAISM. A grande preocupação é com a promoção, prevenção e controle das DSTs na população feminina, principalmente nas profissionais de sexo e as mulheres lésbicas. As deliberações aprovadas pelas delegadas participantes das conferências passam por ações educativas e campanhas de conscientização e orientação. É interessante nota que o PAM 2010 não apresenta ações para este tema.

QUADRO 12
Doenças Sexualmente Transmissíveis

INSTITUIÇÃO	DOCUMENTO	PRIORIDADES - OBJETIVOS - PROPOSTAS
SPM	II PNPM	<p>PRIORIDADES</p> <p>Promover a prevenção e o controle das doenças sexualmente transmissíveis e da infecção pelo HIV/Aids na população feminina;</p>
MS	PNAISM	<p>OBJETIVOS</p> <p>Promover, conjuntamente com o PN-DST/AIDS, a prevenção e o controle das doenças sexualmente transmissíveis e da infecção pelo HIV/aids na população feminina.</p>
SMS	PAM2010	<p>OBJETIVOS</p> <p>Não foram encontradas ações relativas a esse tema</p>
CMDM	I CMPM/2004	<p>PROPOSTAS</p> <p>Ampliar e promover campanhas educativas de conscientização sobre a importância da prevenção de doenças que possam causar deficiências. Ex: Síndrome Pospólio, Sífilis, Rubéola;</p> <p>Ações educativas sobre HIV/DSTs direcionadas às mulheres de todas as idades;</p>
	II CMPM/2007	<p>PROPOSTAS</p> <p>Fiscalizar mais os postos de saúde na distribuição de preservativos e outros métodos de controle de doenças sexualmente transmissíveis;</p> <p>Otimizar o envolvimento da APS (Associação das Profissionais do Sexo) dentro dos movimentos de prevenção;</p> <p>Promover a intersetorialidade com a educação, ONGs, igrejas e associações para a divulgação de direitos da população, ações de prevenção e as propostas de políticas públicas, que deve ser realizado através de cartilhas, panfletos, grupos de bairro, etc.;</p> <p>Informar e sensibilizar a população do uso de preservativo e método contraceptivo visando à prevenção não só da gravidez, mas também das doenças sexualmente transmissíveis;</p> <p>Criar programas de prevenção às DST/AIDS específico para lésbicas;</p>
	III CMPM/2010	<p>PROPOSTAS</p> <p>Elaborar e implementar o Plano Municipal de Enfrentamento à Feminilização do HIV/AIDS, de modo a assegurar a todas as mulheres o direito sexual e reprodutivo e a uma sexualidade sadia segura e responsável.</p> <p>Produzir material informativo sobre os direitos da saúde sexual e reprodutiva de mulheres soropositivas e com</p>

	HIV.
--	------

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BRASIL, 2004 a; BRASIL, 2008; BELO HORIZONTE, (2004);(2007);(2010a); (2010b).

Notas: SPM: Secretaria de Políticas para às Mulheres; PNPM: Plano Nacional de Políticas para às Mulheres;MS: Ministério da Saúde;PNAISM: Política Nacional de Atenção à Saúde Integral da Mulher; SMS: Secretaria Municipal de Saúde;PAM2101: Plano de Ação Mulher 2010.CMPM: Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres.

O Quadro 13 apresenta as propostas aprovadas referentes ao câncer de mama e o câncer cérvico-uterino. Nota-se nos três níveis governamentais que o foco está na redução da mortalidade feminina posto que estes dois tipos de câncer é muito comum neste público. Nas propostas apresentadas pelas participantes das três edições das CPM as ações demandadas orientam-se pela melhoria no atendimento hospitalar, na prioridade de atendimento as mulheres que apresentam esta doença, na garantia de cirurgia reparadora pelo SUS e principalmente na prevenção a partir de exames específicos como a mamografia, muito importante para detectar o câncer de mama.

QUADRO 13
Câncer de Mama e Cérvico-Uterino

INSTITUIÇÃO	DOCUMENTO	PRIORIDADES- OBJETIVOS – PROPOSTAS
SPM	II PNPM	PRIORIDADES Reduzir a morbimortalidade por câncer cérvico-uterino e a mortalidade por câncer de mamas na população feminina;
MS	PNAISM	OBJETIVOS Reduzir a morbimortalidade por câncer na população feminina.
SMS		OBJETIVOS Reduzir a mortalidade por CA de colo Reduzir a mortalidade por CA de mama
CMDM	I CPM/2004	PROPOSTAS Garantir a cirurgia reparadora e também atendimento psicossocial para todas as mulheres que passaram por mastectomia, e/ou histectomia;
	II CPM/2007	PROPOSTAS Priorizar e agilizar o atendimento do para câncer de colo de útero e de mama e o atendimento das consultas especializadas e exames. Ex: mutirões de Atendimento; Promover o acesso e a melhoria do atendimento a mulheres com câncer de mama direcionando-as aos hospitais e especialistas; Criar uma frente de luta pela reabertura do centro oncológico da Maternidade Odete Valadares; Ampliar e implementar o atendimento às mulheres portadoras de câncer de mama e útero no Hospital Alberto Cavalcanti, que está sucateado, e que era executado pelo Hospital Odete Valadares.
	III CPM/2010	PROPOSTAS Garantir o direito à mamografia em tempo urgente e que esta seja parte do exame preventivo para mulheres, no SUS, ampliando o acesso em 100% das mulheres até o ano de 2014.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BRASIL, 2004 a; BRASIL, 2008; BELO HORIZONTE, (2004);(2007);(2010a); (2010b).

Notas: SPM: Secretaria de Políticas para às Mulheres; PNPM: Plano Nacional de Políticas para às Mulheres;MS: Ministério da Saúde;PNAISM: Política Nacional de Atenção à Saúde Integral da Mulher; SMS: Secretaria Municipal de Saúde;PAM2101: Plano de Ação Mulher 2010.CPM: Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres.

O Quadro 14 apresenta as ações referentes à “Saúde mental, álcool e outras drogas” voltadas para o público feminino. Novamente no plano federal (PNPM e PNAISM) as diretrizes são similares e visam a implantação de um modelo de atenção a saúde mental das mulheres na perspectiva de gênero. No plano municipal o PAM 2010 não apresenta nenhuma ação referente a esta questão, como também, apenas em 2007 as delegadas aprovaram propostas referente a esse tema.

O Quadro 15 apresenta o tema “Saúde das mulheres no climatério”, é interessante observar que apenas em 2007 houve uma proposta aprovada sobre este tema nas três edições das CPM, sendo essa proposta voltada apenas para as questões relativas aos aspectos psicossociais que envolvem a saúde das mulheres no climatério, entretanto o II PNPM, PNAISM e o PAM 2010 apresentam ações de saúde mais abrangentes que buscam atender as mulheres nesta fase da vida.

QUADRO 14
Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas

INSTITUIÇÃO	DOCUMENTO	PRIORIDADES - OBJETIVOS – PROPOSTAS
SPM	II PNPM	PRIORIDADES Promover a implantação de um modelo de atenção à saúde mental das mulheres na perspectiva de gênero, considerando as especificidades étnico-raciais;
MS	PNAISM	OBJETIVOS Implantar um modelo de atenção à saúde mental das mulheres sob o enfoque de gênero.
SMS	PAM2010	OBJETIVOS Não foram encontradas ações relativas a esse tema
CMDM	I CMPM/2004	PROPOSTAS Não foram encontradas ações relativas a esse tema
	II CMPM/2007	PROPOSTAS Assegurar o acesso e o atendimento a saúde mental de todas as mulheres em todos os centros de saúde; Criar espaços de atenção, tratamento e se necessário internação para mulheres usuárias de álcool e drogas;
	III CMPM/2010	PROPOSTAS Não foram encontradas ações relativas a esse tema

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BRASIL, 2004 a; BRASIL, 2008; BELO HORIZONTE, (2004);(2007);(2010a); (2010b).

Notas: SPM: Secretaria de Políticas para às Mulheres; PNPM: Plano Nacional de Políticas para às Mulheres;MS: Ministério da Saúde;PNAISM: Política Nacional de Atenção à Saúde Integral da Mulher; SMS: Secretaria Municipal de Saúde;PAM2101: Plano de Ação Mulher 2010.CMPM: Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres

QUADRO 15
Saúde das Mulheres no Climatério

INSTITUIÇÃO	DOCUMENTO	PRIORIDADES - OBJETIVOS – PROPOSTAS
SPM	II PNPM	PRIORIDADES Promover a atenção à saúde das mulheres no climatério;
MS	PNAISM	OBJETIVOS Implantar e implementar a atenção à saúde da mulher no climatério.
SMS	PAM201	OBJETIVOS Implantar a assistência à mulher no período de climatério
CMDM	I CMPM/2004	PROPOSTAS Não foram encontradas ações relativas a esse tema
	II CMPM/2007	PROPOSTAS Criar um grupo para mulheres no climatério (menopausa)
	III CMPM/2010	PROPOSTAS Não foram encontradas ações relativas a esse tema

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BRASIL, 2004 a; BRASIL, 2008; BELO HORIZONTE, (2004);(2007);(2010a); (2010b).

Notas: SPM: Secretaria de Políticas para às Mulheres; PNPM: Plano Nacional de Políticas para às Mulheres;MS: Ministério da Saúde;PNAISM: Política Nacional de Atenção à Saúde Integral da Mulher; SMS: Secretaria Municipal de Saúde;PAM2101: Plano de Ação Mulher 2010.CMPM: Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres.

O Quadro 16 apresenta o caráter inclusivo intragênero presente nas três conferências. Nota-se que também a política nacional apresenta diretrizes atentas às demandas das mulheres negras, lésbicas, com deficiências, idosas, entre outras. Conforme pode ser observado as propostas aprovadas contemplam estes segmentos, reafirmando a importância da participação em processos decisórios.

O Quadro 17 apresenta um público feminino que parece ter pouca visibilidade social, tanto que em nenhuma das três conferências aparece qualquer referência às mulheres em situação prisional. Isto demonstra que o caráter inclusivo da conferência ocorre a partir da participação efetiva dos diversos públicos. É interessante observar que no âmbito federal aparecem ações que buscam resguardar a saúde das mulheres encarceradas. Já no PNPM a situação relativa à saúde destas mulheres aparece de forma mais abrangente focada nos direitos humanos, reforçando a reflexão de que a participação presencial é fundamental para garantir inclusividade dos diversos públicos. Por outro lado, no âmbito municipal também O PAM 2010 não apresenta ação referente a este tema.

QUADRO 16
Atenção Geracional, Etnicoracial e Diversidade Sexual

INSTITUIÇÃO	DOCUMENTO	PRIORIDADES - OBJETIVOS – PROPOSTAS
SPM	II PNPM	<p>PRIORIDADES</p> <p>Estimular a implantação da Atenção Integral à Saúde das Mulheres, por meio do enfrentamento das discriminações e do atendimento às especificidades étnicoraciais, geracionais, regionais, de orientação sexual, e das mulheres com deficiência, do campo e da floresta e em situação de rua;</p> <p>Propor alterações de legislação com a finalidade de ampliar a garantia do direito à saúde, contemplando os direitos sexuais e direitos reprodutivos das mulheres e o fortalecimento do Sistema Único de Saúde.</p>
MS	PNAISM	<p>Promover a atenção à saúde da mulher na terceira idade</p> <p>Promover a atenção à saúde da mulher negra</p> <p>Promover a atenção à saúde das trabalhadoras do campo e da cidade</p> <p>Promover a atenção à saúde da mulher indígena</p>
SMS	PAM2010	Não foram encontradas ações relativas a esse tema
CMDM	I CMPM/2004	<p>Educação e orientação para a saúde voltada para a terceira idade;</p> <p>Desenvolver política de prevenção e promoção de saúde da mulher, em especial, contra a miomatose, anemia falciforme, hipertensão e diabetes;</p> <p>Ampla atendimento à saúde das mulheres em suas diversidades (idade, raça/etnia, orientação sexual);</p>

II CPM/2007	<p>Garantir as demandas das mulheres de todas as idades, crenças, raça e com necessidades especiais das comunidades e nos Conselhos de saúde;</p> <p>Ampliar e não discriminar o atendimento da mulher negra; promover melhoria na qualidade de vida da mulher negra;</p> <p>Exigir maior articulação dos governos municipais, estaduais e da união com os movimentos GLBTT para garantir as políticas públicas que atendam demandas específicas desse público na área da saúde;</p> <p>Exigir maior atenção dos poderes públicos com relação à aplicação das políticas de saúde integral da mulher lésbica, principalmente no acesso das mesmas ao ginecologista, à prevenção ao câncer do colo de útero e de mama, e outras doenças, ao dentista, à saúde mental, etc.;</p> <p>Implementar políticas públicas diferenciadas para mulheres deficientes, desde o nascimento e com o apoio familiar;</p> <p>Apoiar a mulher com deficientes para que a mesma possa trabalhar desenvolver-se em todos os sentidos e lutar pelos seus direitos e de seus filhos; escola especializada/ passe livre para mãe quando sozinha, casa lar: com estrutura adequada compatível para cada caso, assistência médica, odontológica e jurídica;</p> <p>Criar uma estrutura que contemple a assistência completa ao envelhecimento da pessoa com deficiência, com transtorno mental e autismo;</p> <p>Garantir apoio financeiro e estrutural para as mulheres-mães de pessoa com deficiência mental, com transtorno mental e autismo, abandonadas pelos companheiros, maridos e para as viúvas e mães solteiras. Exigir que nos centros de saúde tenham atendimento especializado ao deficiente mental, com especificidade e encaminhamento a locais apropriados, onde não se misture transtorno mental com deficiência mental, como ocorre atualmente;</p> <p>Proporcionar qualidade de vida para as mulheres idosas com criação de casas com atendimento 24 horas, composto por equipe especializada em geriatria, com capacidade máxima de 15 pessoas por casa;</p> <p>Criação de um Grupo de Trabalho com atenção a saúde da população negra para que se tratem todas as questões da mulher negra e quilombola;</p> <p>Obter maior apoio financeiro e psicológico dos governantes para profissionais que atendem os deficientes mentais e suas famílias;</p> <p>Implementar o quesito cor auto referenciada em todos os prontuários de saúde;</p> <p>Promover o recorte raça/etnia nas doenças diabetes e pressão alta;</p>
-------------	--

	III CMPM/2010	Garantir o conhecimento da atenção à saúde integral das mulheres, através de materiais informativos na perspectiva de gênero, considerando as especificidades étnicas- raciais, de deficiência, de portadoras de doenças falciformes. Ampliação das equipes dos Centros de Saúde e NASF, garantindo as especialidades de geriatria, assistência social e psiquiatria, visando o atendimento às questões da saúde das mulheres, em especial ao câncer de mama e do aborto.
--	---------------	--

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BRASIL, 2004 a; BRASIL, 2008; BELO HORIZONTE, (2004);(2007);(2010a); (2010b).

Notas: SPM: Secretaria de Políticas para às Mulheres; PNPM: Plano Nacional de Políticas para às Mulheres;MS: Ministério da Saúde;PNAISM: Política Nacional de Atenção à Saúde Integral da Mulher; SMS: Secretaria Municipal de Saúde;PAM2101: Plano de Ação Mulher 2010.CMPM: Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres.

QUADRO 17 Mulheres em Situação Prisional

INSTITUIÇÃO	DOCUMENTO	PRIORIDADES - OBJETIVOS – PROPOSTAS
SPM	II PNPM	Promover os direitos humanos das mulheres encarceradas.
MS	PNAISM	Promover a atenção à saúde das mulheres em situação de prisão, incluindo a promoção das ações de prevenção e controle de doenças sexualmente transmissíveis e da infecção pelo HIV/aids nessa população
SMS	PAM2010	Não foram encontradas ações relativas a esse tema
CMDM	I CMPM/2004	Não foram encontradas ações relativas a esse tema
	II CMPM/2007	Não foram encontradas ações relativas a esse tema
	III CMPM/2010	Não foram encontradas ações relativas a esse tema

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BRASIL, 2004 a; BRASIL, 2008; BELO HORIZONTE, (2004);(2007);(2010a); (2010b).

Notas: SPM: Secretaria de Políticas para às Mulheres; PNPM: Plano Nacional de Políticas para às Mulheres;MS: Ministério da Saúde;PNAISM: Política Nacional de Atenção à Saúde Integral da Mulher; SMS: Secretaria Municipal de Saúde;PAM2101: Plano de Ação Mulher 2010.CMPM: Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres.

Por fim o Quadro 18 reforça a importância da participação, do controle social e outras questões inerentes à gestão da saúde da mulher. É a partir do acompanhamento e monitoramento das políticas públicas que a saúde integral da mulher poderá atingir a sua plenitude mediante além dos aspectos técnicos outros que envolvem a humanização do atendimento, a qualificação das equipes de trabalho, a reestruturação dos espaços físicos, a implantação das políticas públicas e a escuta contínua entre os profissionais da saúde e este público. Todas estas questões apareceram no grupo de propostas aprovadas, refletindo a percepção das mulheres que apontaram os aspectos que consideram prioritários para a saúde. É interessante observar a relevância da participação e controle social para as participantes das três edições das CPM, reforçando a importância deste tema para a garantia de direitos, também apontado anteriormente pelas conselheiras municipais dos direitos da mulher. Também o PNPM e o PNAISM reforçam a importância da participação e controle social para a política de atenção à saúde integral da mulher, entretanto os mesmos não aparecem no PAM 2010.

QUADRO 18
Saúde Integral da Mulher e controle Social

INSTITUIÇÃO	DOCUMENTO	PRIORIDADES - OBJETIVOS – PROPOSTAS
SPM	II PNPM	Fortalecer a participação e mobilização social em defesa da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher;
MS	PNAISM	Fortalecer a participação e o controle social na definição e implementação das políticas de atenção integral à saúde das mulheres;
SMS	PAM2010	Não foram encontradas ações relativas a esse tema
CMDM	I CPM/2004	Implementação e monitoramento do PAISM no município; Livre exercício sexual é direito de toda mulher;
	II CPM/2007	Garantir e ampliar recursos humanos através de contratações principalmente nas áreas de periferia; ampliar a contratação de profissionais e estagiários na área da saúde (acadêmicas, medicina, enfermagem, superior, técnicos em enfermagem, patologia) assistentes sociais fisioterapeutas e psicólogos para maior viabilidade dos serviços oferecidos pelos centros de saúde; proporcionar o acolhimento nas Unidade Básica de Saúde todos os dias; melhorar o acolhimento, investimento e atendimento no PSF; ampliar o atendimento do PSF e capacitar e qualificar a equipe; Elaborar um calendário anual com eventos relacionados à Saúde da Mulher; Criar uma Clínica da Mulher com especialidades como: Angiologia, Ginecologia, Psicologia, Odontologia, Medicina Alternativa, Massagens Terapêuticas, Homeopatia, e para situações de aborto; criar hospital de referência exclusivo para a mulher; criar, no centro de especialidades médicas, espaço de atendimento exclusivo para mulheres; promover a melhora de qualidade de vida da mulher, no atendimento de suas especificidades; Ampliar os Centros de Saúde em número e espaço físico e aumentar a equipe que compõe o Centro de Saúde; Ampliar a descentralização dos atendimentos de RX, ultra-som, e mamografia; Agilidade nos resultados de exames e consultas especializadas para facilitar o tratamento; Ampliar, divulgar e incentivar a participação nas comissões locais, distritais e conselho municipal de saúde usando para isto os meios de comunicação;

		<p>Ampliar, divulgar e incentivar a participação nas comissões locais, distritais e conselho municipal de saúde usando para isto os meios de comunicação;</p> <p>Participação ativa nas comissões locais de saúde;</p> <p>Participação no controle social nas esferas distrital e municipal;</p> <p>Criar uma ouvidora de Saúde nas Regionais através da reivindicação junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Mulher;</p> <p>Resgatar conceitos sobre controle social/SUS;</p> <p>Garantir o levantamento semestral das demandas dos postos de saúde junto às comissões locais de saúde;</p> <p>Promover e pesquisar de dados que deverão ser considerados para a discussão no controle social;</p> <p>Promover a intersetorialidade da secretaria de saúde com as secretarias de políticas sociais e educação, divulgando informações e serviços prestados, de modo que os usuários sejam encaminhados com maior agilidade;</p> <p>Evitar a rotatividade dos médicos nos serviços de atendimento à mulher;</p> <p>Promover melhor integração entre médico e paciente na atenção mulher;</p> <p>Capacitar com frequência os profissionais que trabalham no serviço de saúde;</p> <p>Garantir a preparação e treinamento educacional para atendentes em centros de saúde de todos os níveis, de modo a melhorar a qualidade do atendimento;</p> <p>Avaliar periodicamente os funcionários do serviço de saúde pela comunidade;</p> <p>Maior divulgação dos recursos disponíveis no município e na área de saúde;</p> <p>Rever e direcionar os gastos públicos das especialidades médicas para mulheres;</p>
	III CMPM/2010	Garantir que o Plano Municipal de Políticas para Mulheres de Belo Horizonte inclua a construção do Hospital da Mulher através do SUS, com localização central e estrutura necessária para atender integralmente à saúde das

		<p>mulheres, sem discriminação, sejam elas negras, lésbicas, bissexuais, deficientes, mulheres vivendo com HIV ou com anemia falciforme, garantindo o direito e o fácil acesso da mulher às políticas de saúde.</p> <p>Priorizar a viabilidade do atendimento do baixo risco nas Unidades Básicas de Saúde nas equipes do Programa de Saúde Feminina;</p>
--	--	---

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BRASIL, 2004 a; BRASIL, 2008; BELO HORIZONTE, (2004);(2007);(2010a); (2010b).

Notas: SPM: Secretaria de Políticas para às Mulheres; PNPM: Plano Nacional de Políticas para às Mulheres;MS: Ministério da Saúde;PNAISM: Política Nacional de Atenção à Saúde Integral da Mulher; SMS: Secretaria Municipal de Saúde;PAM2101: Plano de Ação Mulher 2010.CMPM: Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres.

É importante salientar que as análises realizadas foram baseadas nas fontes documentais pesquisadas. Conforme observado o Plano de Ação Mulher 2010 elaborado pela SMS não apresentou ações para todas as questões que envolvem a saúde integral da mulher, isto não significa que estas ações não estejam sendo realizadas. Provavelmente elas estão organizadas de forma descentralizada por outras áreas da SMS. Entretanto seria importante que o PAM 2010 apontasse estas ações, indicando prioridades, metas, responsáveis e outras informações que permitisse compreender de forma mais abrangente a organização da política de atenção à saúde da mulher no município.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir deste estudo importantes aspectos se apresentaram na discussão entre participação social e elaboração de políticas públicas. A participação social é um instrumento que busca garantir que as decisões coletivas e deliberadas em fóruns de debate e negociação sejam legitimadas pelos governantes. A grande questão é garantir que estas instituições (governamentais e participativas) e sociedade civil se articulem de tal forma que as decisões coletivas sejam respeitadas e implementadas.

Esta pesquisa propôs analisar a democracia participativa e a democratização das relações entre Estado e sociedade a partir do exame das Conferências de Políticas para Mulheres em Belo Horizonte. Nesse caso, o estudo focou as questões de gênero, mais especificamente as demandas da saúde aprovadas pelas participantes nas três edições dessas conferências realizadas em Belo Horizonte nos anos de 2004, 2007 e 2010 e nos seus encaminhamentos. O desenvolvimento do trabalho apontou algumas questões fundamentais relativas ao fortalecimento democrático e a inclusão política de segmentos sociais considerados politicamente minoritários.

A partir de levantamento e análise documental buscou-se relacionar o conjunto de propostas aprovadas pelas conferências municipais da mulher e a implementação das mesmas pela área da saúde do município. Observou-se como ocorreu a interlocução para dentro da gestão municipal e com outras instituições responsáveis pela execução das políticas da mulher no âmbito nacional. Posto que, as diretrizes que norteiam a Política Nacional da Mulher encontram-se a cargo da Secretaria de Políticas para as Mulheres e na relação desta com os demais órgãos governamentais gestores de políticas temáticas, como a saúde, cuja gestão central da política nacional é realizada pelo Ministério da Saúde.

As entrevistas semi-estruturadas com dez conselheiras do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher buscaram relacionar o conjunto de propostas aprovadas e a implementação das mesmas pela área da saúde do município.

A base teórica apresentada no segundo capítulo mapeou os teóricos participacionistas e deliberacionistas observando as formas de participação e deliberação como meio de inclusão

política, com potenciais para a inclusão social, destacando-se a noção de instituições participativas e sua diversidade. Desembocaram-se, mais especificamente, na abordagem das conferências de políticas públicas, espaços de participação social que ao longo dos últimos anos vem ganhando expressividade na arquitetura da democracia brasileira.

O terceiro capítulo apresentou as Conferências Nacionais de Políticas Públicas desde suas formas de organização, aos objetivos e alcances deste tipo de instituição participativa, destacando-se seu desenho e potencial de inclusividade.

Em seguida, no quarto capítulo, buscou-se situar as discussões que permeiam o debate em torno do movimento feminista, apontando o seu fortalecimento a partir dos anos de 1970 (no auge da visibilidade dos movimentos sociais) e os seus resultados na influencia das pautas na agenda governamental. No contexto brasileiro, o estudo concentrou-se na organização e institucionalização do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Mulheres.

No quinto capítulo foram apresentados aspectos específicos de Belo Horizonte relativos ao movimento feminista e a sua organização na cidade também a partir de 1970. Mostrou-se que a institucionalização de diversas políticas para as mulheres que ocorreram a partir de 1992 (Gestão Patrus Ananias) resultaram desta construção coletiva das mulheres que de forma organizada passaram a exigir a garantia de direitos.

O sexto capítulo mostrou as CMPM como se organizam, quais os resultados alcançados e a interlocução desses com as políticas direcionadas às mulheres no âmbito federal e municipal. A partir dos levantamentos documentais e dos resultados das entrevistas realizadas com as conselheiras do CMDM, duas questões foram localizadas: a capacidade inclusiva das CMPM e a elaboração de políticas para as mulheres na área de saúde a partir das propostas aprovadas pelas participantes e delegadas eleitas nas três conferências realizadas na cidade.

Como discutido, a participação social pode afetar diretamente as políticas públicas ao definir novos padrões para os processos de decisão. Como também, a participação da sociedade civil nas instituições participativas pode propiciar o aprofundamento e ampliação da democracia em sociedades complexas, desiguais e plurais, contribuindo decisivamente para o

fortalecimento dos sujeitos envolvidos em processos de decisão coletiva. Nesse sentido é fundamental o resgate da sociedade civil organizada a partir do ativismo político que se concretiza nas diversas formas de associativismo presentes na sociedade, tais como: movimentos sociais, redes articuladoras de políticas públicas, sindicatos ou, ainda, partidos políticos, entre outras. Paralelamente, destaca-se a relevância das instituições participativas que possibilitam o encontro entre sociedade civil e governo, garantindo um novo formato institucionalizado do exercício democrático mediante inclusão de novos atores e atrizes que passam a interferir diretamente nas decisões políticas.

Como já abordado, as desigualdades sociais geradas pelo capitalismo não foram solucionadas pela política competitiva e, da mesma forma, o funcionamento da democracia representativa não foi suficiente para resolver problemas relativos à (re)distribuição de recursos. Teóricos da democracia participativa defendem a importância de que haja diferentes espaços que propiciem a efetiva participação política, associando a qualidade da democracia com a formação de identidades coletivas e a possibilidade efetiva de partilha de poder e de recursos socialmente produzidos (PATEMAN, 1992; SANTOS, 2003; AVRITZER, 2012).

Nesse sentido, a democracia brasileira, principalmente na última década, tem vivenciado uma série de experiências de participação que caminham na direção de possibilitar que a partir da ampliação da inclusão política também possa ocorrer à inclusão social. Se analisarmos sob o foco institucional, percebemos que ao longo dos últimos anos houve um fortalecimento de diversas instituições do Estado brasileiro, sendo muitas fundamentais para a consolidação da democracia no país. Estas novas instituições fazem parte de uma arquitetura que garante avanços sustentáveis de uma opção democrática, atenta as desigualdades, a diversidade e a pluralidade presente na sociedade brasileira.

Dentre os grupos politicamente minoritários encontram-se as mulheres que a partir do movimento feminista passou a defender os seus interesses numa perspectiva de gênero, questionando os sistemas culturais e políticos construídos em função dos papéis sociais atribuídos historicamente às mulheres. Assim o movimento feminista implicou diretamente nos avanços referente à democratização das relações de gênero no âmbito da sociedade, como também, nas formas de intervenção do Estado a partir de políticas públicas direcionadas a este

público. Muitas destas conquistas foram garantidas pela participação das mulheres nas Conferências de Políticas para as Mulheres realizadas no Brasil a partir de 2004.

É certo que as diretrizes deste novo momento do país foram estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, que garantiu em diversos artigos a presença da sociedade civil na vida pública enquanto um conjunto de atores sociopolíticos que também exercem um importante papel na definição da agenda governamental. Como indicado por vários autores, exatamente por esta condição que observamos os avanços institucionais presentes no país. Principalmente, destacam-se os avanços em relação às instituições participativas, espaços de articulação, de empoderamento, de conhecimento, de decisão política e de afirmação e garantia de direitos humanos, que são essenciais para conquistar a liberdade e requerer a igualdade política.

As instituições participativas, entre elas as conferências de políticas públicas, são espaços democráticos que permitem por um lado a visibilidade das demandas apresentadas pelos atores sociais, por outro, reforçam as possibilidades de afetar os rumos das políticas públicas, de engendrar inovações e de influenciar nos processos decisórios.

Como apresentado, as conferências de políticas públicas possuem um desenho participativo de “baixo para cima” (FUNG e WRIGHT, 2003; BAIOCCHI, 2003 *apud* AVRITZER, 2008), permitindo que a participação ocorra a partir do cidadão que inicialmente tem livre acesso, reafirmando o processo que se inicia com a sociedade civil e aponta para as instituições os interesses definidos coletivamente. Este formato garante maior inclusão social, pois na etapa municipal, principalmente da forma como é organizada em Belo Horizonte, a participação é aberta á toda população.

As três edições da CMPM em Belo Horizonte garantiram uma intensa participação deste público. Foram mais de 4.500 mulheres que participaram e aprovaram trezentas e setenta propostas direcionadas a diversas áreas de política pública. Nesse sentido, existe uma trajetória consolidada e uma experiência de participação direta das mulheres em processos decisórios na cidade.

Conforme constatado na pesquisa, para as conselheiras do CMDM a participação amplia a visão das mulheres que passam a conhecer as políticas públicas e como elas são implementadas, desta forma, exercem o controle social, acionando os órgãos governamentais e exigindo o cumprimento de direitos.

O desafio desta dissertação foi perceber os limites entre as instituições que de certa forma organizam a política para as mulheres e como as mesmas se articulam e relacionam com os processos participativos. Principalmente, a partir da relação entre as instituições presentes no âmbito nacional e no municipal, ou seja, a SPM, MS, CMDM e SMS. Nesse sentido, podem-se vislumbrar dois eixos: o eixo político em consonância com as atribuições da SPM e do CMDM e o eixo temático representado pelo tema saúde sob a responsabilidade do MS e SMS.

Conforme abordado a SPM elaborou a partir das conferências de políticas para as mulheres ocorridas nos três níveis de governo o PNPM como resultado do processo que envolveu a participação de milhares de mulheres em todo o país. Já o eixo temático saúde possui outra trajetória organizada a partir das diretrizes SUS que estabelece, a priori, as responsabilidades relativas à saúde de cada ente federado. Entretanto é interessante apontar que o PNAISM dialoga diretamente com todas as demandas apresentadas pelo movimento feminista e com as diretrizes estabelecidas no PNPM, mas se observarmos o PAM 2010 da SMS percebe-se que o mesmo centrou os seus esforços em apenas três questões referentes à saúde da mulher: ginecologia e obstetria, câncer de mama e cervicouterino e saúde no climatério. O fato deste plano centra-se nestas ações não significa que o município não tenha programas ou ações governamentais direcionadas às demais áreas presentes no PNPM e PNAISM (planejamento familiar, educação sexual, violência contra a mulher, saúde mental, álcool e outras drogas, doenças sexualmente transmissíveis, atenção geracional e étnico racial, diversidade sexual e mulheres em situação prisional). Provavelmente estas ações não contempladas pelo PAM 2010 devem estar descentralizadas em várias frentes da área de saúde no município. Entretanto seria importante que estas ações fossem organizadas em um único documento possibilitando a visualização ampla das ações que compõem a gestão da saúde da mulher e como funciona a articulação entre os diversos setores da SMS e destes com a área da saúde da mulher no município. A integralidade das ações pode por um lado fortalecer a política de atenção à saúde da mulher, e por outro organizar essas ações de saúde numa perspectiva que contemple as demandas historicamente apresentadas pelas mulheres reafirmadas nas CMPM.

Na perspectiva da participação das mulheres, a partir das CMPM, dois importantes aspectos foram apresentados pelas conselheiras do CMDM. O primeiro diz respeito à inclusão política das mulheres neste tipo de IP; o segundo refere-se à elaboração de políticas públicas para a área da saúde utilizando a partir das propostas aprovadas nas CMPM.

No primeiro aspecto, foi apontado na pesquisa que é a partir das conferências que as mulheres despertam para as suas realidades, principalmente no encontro com outras mulheres. Nesse sentido, conforme os participacionistas, a participação não é resultado de processos individuais e sim de processos coletivos (e deliberativos) que se afirmam enquanto importante instrumento de transformação social.

Na compreensão das conselheiras, uma mulher que participa de conferências de políticas públicas nunca mais é a mesma. A partir de Pateman (1970) esta afirmativa sustenta o alcance de processos participativos, pois um dos produtos ou resultados da participação é a dimensão de aprendizagem política.

No segundo aspecto referente à elaboração de políticas públicas, a maioria das conselheiras acredita que as propostas aprovadas não foram incorporadas à gestão da saúde da mulher na cidade, ficando evidenciada esta afirmativa, pois as mesmas não conseguem recordar políticas públicas elaboradas a partir destas propostas.

Esta questão é reforçada quando as conselheiras apontam que falta uma instância que seja responsável pela implementação e acompanhamento das deliberações, pois ao longo do tempo tem que questionar e acompanhar para acontecer senão o poder público desfaz, barrando na politicagem dos políticos. Acrescentam ainda que é necessário brigar muito com os homens para que as demandas das mulheres façam parte da agenda política.

Na compreensão das conselheiras existe uma dificuldade na articulação e gestão das propostas aprovadas após realização das conferências. Esta percepção ocorre pois existe um desconhecimento de como é realizada a articulação interinstitucional pelo CMDM, deixando a sensação de que não há este desmembramento e controle social posterior as propostas aprovadas e seus devidos encaminhamentos.

Outra questão que chama atenção na pesquisa, que merece um estudo mais aprofundado e que se relaciona com o que Fung (2004) apresenta, refere-se ao aspecto central da democracia participativa, ou seja, a igualdade de participação direta das(os) cidadãs(ãos) nos processos de decisão. Entretanto a fala correspondente ao movimento das mulheres negras, apresentada na pesquisa, aponta a necessidade de repensar a condução dos direitos legítimos dos diversos segmentos presentes no interior do movimento de mulheres. Existem muitas questões da luta que podem ser tratadas de forma ampla, outras devem atender as especificidades de cada segmento. Este reconhecimento por parte de todas as participantes é essencial para o fortalecimento da luta que defende a igualdade de gênero, mesmo compreendendo que esta situação não é uma tarefa fácil, posto que a agenda política é pequena para tantas demandas apresentadas.

Neste sentido também Cohen (2009) apresenta um importante aspecto da política democrática que ao envolver a deliberação pública focada no bem comum, requer alguma forma de igualdade vocalizada entre os cidadãos. Permitindo que as identidades e interesses destas cidadãs se apresentem de tal forma que contribua para a formação do bem comum, ou seja, o movimento de mulheres (feministas ou não) ao reconhecer e permitir de forma igualitária que as identidades e interesses de mulheres negras, brancas, amarelas, indígenas, idosas, deficientes, lésbicas, do campo e da floresta, entre outras, sejam vocalizadas, garante que a justiça social possa ser estendida a um grupo maior de mulheres, muitas vezes invisíveis socialmente. Consequentemente, isso fortalece o movimento feminista organizado a partir de questões amplas, mas atento às especificidades dos vários segmentos presentes intragênero.

Desta forma, as conferências de políticas públicas são espaços de participação que permitem além da vocalização dos diversos atores e atrizes, a possibilidade de concretizar demandas sociais, dar visibilidade aos segmentos sociais, desenvolver capacidades que partem do individual e se concretizam no coletivo, garantindo o reconhecimento e a inclusão política das mulheres que assumem o seu lugar no espaço público e consequentemente na arena política.

De um lado, este estudo pode afirmar, a partir do olhar das conselheiras do CMDM, que as CMPM permitem a inclusão política de mulheres que participam deste processo de decisão coletiva, por outro, as propostas aprovadas não são utilizadas como referência para elaboração

de políticas públicas de saúde para as mulheres no município, situação esta que também pode ser comprovada (em parte) pelo Plano de Ação Mulher 2010 (SMS/SUSBH).

Com certeza, esta trilha de investigação merece ser mais explorada, posto que procurou-se analisar um processo participativo local diretamente conectado a duas políticas nacionais (PNPM e PNAISM), uma construída a partir da participação direta de cidadãs (PNPM) e a outra com apoio dos movimentos feministas, profissionais da área de saúde. Uma focada no sujeito de direito (as mulheres) e a outra no objeto deste direito (a saúde). Nesse sentido o objeto tem que estar atento às demandas do sujeito, ou seja, as ações de saúde devem atender as demandas de saúde da mulher apontadas e aprovadas em processos participativos.

Se observarmos no âmbito nacional existe uma sintonia entre as diretrizes estabelecidas pelas duas políticas, mas no âmbito municipal parece que esta mesma sintonia não ocorre. Tem-se a impressão de que existe uma distância entre as instituições responsáveis pela gestão da saúde e pelo controle social de política para a mulher no município. Talvez, uma possível solução seria promover maior articulação e aproximação entre as propostas aprovadas pelas conferências temáticas (saúde, educação, habitação, etc.) e as conferências setoriais (mulher, pessoa idosa, pessoa com deficiência, etc.). Poderia constituir um fórum de conselhos temáticos e de conselhos setoriais, garantindo maior articulação e efetividade entre as propostas aprovadas pela política setorial e a implementação pela política temática. Este seria um importante exercício de intersetorialidade entre os diversos órgãos de gestão e de controle de políticas públicas municipais. Neste formato seria permitido que a elaboração de políticas públicas observasse de um lado as necessidades apresentadas pela sociedade civil, e de outro, as diretrizes políticas e administrativas estabelecidas pela gestão. Ambas organizadas conjuntamente e focadas em objetivos comuns.

Finalmente, as questões apresentadas por esta investigação mostram-se relevantes para o estudo sobre participação social, instituições participativas e conferências de políticas públicas, que nesta pesquisa adicionou algumas questões que merecem maiores investigações. É certo que existam limites teóricos e empíricos na pesquisada apresentada, mas com certeza é um estudo que apresenta novos olhares que os pesquisadores devem estar atentos, pois o objeto das conferências de políticas públicas (é a elaboração de políticas públicas a partir de

decisões coletivas) esbarra em aspectos políticos e institucionais que limitam o alcance desta instituição participativa.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Débora Rezende. *Representação política e conferências: os desafios da inclusão e pluralidade*. Texto para discussão. IPEA nº 1750, Brasília, DF. Junho de 2012.

ALONSO, Ângela. *As Teorias dos Movimentos Sociais: Um Balanço do Debate*. Revista Lua Nova, n.76: 231-237, São Paulo, 2009.

ANDREWS, Christina W. *Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: Uma Abordagem Habermasiana*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.48, nº 2, 2005, pp.271-299.

ARRETCHE, Marta. *Federalismo e Políticas Sociais no Brasil*. São Paulo em Perspectiva, 18(2), 2004.

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS. *Políticas Públicas para a Igualdade: Balanço de 2003 a 2010 e desafios do presente*. Brasília: Athalaia Gráfica e Editora, 2011a.

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS. *A luta Feminista nas Políticas Públicas. III Conferência de Políticas para as Mulheres Propostas e questões para o debate*. Brasília, DF, 2011b.

AVRITZER, Leonardo. *Cultura Política, Atores Sociais e Democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.28, 1995.

AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil Democrático*. Revista Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, pp. 43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências Nacionais de Participação Social*. Cortez Editora. São Paulo, 2009. AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil e participação no Brasil Democrático*. p.27-54.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências Nacionais de Participação Social*. Cortez Editora. São Paulo, 2009. MORONI, José Antônio. *O direito à participação no Governo Lula*. p. 107-141.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *A Dinâmica da participação local no Brasil*. Cortez Editora. IPEA. São Paulo, 2010. RIBEIRO, Uriella Coelho. *Saúde é assunto para as mulheres: um estudo sobre a dinâmica participativa de Conselhos Municipais de Saúde*. p.215-252.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *A Dinâmica da participação local no Brasil*. Cortez Editora. IPEA. São Paulo, 2010. WAMPLER, Brian. *Transformando o Estado e a Sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associativa e de políticas públicas*. p.394-439.

AVRITZER, Leonardo. *Conferências Nacionais: Ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Texto para discussão nº 1739. IPEA, Rio de Janeiro, RJ, maio de 2012.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Mais Mulheres no Poder: a contribuição à formação política das mulheres*. Material elaborado por MATOS, Marlise; CORTÊS, Iáris Ramalho. Brasília, 2010

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. <<http://www.spm.gov.br>> pesquisa realizada em 10 de dezembro de 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. <<http://www.portadasaude.gov.br>> pesquisa realizada em 05 de março de 2013.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. *Democracia e participação social: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbana pós-1980*. Tese de Doutorado apresentada ao curso de Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011a.

BRASIL, Flavia; CARNEIRO, Ricardo. *Democracia e Desenhos Institucionais Participativos*. Revista de Ciências Sociais, vol. 15: 71-87, n.02, 2011b.

BOURDIEU, Pierre. *A Dominação Masculina*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1998.

CARNEIRO, Vanderson Gonçalves. *Organização societária, instituições participativas e a Política Nacional de Economia Solidária*. Artigo apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro, 2009.

CKAGNAZAROFF, Beck Ivan; MOTA, Rodrigues Nomaston. *Relação entre Descentralização e Intersetorialidade*. Belo Horizonte. < <http://cappf.org.br>> pesquisa realizada em 05 de março de 2013.

CONSÓRCIO DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA MULHERES DAS GERAIS. *Protocolo de Intenções*. Belo Horizonte, 2008.

COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. *Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. Editora 34. São Paulo, 2004. FUNG, Archon. *Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências*. p.173-209.

COSTA, Ana Alice Alcântara. *O Movimento Feminista no Brasil: Dinâmicas de uma Intervenção Política*. Gênero, v.5, n.2. Niterói, 2005.

COSTA, Frederico José Lustosa. *Estratégia, reforma do Estado e políticas públicas no Brasil. Perspectiva em Políticas Públicas*. Belo Horizonte, vol.II, n.04,p.142-153, jul/dez 2009.

CUNHA, Eleonora Shettini M., *Conferências de Políticas Públicas e Inclusão participativa*. Texto para discussão nº 1733. IPEA. Rio de Janeiro, Maio de 2012.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades*. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.279-303

DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora UNB, 2001.

DUARTE, Constância Lima; CARMO, Dinorah; LUZ Jalmice. *Mulheres de Minas: Lutas e Conquistas. 25 anos de criação do Conselho Estadual da Mulher*. Imprensa Oficial, Belo Horizonte, 2008. DUARTE, Constância Lima. *O Feminismo no Brasil: histórias e protagonistas*. p.26-48.

DUARTE, Constância Lima; CARMO, Dinorah; LUZ Jalmice. *Mulheres de Minas: Lutas e Conquistas. 25 anos de criação do Conselho Estadual da Mulher*. Imprensa Oficial, Belo Horizonte, 2008. CARMO, Dinorah. *O Movimento de Mulheres em Belo Horizonte*. p.49-52.

DUARTE, Constância Lima; CARMO, Dinorah; LUZ Jalmice. *Mulheres de Minas: Lutas e Conquistas. 25 anos de criação do Conselho Estadual da Mulher*. Imprensa Oficial, Belo Horizonte, 2008. FLEURY, Beth. *70 horizontes e 70 motivos para ir às lutas*. p. 58-62.

DUARTE, Constância Lima; CARMO, Dinorah; LUZ Jalmice. *Mulheres de Minas: Lutas e Conquistas. 25 anos de criação do Conselho Estadual da Mulher*. Imprensa Oficial, Belo Horizonte, 2008. LUZ, Jalmice. *Mulheres em Movimento em Minas*. p.88-105.

DUARTE, Constância Lima; CARMO, Dinorah; LUZ Jalmice. *Mulheres de Minas: Lutas e Conquistas. 25 anos de criação do Conselho Estadual da Mulher*. Imprensa Oficial, Belo Horizonte, 2008. MELO, Neusa Cardoso. *Vinte e cinco anos: muitas conquistas, grandes desafios*. p. 225-237.

FAHEL, M; NEVES, J.A. (Org.). *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. Editora Pucminas. Belo Horizonte, 2007. BRASIL, Flávia de Paula Duque. *A participação Cidadã nas políticas sociais e na Gestão de Programas e Projetos*. p.115-153.

FUNG, Archon. *Associations and Democracy: Between Theories, Hopes and Realities*. *Annual Review of Sociology*. Vol 29. 2003.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R., “As Três Versões do Neoinstitucionalismo” *Revista Lua Nova*, nº. 58, 2003, pp.193-223.

HELD, David. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

FARIA, Cláudia Feres. *Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bothman*. *Revista Lua Nova*.N.49. São Paulo, 2000.

FARIA, Cláudia Feres. *O que há de radical na teoria democrática contemporânea: a análise do debate entre ativistas e deliberativos*. Artigo apresentado no 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. UNICAMP. Campinas, 2008.

FRANÇA, Junia Lessa; VASCONCELOS, Ana Cristina. *Manual para Normalização de Publicações Científicas*. Belo Horizonte: Editora UFMF, 2004.

GUARANÁ, Juliana e FLEURY, Sonia. *Gestão Participativa como Instrumento de Inclusão Democrática: o caso dos comitês gestores do bairro do Programa Nova Baixada*. *RAE*, vol. 48, nº 3. Jul/Set, 2008.

HUNTINGTON, Samuel P. *A Terceira Onda*. São Paulo: Editora Ática, 1994.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão Linhares; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antônio. *Federalismo à Brasileira: questões para discussão*. IPEA, Diálogos para o desenvolvimento. Brasília, 2012. LASSANCE, Antônio. *Federalismo no Brasil: Trajetória Institucional e Alternativas para um Novo Patamar de Construção do Estado*.

LINS, Daniel (Org.). *A Dominação Masculina Revisitada*. Papirus Editora, Campinas, SP, 1998.

LUCHMANN, Ligia Helena Hahn. *Participação, oportunidade e interesses*. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v.6, n.1, jan-jun, 2006.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas (textos fundamentais)*. Editora Autêntica. Belo Horizonte, 2009. BOHAMN, James. *O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica*. p.31-84.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas (textos fundamentais)*. Editora Autêntica. Belo Horizonte, 2009. COHEN, Joshua. *Deliberação e legitimidade democrática*. p.85-108.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas (textos fundamentais)*. Editora Autêntica. Belo Horizonte, 2009. BENHABIB, Seyla. *Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática*. p.109-142.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas (textos fundamentais)*. Editora Autêntica. Belo Horizonte, 2009. CHAMBERS, Simone. *A teoria democrática deliberativa*. p.239-267.

MARQUES, Francisco Jamil Almeida. *Participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos*. Revista Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, vol. 46, nº 2, maio/agosto 2010, pp.140-151.

MATOS, Marlise. *Movimento e Teoria Feminista: é possível reconstruir a Teoria Feminista a partir do sul global?* Revista da Sociologia e Política, v.18, n.36:67-92. Curitiba, PR, 2010. <<http://www.scielo.com.br>> pesquisa realizada em 21 de fevereiro de 2013.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. Revista Pensar BH. Belo Horizonte, mai/jul.2002.

MINAS GERAIS. *Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher*. Disponível em: <<http://www.conselhos.mg.gov.br/cem/>>. Acesso em: 10 janeiro de 2013.

MINAYO, Cecília e SANCHES, Odécio. *Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementaridade?* Caderno Saúde Pública. Rio de Janeiro, jul/set,239-262,1993.

NASCIMENTO, Sueli. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas.

Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar.2010

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.

PERES, Paulo Sérgio. “Comportamento ou Instituições: A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, nº. 68, 2008, pp.53-192.

PERROT, Michelle. *Minha história das mulheres*. São Paulo: Editora Contexto, 2007.

PIRES, Roberto Rocha C.; VAZ, Alexandre. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais*. Texto para discussão nº 1707. IPEA, Rio de Janeiro, fevereiro de 2012.

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Diálogos para o Desenvolvimento. IPEA. Vol.7, Brasília, 2011. CORTES, Soraya Vargas. *As Diferentes Instituições Participativas existentes nos Municípios Brasileiros*, p.137-150.

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Diálogos para o Desenvolvimento. IPEA. Vol.7, Brasília, 2011. SOUZA, Clóvis Henrique Leite. *Conferências e os Desafios Metodológicos de seu estudo*, p.197-210.

POGREBINSHI, Thamy. *Conferências Nacionais de Políticas Públicas para grupos minoritários*. Texto para discussão nº 1741. IPEA. Rio de Janeiro, junho de 2012.

POGREBINSHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. *Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54: 259-305, n. 3, 2011.

PRIORI, Mary Del (Org.). BASSANEZI, Carla (Coordenadora de Textos). *História das Mulheres no Brasil*. São Paulo: Ed. Contexto, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Ebe Campinha. PEREIRA, Vera Lucia. *Gênero e Poder na longa Trajetória pelo Reconhecimento dos Direitos da Mulher no Brasil*. *Revista de Direito da Unigranrio*. <<http://publicacoes.unigranrio.edu.br>> pesquisa realizada em 12 de janeiro de 2012.

SCOTT, Joan W. *O Enigma da Igualdade*. *Estudos Feministas*, n.13:11-30, Florianópolis, 2005. <<http://www.scielo.com.br>> pesquisa realizada em 21 de fevereiro de 2013.

SILVA, Viviane Petinelli e Silva. *As Conferências Públicas Nacionais como forma de inclusão política: alguns determinantes da capacidade inclusiva desses espaços de participação e deliberação*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em

Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Belo Horizonte, 2010.

SCHOLSBERG, David. The pluralist imagination. In: DRYZEC, John *et al.* *The Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2008. p.142-163

SOUZA, Clóvis Henrique Leite. *A que vieram as Conferências nacionais? Uma Análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010*. Texto para discussão. IPEA nº 1718. Rio de Janeiro, março de 2012.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite e PIRES, Roberto Rocha Coelho. *Conferências como Interface Sociestatal: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais*. Artigo apresentado no 8º encontro ABCP. Gramado, 2012.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores e a burocratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves; SOUZA, Clóvis Henrique Leite e LIMA, Paula Pompeu Fiuza. *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. Texto para discussão. IPEA nº 1735. Rio de Janeiro, maio de 2012.

WARREN, Mark. Democratic Theory and Self Transformation. *American Political Science Review*. What can participation mean today? *Political Theory*, vol. 30, n. 5, 2002.

WEBER, Max. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1992.

VENTURA, Miriam. *Direitos Reprodutivos no Brasil*. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, 2011.

VENTURINI, Gustavo; RECAMÁN, Marisol; OLIVEIRA, Suely (org.). *A Mulher brasileira nos espaços públicos e privados*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2009. COSTA, Ana Maria; SILVESTRE, Rosa Maria. *Uma reflexão sobre poder, mulher e saúde*. p.61-74.

7.2 REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania. Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher. *Relatório Final da I Conferência Municipal e Políticas para as Mulheres*. 2004. Material não publicado.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania. *Propostas das Conferências Municipais de Políticas para mulheres, pessoas idosas, pessoas com deficiência e igualdade racial realizadas no período de 2004 a 2007*. Belo Horizonte, 2007a. Material não publicado.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania. Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher. *Relatório Final da II Conferência Municipal e Políticas para as Mulheres*. 2007b. Material não publicado.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania. Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher. *Relatório Final da III Conferência Municipal e Políticas para as Mulheres*. 2010a. Material não publicado.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Saúde. *Plano de Ação Mulher 2010*. 2010b. Material não publicado.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. *Conselho Municipal dos Direitos da Mulher*. <<http://www.portalpbh.gov.br/pbh>>, pesquisa realizada em 12 de novembro 2012.

BRASIL. Constituição Federal, 1988. Brasília: Senado Federal, 2002.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. *Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher: Princípios e Diretrizes*. Brasília, 2004a.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *I Plano nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, 2004b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional da Saúde. *Coletânea de Normas para o Controle Social do SUS*. Brasília, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, 2008.

8. ANEXO

I – DADOS PESSOAIS

Dados Pessoais:

Estado Civil:

- Solteiro/a Casado/a
 Divorciado/a União Estável
 Viúvo/a

Idade:

- Até 19 anos 20 até 59 anos Acima de 60 anos

Sexo:

- Masculino Feminino

Escolaridade:

- Nunca estudou
 Ensino Fundamental Completo Incompleto
 Ensino Médio Completo Incompleto
 Ensino Superior Completo Incompleto
 Graduação: _____

- Pós-graduação: _____

- Especialização : _____

- Mestrado: _____

- Doutorado: _____

Área de atuação profissional?

Reside em qual Regional Administrativa ?

- Centro-sul Nordeste
 Oeste Noroeste
 Leste Barreiro
 Venda Nova Pampulha

II – MOVIMENTO SOCIAL

Participa de algum movimento social? () Sim () Não

- Associação Sindicato
 ONGS Partido Político
 Pastorais Mov. De Mulheres
 Nunca participou
 Outros: _____

Há quanto tempo: _____

08 – Participa regularmente de quais instituições participativas

- Conferências municipais Conselhos municipais
 Audiências públicas Nunca participou
 Orçamento participativo

III – CONSELHO DE DIREITO

É conselheira:

- Municipal Estadual Nacional

Representa qual instituição?

- Governamental

Órgão : _____

Função: () Gestão () Área Técnica

() Sociedade civil

Instituição: _____

Possui alguma função específica neste mandato do(s) conselho(s)? () Sim () Não

Qual(is)? _____

Participa de outros Conselhos? () Sim () Não

Qual (is)?

Possui alguma função específica em outros conselhos?

Qual (is)?

Tempo de Representatividade; (em anos)

Conselho Municipal de Políticas para as Mulheres: _____

Outros conselhos:

Em sua opinião, qual as três funções que considera mais importante de um conselho de Direito:

Você considera que a rotatividade na representação do conselho é importante? () sim () não

Por quê? _____

O conselho de direito que participa incentiva a renovação de Representantes? () sim () não

Por quê? _____

Como ocorre esta renovação? _____

Existe alguma formação para os novos participantes do conselho? () Sim () Não

Qual (is)? _____

O conselho que participa é:

() deliberativo () consultivo

Este status altera as ações do conselho? () sim () não

Por quê? _____

III – CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS

Como são organizadas as conferências municipais

- () Pelo conselho
- () Pela gestão pública municipal
- () Parceria do conselho com a gestão pública municipal
- () existem outras instituições que participam da organização das conferências municipais?

Quais? _____

Você participou de quais conferências da mulher?

() 2004 () 2007 () 2010 () Nunca participou

Participou como delegada em quais conferências?

() conferência Estadual da Mulher
Ano: _____

() Conferência Nacional da Mulher
Ano: _____

() nunca participou da conferência estadual da mulher

() Nunca participo da conferência nacional da mulher

Identifique os eixos estruturadores das conferências por ordem de importância

(1 – mais importante 5 – menos importante)

- () Autonomia Econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social
- () Educação inclusiva, não-sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica
- () Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres
- () participação das mulheres nos espaços de poder e decisão
- () Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos

Você considera as conferências municipais um instrumento de participação social que promove a inclusão política?

() sim () Não

Por quê? _____

Você considera que as conferências municipais conseguem ampliar o conhecimento e a informação das (os) participantes. () Sim () Não

sobre quais temas?

- () não promove conhecimento e informação
- () democracia e participação
- () gênero e raça
- () gestão de política pública
- () outros: _____

As propostas aprovadas nas conferências da mulher são utilizadas pelos gestores públicos na elaboração de políticas públicas?

() sim () não () às vezes

Como o Conselho Municipal da Mulher articula com as demais secretarias o encaminhamento das propostas aprovadas pelas conferências?

Como o Conselho acompanha a execução das propostas aprovadas pela conferência da mulher?

Você considera que as propostas aprovadas nas conferências municipais da mulher para a área da saúde foram incorporadas à gestão da saúde no município?

() Sim () Não

