

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Instituto de Filosofia, Sociologia e Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política



Dissertação de Mestrado

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL
DOS DIREITOS DA MULHER:
a promoção do Plano Municipal de Políticas Públicas para Mulheres do
Município de Pelotas no período de 2015-2017**

Mariana Schardosim Tavares

Pelotas, 2017

Mariana Schardosim Tavares

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A ATUAÇÃO DO CONSELHO
MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER:
a promoção do Plano Municipal de Políticas Públicas para Mulheres do
Município de Pelotas no período de 2015-2017**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Processos Políticos – atores e instituições.

Orientadora: Dra. Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha

Pelotas, 2017

Mariana Schardosim Tavares

A democracia participativa e a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher: a promoção do Plano de Políticas Públicas para Mulheres do Município de Pelotas no período de 2015-2017.

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção de grau de Mestre em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas.

Data da defesa: ____ de _____ de _____

Banca examinadora:

Prof.^a Dra. Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha (Orientadora)
Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul –
UFRGS

Agradecimentos

Agradeço à Deus, que não me deixou esmorecer.

Agradeço à minha família, em especial à minha mãe e à minha tia Lisandrea, por todo o apoio e incentivo nesta caminhada.

À Laura, minha fiel companheira.

Agradeço à Prof.^a Patrícia da Cunha, pela paciência, compreensão e pela brilhante orientação, sem a qual não teria sido possível concluir esta dissertação.

Agradeço aos amigos, em especial à Elisabeth Conill e ao Raphael dos Santos, pelo grande auxílio que me proporcionaram.

Às minhas colegas de trabalho, que estiveram ao meu lado e me incentivaram nesta jornada.

Agradeço ao Conselho da Mulher de Pelotas pela generosidade com que me acolheram e por terem me mostrado o real sentido da palavra mulher.

Enfim, a todos que de alguma forma contribuíram para a conclusão deste trabalho.

“O real não está na saída nem na chegada; ele se dispõe para a gente é no meio da travessia”.
Guimarães Rosa (Grandes sertões: veredas)

Resumo

TAVARES, Mariana Schardosim Tavares. **A democracia participativa e a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher: a promoção do Plano de Políticas Públicas para Mulheres do Município de Pelotas no período de 2015-2017.** 139f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2017.

Este trabalho visou à investigação acerca da forma com que vem contribuindo o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas para a promoção de uma democracia participativa, através da análise de sua atuação na construção do Plano Municipal de Políticas Públicas para Mulheres do Município de Pelotas, no período de 2015-2017. Nesse sentido, buscou-se traçar o perfil do Conselho em epígrafe, identificando-se quem são os atores que o compõem, quais os interesses se encontram ali representados, os conflitos que o atravessam, enfim, de que maneira vem atuando para a promoção da democracia em âmbito local. A metodologia utilizada foi a qualitativa com o uso das técnicas de observação participante, mediante o comparecimento das assembleias do Conselho e em eventos emblemáticos de sua atuação, a análise documental, e a análise de conteúdo através da realização de entrevistas com roteiro semiestruturado. Não obstante os inúmeros desafios que restaram evidenciados nesta pesquisa e que o CMDM necessita enfrentar, constatou-se que este vem atuando com vista à implementação de uma real democracia participativa no Município de Pelotas, bem como contribuindo para a promoção de um Plano Municipal de Políticas Públicas para Mulheres do Município de Pelotas.

Palavras-chave: democracia participativa; democracia deliberativa; conselhos municipais; conselho da mulher.

Abstract

TAVARES, Mariana Schardosim Tavares. **Participatory democracy and the work of the Municipal Council for Women's Rights: the promotion of the Plan of Public Policies for Women of the Municipality of Pelotas in the period 2015-2017.** 139f. Dissertation (Master in Political Science) - Graduate Program in Political Science, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2017.

This work aimed at the investigation about the way in which the Municipal Council for the Rights of Women in Pelotas has been contributing to the promotion of a participative democracy through the analysis of its work in the construction of the Municipal Plan of Public Policies for Women of the Municipality of Pelotas, in the period 2015-2017. In this sense, it was sought to outline the profile of the Council in question, identifying who are the actors that compose it, what interests are represented there, the conflicts that cross it, finally, in what way has been acting for the promotion of democracy at the local level. The methodology used was qualitative with the use of participant observation techniques, through attendance at Council meetings and in emblematic events of its performance, documentary analysis, and content analysis through interviews with semi-structured script. Despite the numerous challenges that have been highlighted in this research and which the CMDM needs to address, it has been verified that it has been working towards the implementation of a real participatory democracy in the Municipality of Pelotas, as well as contributing to the promotion of a Municipal Policy Plan For Women in the Municipality of Pelotas.

Palavras-chave: participatory democracy; deliberative democracy; municipal councils; advice of the woman.

Lista de Tabelas

Tabela 1	Número e percentual de conselhos municipais por tipo de conselhos existentes nos municípios brasileiros em 2009.....	41
Tabela 2	Modelos de deliberação.....	113

Lista de Quadros

Quadro 1	Estrutura política das sociedades capitalistas.....	35
Quadro 2	Composição do CMDM na gestão 2015/2017.....	60
Quadro 3	Composição do CMDM na gestão 2017/2019.....	62
Quadro 4	Participação das entidades representadas no CMDM.....	79
Quadro 5	Participação de entidades representadas no CMDM que não foram nomeadas pela Portaria n.º 002, de 12 de janeiro de 2015.....	83
Quadro 6	Participação do CMDM em eventos durante a gestão 2015/2017.....	88
Quadro 7	Ilustração da Escala de Participação de Crianças e Adolescentes.....	106

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABMCJ	Associação Brasileira de Mulheres da Carreira Jurídica
ASCAR	Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CPERS	Centro dos Professores do Estado do RS
CMDM	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres
5ª CRE	5ª Coordenadoria Estadual de Educação
DEAM	Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
GAMP	Grupo Autônomo de Mulheres de Pelotas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior
IFSul	Instituto Federal Sul-rio-grandense
L.B.A	Legião Brasileira de Assistência
MAPEL	Movimento Assistencial de Pelotas
NACA	Núcleo de Atenção à Criança e ao Adolescente
NUPECAMF	Núcleo Pesquisa e Estudos com Crianças, Adolescentes, Mulheres e Famílias
NURES	Núcleo de Responsabilidade Social
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PDD	Poliarquia Diretamente Deliberativa
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PPS	Partido Popular Socialista
PREC	Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (UFPel)
PPGCPol	Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (UFPel)
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores

SECULT	Secretaria Municipal de Cultura (Pelotas)
SIMP	Sindicato dos Municípios de Pelotas
SJSS	Secretaria de Justiça Social e Segurança (Pelotas)
SMM	Semana da Mulher
SMS	Secretaria Municipal de Saúde (Pelotas)
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres
SSP	Secretaria da Segurança Pública
SUSEPE	Superintendência dos Serviços Penitenciários
UFPeI	Universidade Federal de Pelotas
UPACAF	União Pelotense de Associações Comunitárias e Associações Afins

Sumário

1 Introdução.....	14
1.1 Problemática de pesquisa.....	16
1.2 Objetivo.....	17
1.2.1 Objetivos específicos.....	17
1.3 Procedimentos metodológicos.....	18
2 Democracia: marco teórico-conceitual.....	22
2.1 Teoria minimalista de democracia.....	22
2.2 Teorias amplas de democracia.....	24
2.2.1 A democracia deliberativa.....	24
2.2.2 A democracia participativa.....	27
2.2.3 A democracia social.....	30
3 Os Conselhos como instituições participativas e de deliberação.....	39
3.1 Conselhos da mulher: uma caracterização	47
3.2 Considerações sobre o Conselho da Mulher.....	51
4 O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas: representação e participação.....	57
4.1 Da representação.....	59
4.2 Da participação.....	79
5 O Plano de Políticas para Mulheres do Município de Pelotas: uma análise de sua construção, sob a ótica da atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas.....	109

6 Considerações finais.....	125
Referências.....	129
Apêndices.....	135

1 Introdução

Com início na ditadura militar e consolidação com o advento da Constituição Federal de 1988, a democracia brasileira modificou de maneira profunda a relação entre Estado e sociedade, passando a conjugar representatividade e participação. Como protagonista de tais modificações, encontraram-se as instituições participativas, dentre as quais os conselhos gestores, que receberam papel de destaque no âmbito das políticas públicas. Nesse sentido, os conselhos gestores restaram instaurados, enquanto instâncias deliberativas e de controle social, em meio a um processo de descentralização administrativa e de ampliação da participação da sociedade, visando à promoção de uma alteração na condução das políticas públicas.

É inegável que o Brasil se trata de um país de grande extensão territorial e que tal fato dificulta de sobremaneira a eficiência com que este administra as necessidades, tanto econômicas quanto sociais, das localidades que o compõem. Nessa senda, tem-se que a descentralização das políticas públicas, bem como a consequente autonomia atribuída aos municípios para gerir suas próprias questões, acarretou, além de uma maior adequação às necessidades e diversidades de sua população, um maior controle e fiscalização por parte da comunidade local.

Uma vez integrando o interior do sistema decisório das políticas públicas, os conselhos se configuram como instâncias, de caráter plural e híbrido. Enquanto sua pluralidade se reflete na participação de representantes estatais, da sociedade civil e prestadores de serviços públicos, seu caráter híbrido diz respeito ao fato desta composição favorecer decisões mais justas e legítimas, já que levam em conta os diversos interesses envolvidos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Nesse sentido, conclui-se, que dispõem de potencial para a promoção do aprofundamento democrático na condução das políticas públicas (GOMES, 2015).

Atualmente presente na grande maioria dos municípios brasileiros, os conselhos se articulam, em diversas áreas temáticas, desde o nível federal (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). No tocante à temática dos direitos da mulher, inicialmente, faz-se necessário mencionar a existência do Conselho Nacional

dos Direitos das Mulheres (CNDM), criado em 29 de agosto de 1985 pela Lei n.º 7.353, e que, atualmente, encontra-se vinculado à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM, criada no governo do ex-presidente Lula. Em âmbito estadual, por outro lado, vale referir que o Rio Grande do Sul conta o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher do RS, vinculado à Secretaria de Políticas para as Mulheres, e quarenta e cinco conselhos municipais dos direitos da mulher¹.

No município de Pelotas, a criação do Conselho Municipal da Mulher se deu a partir da Lei nº 3.552/92, a qual regulamentou, dentre outros aspectos, sua competência, composição, bem como a duração do mandato de suas conselheiras. Ademais, segundo o artigo 1º da referida lei, tal Conselho se constitui em um órgão deliberativo, cuja finalidade precípua é a de formular e promover políticas governamentais, bem como medidas e ações que visem à garantia dos direitos das mulheres.

Nesse sentido, o Conselho Municipal da Mulher pode desempenhar papel de destaque na aprovação de um Plano Municipal de Políticas para as Mulheres, que defina diretrizes, prioridade e ações a serem orquestradas pelos órgãos do Poder Executivo do Município de Pelotas. Tal Plano poderá ser pensado em consonância com o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres do governo federal, cuja concepção contou com a participação da sociedade civil, movimento de mulheres rurais e urbanas, feministas e organismos estaduais e municipais de políticas para as mulheres, mediante a realização de Conferências de Mulheres em nível municipal, estadual e nacional.

Necessário se faz frisar que o caráter participativo dos planos de políticas públicas, que mobilizaram milhares de mulheres em todo o país, permitiu a formulação de políticas mais democráticas para as mulheres, pois apresentam demandas de uma diversidade de mulheres que almejam o compromisso do governo com o enfrentamento das desigualdades entre mulheres e homens no país (SANDENBERG; COSTA, 2011).

Diante do exposto, visando a investigar de que forma vem contribuindo o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas para a promoção de uma democracia participativa, elegeu-se como objeto de análise sua atuação

¹ Informação disponível em: http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho/conselhos-estaduais-e-municipais-das-mulheres-1/estados/rio_grande_do_sul. Acesso em 22 de novembro de 2017.

frente à construção do Plano Municipal de Políticas Públicas para Mulheres do Município de Pelotas, no período de 2015-2017. Nesse sentido, buscou-se traçar o perfil do Conselho em epígrafe, identificando-se atores, interesses, conflitos, enfim, de que maneira vem atuando para a promoção da democracia em âmbito local.

Frise-se que as pesquisas sobre democracia e participação política têm examinado os conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, apontando para múltiplos resultados sobre sua forma de atuação, composição, função, representação e participação (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016). Contudo, enquanto espaço político é inegável a importância dos atores que compõem os conselhos para configuração da democracia brasileira. Nesse sentido, o movimento de mulheres no país também tem contribuído para trazer novas pautas de promoção da igualdade e justiça social, que se somam à construção dessa democracia.

Diante do exposto, necessário se faz asseverar que a originalidade do presente trabalho, bem como a relevância acadêmica, reside no fato de que esse é o primeiro Plano de Políticas Públicas criado no município com tal foco e, portanto, ainda inexplorado no âmbito da Ciência Política. Ademais, sublinhe-se o fato de que o Conselho da Mulher de Pelotas tem se destacado por sua atuação, após um período de esvaziamento, passando a ser visto, desde então, como referência no estado.

A relevância social, por outro lado, justifica-se pelo fato de que um estudo com este objetivo pode contribuir de sobremaneira não apenas para a criação do Plano em epígrafe, mas também para o aperfeiçoamento do próprio Conselho, já que pode vir a fornecer aporte para que se reflita acerca de seu funcionamento e desempenho.

1.1 Problemática de pesquisa

Como já referido, os conselhos municipais são considerados mecanismos institucionais de participação direta na gestão pública. Portanto, foram concebidos como instrumentos de aperfeiçoamento da democracia representativa. Isso porque incorporam representantes da sociedade civil em

um espaço institucional para fiscalização, consulta ou deliberação em torno da ação do Estado.

Apesar das expectativas em plano ideal, o funcionamento dos conselhos no Brasil não obrigatoriamente tem cumprido com essa função (ABERS & KECK, 2008), razão pela qual a sua participação na promoção, fiscalização ou formulação de políticas públicas pode se fazer presente na vida de um município ou não. Diante disso, a atuação dos membros de um conselho municipal pode promover princípios e valores democráticos ou reproduzir formas tradicionais de exercício do poder, que envolvem traços da cultura política da sociedade brasileira, como o clientelismo e o patrimonialismo.

A partir disso, busca-se a problematização da atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas, focando em seu papel no processo de construção do Plano Municipal de Políticas Públicas para Mulheres.

Com base nessas reflexões, restou elaborado o seguinte problema de pesquisa:

Ao atuar na construção do Plano Municipal de Políticas Públicas para Mulheres do município de Pelotas, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher vem contribuindo para promoção de uma democracia participativa?

1.2 Objetivo

Analisar a contribuição do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas na construção da democracia participativa ao atuar na criação do Plano Municipal de Políticas Públicas para Mulheres do município, no período de 2015-2017.

1.2.1 Objetivos específicos

- Caracterizar a concepção de democracia promovida pela atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas;
- Identificar quais são os atores que o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas congrega;

- Caracterizar o processo decisório no interior do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas;
- Identificar quais os conflitos que ocorrem no interior do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas no decorrer da construção do Plano Municipal de Políticas Públicas para Mulheres do município;
- Identificar quais são as temáticas ausentes, bem como analisar as razões pelas quais não foram priorizadas.

1.3 Procedimentos metodológicos

Inicialmente, cabe apontar que a metodologia adotada no presente trabalho é a qualitativa. Para observação da atuação do Conselho da Mulher foi escolhido uma ação específica, a construção do Plano Municipal de Políticas para as Mulheres no Município de Pelotas, que foge de suas ações rotineiras, mas que é abrangente o suficiente para possibilitar a compreensão das relações e interações promovidas em seu interior.

O período escolhido para investigação vai de 2015 a 2017, pois o Plano Municipal de Políticas Públicas para Mulheres foi lançado em Pelotas no ano de 2016, mas a preparação para este Plano começou em período anterior e, após o lançamento, ocorreram, e ainda ocorrerá, uma série de ações visando a efetivá-lo, o que justificou o olhar para além do lançamento simbólico pela Prefeitura. Frise-se, contudo, que, tendo em vista uma série de acontecimentos – os quais restam evidenciados nesta pesquisa – até o presente momento o Plano em epígrafe não foi criado de fato.

Enquanto técnica partiu-se de um levantamento e revisão bibliográfica sobre a democracia participativa e a atuação dos Conselhos Municipais no Brasil para, em seguida, direcionar a revisão para o Conselho da Mulher de Pelotas. Ademais, da mesma forma se procedeu no tocante à coleta e à análise do conteúdo de outras fontes, materializadas na realização de conferências e audiências públicas envolvendo o tema. A finalidade foi a de mapear e caracterizar os conceitos utilizados na análise da atuação do Conselho da Mulher, sendo os principais conceitos aqueles atinentes à democracia participativa, conselhos municipais e conselho da mulher.

Outra técnica utilizada foi a análise documental empregada em documentos oficiais, como as Leis n.º 3.552/92, que criou o Conselho Municipal da Mulher, e a n.º 6.078/14, que o reestruturou, o conjunto de atas², deliberações, resoluções e moções, referentes ao Conselho, bem como documentos eletrônicos, tais como vídeos no Youtube e páginas na web.

Necessário se faz destacar que durante a pesquisa foram utilizadas 40 atas, não tendo sido localizada apenas a Ata n.º 02/2016. Já no tocante às Listas de Presenças, não foi possível localizar aquelas de n.º 007/2015, 011/2015, 11/2016, 12/2016, 13/2016, 14/2016 e 05/2017, totalizando 33 Listas analisadas. Frise-se que para a aferição do percentual de participação das instituições nas reuniões, tais atas foram excluídas do cálculo.

Ademais, somando-se à metodologia empregada, o acompanhamento, na qualidade de “observadora participante”, das reuniões do Conselho e de momentos emblemáticos de sua atuação, foi essencial para o mapeamento e a compreensão das forças e interesses em jogo na construção do referido Plano.

No tocante à metodologia da “Observação Participante”, necessário se faz asseverar que seu reconhecimento enquanto técnica de pesquisa no âmbito acadêmico-científico se deu em meados do século XX, a partir do trabalho de campo desenvolvido entre 1914 e 1918 por Malinowski. Segundo Fernandes (2011), tal técnica de levantamento de informações pressupõe:

[...] convívio, compartilhamento de uma base comum de comunicação e intercâmbio de experiências com o(s) outro(s) primordialmente através dos sentidos humanos: olhar, falar, sentir, vivenciar... entre o pesquisador, os sujeitos observados e o contexto dinâmico de relações no qual os sujeitos vivem e que é por todos construído e (re)construído a cada momento. (Fernandes, 2011, p. 264)

Evidentemente, tal técnica implica não apenas a presença e a observação no local aonde a ação ocorre, mas também que o pesquisador seja partícipe da mesma, com vistas a um objetivo de pesquisa (FERNANDES, 2011).

Nesse sentido, passei a comparecer às reuniões quinzenais do Conselho, as quais são realizadas nas primeiras e terceiras terças-feiras de

² Tendo em vista que as Atas de Reuniões do CMDM consistem em documentos públicos, encontram-se disponíveis em seu arquivo interno para eventual consulta.

cada mês, às 13h30min, na Casa dos Conselhos de Pelotas. A primeira reunião na qual me fiz presente ocorreu no dia 21 de junho de 2016. A partir desta data, ocorreram 18 reuniões até o dia designado para a eleição da nova Secretaria Executiva do CMDM, marco final adotado para realização desta pesquisa. Necessário se faz esclarecer que, dessas 18 reuniões, participei de 15 encontros. O emprego da técnica em epígrafe teve início, contudo, a partir da entrada no campo, mediante a participação da primeira reunião realizada com vistas à construção do Plano de Políticas Públicas para Mulheres do Município de Pelotas, no dia 22 de março de 2016. Minha presença, assim como o pleito para que pudesse fazer os registros das reuniões, restou autorizada, após a realização de contato, mediante o envio de uma mensagem pelo Facebook, pela então coordenadora do CMDM, Diná Lessa Bandeira.

Vale ressaltar que as reuniões, assim como os outros momentos emblemáticos da atuação do Conselho, foram gravadas e, concomitantemente às observações realizadas, foram feitos apontamentos, os quais foram registrados em um diário de campo.

Posteriormente, no período entre 10 a 19 de setembro do corrente ano, foi procedida a aplicação de entrevistas com roteiro semiestruturado³, visando à exploração de questões pontuais, que auxiliaram na contemplação dos objetivos geral e específicos. Na ocasião, o CMDM congregava 30 instituições ao todo e, dentre estas, foram escolhidas sete conselheiras, além de uma vereadora municipal, a qual foi a primeira a exercer o cargo de Coordenadora da Coordenadoria da Mulher. Ademais, necessário se faz esclarecer que o critério adotado para a seleção das conselheiras a serem entrevistadas foi a escolha daquelas três que compuseram a Secretaria Executiva do Conselho na gestão de 2015/2017 e, no tocante às demais, foi a realização de sorteio em igual número de representantes da sociedade civil e do poder público. Foram criados três modelos de entrevista. O primeiro modelo restou aplicado a cinco conselheiras sorteadas e que se dispuseram a participar. A aplicação do segundo questionário visava àquelas mulheres, as quais, além de conselheiras, passaram a desempenhar cargos à frente da Coordenadoria da Mulher de Pelotas. E, por fim, o terceiro modelo de entrevista foi direcionado à ex-

³ Os modelos se encontram inseridos neste trabalho na forma de Apêndices.

coordenadora da Coordenadoria da Mulher e atual vereadora do Município. A análise do seu conteúdo foi feita em torno de propostas, encaminhamentos e linhas de ação.

Especificamente com relação à análise das falas das entrevistadas, cabe apontar que a técnica utilizada foi a de “Análise de Conteúdo”, a qual consiste em:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

Segundo Franco (2012, p. 21), o seu ponto de partida é a mensagem, “seja ela verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada”, expressando, necessariamente, um significado e um sentido.

O presente trabalho se estrutura em seis capítulos. Além desta introdução, um primeiro capítulo onde se faz a revisão teórica sobre democracia; um segundo capítulo onde se traz a bibliografia sobre conselhos gestores e se traça uma breve caracterização dos Conselhos de Direitos das Mulheres; um terceiro capítulo, que examina o aspecto democrático da participação e representação no Conselho Municipal de Direitos da Mulher em Pelotas, trazendo a análise das entrevistas realizadas; e um quarto capítulo explorando especificamente os aspectos referentes ao Plano de Políticas Públicas para as Mulheres do Município de Pelotas, o qual também se embasa na análise das referidas entrevistas; seguindo-se das conclusões.

2 Democracia: marco teórico-conceitual

A democracia, embora venha se consolidando como uma prática social predominante no mundo, não encontra consenso no tocante à sua definição, sendo, de modo geral, duas as polarizações que têm sido enfatizadas pelas discussões teóricas: quanto ao seu valor e quanto ao seu conteúdo (SELL, 2005).

Enquanto com relação ao seu valor existe um debate entre aquelas análises com um foco empirista e aquelas normativas da democracia, no tocante ao seu conteúdo, a disputa se dá entre as versões teóricas minimalista, para a qual a democracia se restringe à sua forma representativa, ou seja, a um método de eleição dos dirigentes, e ampla, que, segundo Sell (2005, p. 16), “entende este fenômeno como fazendo parte de toda vida social, enquanto modelo de convivência política entre os cidadãos, no qual todos participam igualmente da distribuição do poder, dos bens econômicos e culturais”.

Sell (2005), fazendo a ressalva de que é pouco explorada até o momento, faz referência, ainda, a uma terceira dimensão do debate em epígrafe, que diz respeito à democracia “política” e à democracia “social”.

2.1 Teoria minimalista de democracia

Também denominada de elitismo democrático, a teoria minimalista da democracia advoga no sentido de que a única forma possível de democracia é a representativa e tem dentre alguns de seus principais defensores Joseph Schumpeter, Robert Dahl e Antony Dows.

Em sua obra, Schumpeter (1984, p. 336) tece críticas ao que ele denomina “doutrina clássica da democracia”, a qual é embasada nos conceitos, que para ele são inexistentes, de “bem comum” e “vontade geral”, e, posteriormente, apresenta uma nova teoria da democracia, cuja ênfase é minimalista. Em suma, sua teoria parte do pressuposto de que o papel do povo se limita a escolher um corpo intermediário que, por sua vez, será responsável por produzir um governo ou um executivo na nação, e define o método democrático como “aquele acordo institucional para se chegar a decisões

políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população”.

Tal modelo, além de almejar o desprendimento de qualquer fundamento ético-normativo, seria, para o referido autor, a única forma de efetivação da democracia diante das condições complexas existentes nas sociedades contemporâneas.

Essas ideias fundamentais são reproduzidas pelos defensores do pluralismo, razão pela qual “Robert Dahl, por exemplo, em seu texto de 1956 (*Um prefácio à teoria democrática*) já acena para a necessidade de definir a democracia a partir dos regimes democráticos realmente existentes (teoria empirista)” (SELL, 2005, p. 20).

Dahl (1997, p.25-26), acredita ser necessário diferenciar os termos democracia e poliarquia, a fim de evitar confusões entre o ideal e o empírico, razão pela qual em seu livro, “Poliarquia: Participação e Oposição”, ele trata de esclarecer essa diferença. Segundo o autor, a democracia consiste em “um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos” (1997, p. 25-26). A democracia representa, dessa forma, o tipo ideal e o termo poliarquia se refere aos regimes democráticos efetivos.

Ademais, segundo o autor, para que haja uma democratização são necessárias duas dimensões – participação e contestação pública – e a Poliarquia se concentra na verificação da existência de oito garantias institucionais - liberdade de formar e aderir a organizações, liberdade de expressão, direito ao voto, elegibilidade para cargos públicos, direito de líderes políticos disputarem apoio, fontes alternativas de informação, eleições livres e idôneas e instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência -, que garantam o direito de formular preferências, de manifestar essas preferências e de tê-las igualmente consideradas na conduta do governo.

Permite-se identificar, dentre os diversos autores defensores do elitismo e do pluralismo democrático, dois elementos em comum: a suposta rejeição de um ideal de democracia e a limitação desta a um simples método de seleção

de dirigentes, razão pela qual tais teorias, segundo Sell (2005, p. 22), “lançaram um sério desafio para as propostas de ampliação de democracia”.

No Brasil, passadas duas décadas dos militares no Poder, período em que não se verificava praticamente nenhuma das oito garantias constitucionais defendidas por Dahl (1997), a promulgação da Constituição Federal de 1988 representou a transição para a democracia. Nesse contexto, a Constituição Cidadã inovou mediante a criação de mecanismos que visaram a garantia da participação e deliberação da população, tais como a instituição de conselhos gestores e os institutos do Referendo, Plebiscito e da iniciativa popular. Tais medidas apontaram para a adoção de outro conceito de resolução da crise de representação democrática expressa no distanciamento entre representantes e representados.

2.2 Teorias amplas de democracia

Visando a aprofundar essa visão minimalista, que limita “a democracia a um método de escolha dos dirigentes”, as teorias amplas da democracia prescrevem formas de participação direta dos cidadãos nas decisões políticas, podendo ser divididas naquelas em que os autores privilegiam o conceito de participação, sendo o processo decisório o foco, e naquelas em que os autores privilegiam o conceito de diálogo ou deliberação, cuja ênfase é no processo de discussão (SELL, 2005, p. 22).

2.2.1 A democracia deliberativa

Os defensores das teorias da “democracia deliberativa”, dentre os quais se destacam Jürgen Habermas e Joshua Cohen, advogam acerca da necessidade de se criarem mecanismos que superem os limites da democracia representativa, sustentando que a solução está na criação de espaços de deliberação e discussão na sociedade para que esta manifeste a sua opinião e, conseqüentemente, influencie os tomadores de decisão (SELL, 2005, p. 24).

Para Sell (2005), o sociólogo alemão Habermas apresenta, do ponto de vista teórico, uma concepção procedimental de democracia, que se distingue

tanto da concepção liberal (teoria da democracia representativa), quanto da concepção republicana e que, do ponto de vista empírico, é amparada nos conceitos de esfera pública e de sociedade civil, os quais funcionam como estruturas comunicacionais no mundo da vida.

Segundo Habermas (2003, p. 92), a esfera pública, que consiste em uma rede para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, é o local em que os fluxos comunicacionais são filtrados, sintetizados e transformados em opiniões públicas acerca de temas específicos.

Os problemas condensados em opiniões públicas transparecem, *a priori*, na pressão social exercida pelo sofrimento que se reflete no espelho de experiências pessoais de vida. E, na medida em que essas experiências encontram sua expressão na articulação e na descoberta do mundo, entrelaçam-se com a política (HABERMAS, 2003, p. 97).

Conforme explica Habermas (2003, p. 92):

[...] A esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo [...]

No tocante à sociedade civil, o autor entende que é formada por movimentos, associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, onde os cidadãos procuram interpretações públicas para suas experiências e interesses sociais e institucionalizam discursos da esfera privada, transformando-o em questão de interesse público (HABERMAS, 2003, p. 99).

Partindo de uma ampla revisão sobre a temática, Cunha (2011, p. 43-46), inicialmente, tece críticas ao modelo de democracia formulado por Habermas, no sentido de que o mesmo remete à esfera pública burguesa (MIGUEL, 2005, p.13), uma vez que a participação na esfera pública é garantida por uma igualdade formal e não uma substancial da condição discursiva.

Enfatizando que os próprios deliberacionistas (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997) têm consciência das dificuldades existentes para a implantação das práticas deliberativas, Cunha (2011) aponta para a questão da igualdade, principalmente no Brasil e nos demais países da América Latina, como

constituindo um grande obstáculo e de difícil superação, uma vez que a desigualdade causada por aspectos sociopolíticos, econômicos e culturais nas democracias contemporâneas torna praticamente inalcançável a igualdade substantiva, ou seja, tal teoria não aponta soluções para desigualdades estruturais relativas a questões de gênero, raça ou etnia, por exemplo.

Ademais, segundo Sell (2005), além da sociedade civil, através da associação e da esfera pública, só ser capaz de “influenciar” o sistema político:

[...] Vale lembrar também que Habermas não vincula a participação direta do cidadão na vida política na relação entre este e o Estado. É na sociedade civil que se dá a participação política e é o espaço público que funciona como um canal de comunicação entre o Estado e a sociedade. [...] (SELL, 2005, p. 25)

São justamente algumas dessas limitações que Cohen almeja superar com suas contribuições.

Sell (2005, p. 25-26) aponta a existência de duas diferenças entre os pensamentos de Habermas e Cohen: além de se tratar de participação e não de mera influência, para Cohen, a democracia deliberativa abrange tanto o diálogo quanto a participação, razão pela qual propôs a “Poliarquia Diretamente Deliberativa”, enquanto que, para Habermas, a participação é limitada à discussão ou diálogo.

Cohen (1998 apud FARIA, 2000) enfatiza que para que desempenhem uma posição “ofensiva”, tornam-se necessárias outras formas de participação dos atores, que não se deem apenas em períodos de crise, apontando três condições necessárias para tanto:

[...] 1) elas têm de permitir e encorajar *inputs* que refletem experiências e preocupações que podem não ocupar a agenda normal (sensores fundamentados na experiência local e na informação); 2) elas devem oferecer avaliações disciplinadas de propostas através da deliberação que envolvem valores políticos fundamentais e 3) elas precisam oferecer também ocasiões mais institucionalizadas, regularizadas para a participação dos cidadãos na tomada de decisão coletiva – e, talvez, ao fazer isso, aumentar a qualidade do discurso na “esfera pública informal” (COHEN, 1998, apud FARIA, 2000, p.55)

Esses fatores, ainda segundo Cohen, podem ser agrupados na “Poliarquia Diretamente Deliberativa”, cuja principal ideia é “institucionalizar

soluções de problemas diretamente pelos cidadãos e não apenas promover discussão” (COHEN, 1998 apud FARIA, 2000, p.55), como proposto por Habermas, visando a combinar as vantagens do aprendizado local e do autogoverno com as vantagens do aprendizado social e da *accountability* política maior.

Ademais, tal teoria é compreendida de três elementos: (1) soluções de problemas locais através da participação diretamente deliberativa, (2) institucionalização de *links* entre as unidades locais, especialmente entre aquelas separadas que consideram suas próprias propostas à luz de critérios oferecidos por outras unidades, e (3) mudanças nos papéis desempenhados pelo Executivo e Legislativo, devendo este dar poder e facilitar a solução de problemas através de arenas deliberativas, e àquele fornecer a infraestrutura necessária à troca de informações entre as unidades (FARIA, 2000, p. 56-57).

Segundo Sell (2005, p. 26-27), apesar de haver diferenças significativas entre as duas teorias, ambas se centram na deliberação: Habermas visando a influenciar o poder político, enquanto Cohen para fundamentar as decisões da coletividade.

2.2.2 A democracia participativa

Não obstante a ideia central das teorias amplas que focam a participação também ser a de que os cidadãos participem diretamente das decisões públicas, seus defensores, tais como Carole Pateman e C. B. Macpherson, sustentam que a ampliação da democracia depende da criação de mecanismos que tornem isso viável (SELL, 2005).

Pateman, em sua obra intitulada “Participação e Teoria Democrática” (1992) distingue dois tipos de análise acerca da democracia: a “teoria contemporânea da democracia”, encabeçada por autores como Schumpeter e Dahl, e a “teoria participativa da democracia”, representada por Rousseau, John Stuart Mill e G. D. Cole (SELL, 2005).

Inicialmente, Pateman (1992) evidencia que o papel da participação na primeira teoria diz respeito à possibilidade de escolha daqueles que deterão o poder decisório, esclarecendo que:

[...] Por conseguinte, a função da participação nessa teoria é apenas de proteção; a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados. É na realização desse objetivo que reside a justificação do mérito democrático. (PATEMAN, 1992, p. 25)

A partir de uma ampla revisão das obras de Rousseau, Mill e Cole, Pateman (1992) fundamentou a “Teoria Participativa da Democracia”, asseverando que a sua construção é centralizada na ideia de que os indivíduos e as instituições não podem ser abalizados isoladamente:

[...] A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social” precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A principal função da participação na teoria democrática participativa é, portanto, educativa: educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. Por isso, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se autossustentação por meio do impacto educativo do processo participativo. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. As hipóteses subsidiárias a respeito da participação são de que ela tem um efeito integrativo e de que auxilia a aceitação de decisões coletivas. (PATEMAN, 1992, p. 60-61)

Assim, Pateman (1992), além de concluir que a existência de um governo democrático está condicionada à existência de uma sociedade participativa, na qual haja envolvimento direto dos indivíduos nas tomadas de decisão, explicita o caráter pedagógico da participação, na medida em que esta serve não apenas para a qualificação dos indivíduos enquanto cidadãos, mas também do próprio procedimento.

Macpherson (1978, p. 110-116), por outro lado, aponta os conselhos estruturados em pirâmide como exemplos de outras formas institucionais que devem complementar a democracia representativa.

A estrutura em pirâmide de tais conselhos se daria com participação direta nas bases, bem como uma democracia por delegação/representação em cada nível para além da base. Ademais, enquanto, no topo da pirâmide, haveria um conselho nacional para tratar dos interesses nacionais, os conselhos regionais e locais tratariam de questões próprias aos seus territórios.

Nessa primeira formulação de um modelo participativo, denominado pelo autor como um modelo simples, não haveria espaço para partidos políticos, uma vez que a função destes é, em princípio, mediar e até mesmo disfarçar os conflitos de classe, tornando-os incompatíveis com o modelo proposto. Contudo, em sua segunda formulação, combinado com o sistema piramidal de conselhos, o sistema partidário competitivo seria admitido no modelo, isto restando reconhecido que àquela função já não mais seriam necessários (MACPHERSON, 1978, p. 110-116).

Segundo Avritzer (2003, p. 10), três são as justificações da participação encontradas na teoria democrática: (1) o partilhamento do processo deliberativo, que diz respeito à capacidade dos atores sociais fazerem parte do processo decisório; (2) a capacidade de facilitar o entendimento entre interesses contrários; e (3) a facilitação da fiscalização e do controle democrático acerca das ações do Estado.

Santos e Avritzer (2003), por outro lado, apresentam três teses para o fortalecimento da democracia participativa:

1ª tese: *Pelo fortalecimento da demodiversidade*. Essa tese implica reconhecimento que não existe nenhum motivo para a democracia assumir uma só forma. Pelo contrário, o multiculturalismo e as experiências recentes de participação apontam no sentido da deliberação pública ampliada e do adensamento da participação. O primeiro elemento importante da democracia participativa seria o aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abre mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas.

2ª tese: *Fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global*. Novas experiências democráticas precisam do apoio de atores democráticos transnacionais nos casos nos quais a democracia é fraca, como ficou patente no caso colombiano. Ao mesmo tempo, experiências alternativas bem-sucedidas como a de Porto Alegre e a dos Pachayats na Índia precisam ser expandidas para que se apresentem como alternativas ao modelo hegemônico. Portanto, a passagem do contra-hegemônico do plano local para o global é fundamental para o fortalecimento da democracia participativa.

3ª tese: *Ampliação do experimentalismo democrático*. Foi possível perceber no texto acima que as novas experiências bem-sucedidas se originaram de novas gramáticas sociais nas quais o formato da participação foi sendo adquirido experimentalmente. É necessário para a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia que se multipliquem experimentos em todas essas direções. (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 77-78)

A participativa, dentre as correntes alternativas de democracia, é a que, segundo Miguel (2005) mais possui chances de ser implementada como

modelo institucional, já que, aliado à representação, prevê um gradativo aumento da participação dos atores na vida pública, visando a melhoria e preservação da própria democracia.

2.2.3 A democracia social

Os teóricos desta vertente defendem a ideia de que a participação dos cidadãos não pode se limitar à relação entre indivíduos e Estado, devendo alcançar, no sentido normativo, outras esferas da vida social. Duas são as posições que mais se destacam: (1) aquela que advoga no sentido de que a extensão do princípio da democracia para as outras esferas é mais relevante do que a implementação da participação direta dos indivíduos nas decisões do Estado, cujos defensores que mais se destacam são Norberto Bobbio, Anthony Giddens e Alain Touraine, e (2) a posição que defende a extensão da participação para ambas as esferas (política e social), cujos principais autores são Boaventura de Souza Santos e Jürgen Habermas.

Bobbio (1986, p. 41), em sua obra intitulada “O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo”, inicialmente, parte da constatação de que a exigência cada vez mais frequente da ampliação da democracia se reflete na imposição de que a democracia representativa deve ser ladeada ou mesmo alterada pela participativa.

Levando em consideração que os Estados estão cada vez maiores e mais populosos, Bobbio (1986) não discorda da possibilidade de que haja um aumento da democracia representativa e da implantação da democracia direta, atentando, contudo, para o fato de que, se for entendida como sinônimo de participação de todos os cidadãos em todas as decisões, tal ideia seria insensata (BOBBIO, 1986, p. 42).

Asseverando não crer que os que invocam a democracia direta têm tal pretensão e concluindo que “nem toda a crítica à democracia representativa leva diretamente à democracia direta”, Bobbio (1986, p. 45) atenta para o fato de que o que a maioria dos críticos à democracia representativa propõe, na verdade, é a substituição do mandato fiduciário pelo mandato imperativo.

Bobbio (1986) esclarece que o debate acerca da representação está centrado ao menos em dois temas, sendo o primeiro acerca dos poderes dos representantes e o segundo sobre o conteúdo da representação:

[...] A pode representar B ou como delegado ou como fiduciário. Se é delegado, A é pura e simplesmente um porta-voz, um nuncio, um legado, um embaixador, de seus representados, e portanto o seu mandato é extremamente limitado e revogável *ad nutum*. Se ao invés disto é um fiduciário, A tem o poder de agir com uma certa liberdade em nome e por conta dos representados, na medida em que, gozando da confiança deles, pode interpretar com discernimento próprio os seus interesses. Neste segundo caso diz-se que A representa B sem vínculo de mandato; na linguagem constitucional hoje consolidada diz-se que entre A e B não existe um mandato imperativo.

[...]

Creio não ter passado despercebida a relação que existe, de um lado, entre a figura do representante como delegado e a da representação dos interesses particulares, e de outro lado entre a figura do representante como fiduciário e a representação dos interesses gerais. De fato, habitualmente as duas coisas caminham juntas. (BOBBIO, 1986, p. 46-47)

Afirmando que o mais comum nas democracias representativas é o mandato fiduciário, no qual os interesses representados são os gerais, e que, portanto, o que vigora é o princípio da proibição de mandato imperativo, Bobbio (1986) conclui:

[...] Uma consequência do sistema é que, como afirmei pouco atrás, os representantes — na medida em que não são representantes de categoria, mas, por assim dizer, representantes dos interesses gerais — terminam por constituir uma categoria à parte, a dos políticos de profissão, isto é, daqueles que, para me expressar com a eficientíssima definição de Max Weber, não vivem apenas *para* a política mas vivem *da* política. (BOBBIO, 1986, p. 47-48)

Bobbio (1986) esclarece que abordou estas características da representação porque, em regra, recaem sobre elas as críticas tecidas à democracia representativa: a crítica à proibição do mandato imperativo e, conseqüentemente, ao mandato fiduciário, sob a pretensão de que haja uma relação mais estreita entre representantes e representados, e à representação dos interesses gerais, com o objetivo de que haja “uma representação orgânica ou funcional dos interesses particulares desta ou daquela categoria” (1986, p. 48), concluindo que:

[...] nenhuma das duas propostas inovadoras com respeito ao sistema representativo clássico transforma a democracia representativa em democracia direta. Com toda a certeza não a segunda, que se limita a substituir uma forma de representação por outra. É também discutível que a representação dos interesses ou funcional, mesmo se algumas vezes proposta por movimentos políticos de esquerda, seja mais democrática que a representação territorial conduzida através destes organismos de agregação dos interesses que são hoje os partidos. (BOBBIO, 1986, p. 49)

No tocante à dimensão empírica, Bobbio (1986, p.53), fazendo referência à assembleia dos cidadãos deliberantes sem intermediários e ao *referendum*, como sendo os dois institutos da democracia participativa, também destaca a impossibilidade de uma participação direta, em virtude de serem insuficientes frente à complexidade dos Estados modernos.

Bobbio (1986) salienta, contudo, ser inegável que estamos diante da ampliação do processo de democratização, que se caracteriza pela expansão do processo ascendente, ou seja, no sentido de baixo para cima. E assevera que o processo de democratização não consiste na substituição da democracia representativa pela direta, ou mesmo da política pela social, mas, sim, na ampliação do poder ascendente:

[...] como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático. (BOBBIO, 1986, p. 55)

Sell (2005, p. 30), assevera que a partir de tais argumentos, é possível concluir que, para Bobbio, a extensão da democracia diz respeito ao âmbito da democracia social e não ao da democracia política.

Distanciando-se das perspectivas da “democracia liberal”, representada por Fukuyama, e da “democracia deliberativa” de Habermas, sob o argumento de que ambas são limitadas ao espaço da política formal, Giddens (1996), em sua obra intitulada “Para além da esquerda e da direita”, propõe uma “democracia dialógica”. Esta, além de pressupor “apenas que o diálogo em um espaço público fornece um modo de viver com o outro em uma relação de tolerância mútua” (GIDDENS, 1996, p. 133) e de estar intimamente relacionada com a solidariedade e autonomia, deve se desencadear em quatro áreas: vida

pessoal, na disseminação de movimentos sociais e grupos de mútua-ajuda, na arena organizacional e na ordem global maior:

[...] A democracia dialógica não está centrada no Estado, mas, como argumentei, sobre ele refrata de maneira significativa. É situada no contexto de globalização e de reflexividade social, a democracia dialógica incentiva a *democratização da democracia* dentro da esfera do Estado democrático liberal (GIDDENS, 1996, p. 130).

A arena da vida pessoal, a primeira citada por Giddens (1996, p. 134-136), diz respeito ao movimento existente nas esferas do casamento, da sexualidade e da família em direção ao que o autor denomina de “relacionamento puro”. Este, além de consistir um ideal sociológico, que se estabelece e se mantém por si só, em virtude dos benefícios que este tipo de associação pode trazer, tem em uma forma inerente de confiança ativa a sua construção e garantia de continuidade. Ademais, em todas as áreas da vida pessoal o sucesso do relacionamento puro está atrelado à comunicação emocional e dialógica, já que se trata de “um relacionamento mantido por meio da discussão aberta de “questões de política” questões de envolvimento e responsabilidade mútuos” (GIDDENS, 1996, p. 136).

Consistindo em uma segunda área de democratização, a disseminação de movimentos sociais e grupo de autoajuda possui papel de destaque, na medida em que estes (1) abrem espaço para o diálogo público, (2) geram e talvez auxiliam, em virtude de sua própria forma organizacional, na manutenção das influências democratizadoras, valendo citar, como exemplo, o máximo de espaço discursivo que proporcionam aos participantes, e (3) podem vir a desempenhar papel de destaque no tratamento de questões “subpolíticas”, contribuindo para a ampliação da autonomia dos cidadãos na esfera privada (GIDDENS, 1996, p. 139).

O terceiro contexto de democratização é constituído pelas organizações, as quais também são alvo de processos democratizadores internamente, que incentivam a superação do modelo de organização burocrática. As vantagens decorrentes são elencadas por Giddens (1996), nos seguintes termos:

[...] Uma organização pós-burocrática pode tanto aproveitar a reflexividade social como reagir a situações de incerteza artificial de maneira muito mais eficiente do que um sistema de comando. As

organizações estruturadas em termos de confiança ativa necessariamente delegam responsabilidade e dependem de um espaço dialógico ampliado. [...] (GIDDENS, 1996, p. 140)

Por fim, quanto à ordem global maior, quarto e último domínio, que autoriza falar em formas de democracia a nível global, destaca Giddens (1996) que a democracia dialógica, nesses casos, “implicaria a democratização da democracia, mas também a difusão de outros mecanismos dialógicos”, tais como os movimentos sociais e grupos de autoajuda de atuação supraestatal e o cosmopolitismo cultural (GIDDENS, 1996, p. 141-142).

Sell (2005, p. 31) assevera que o autor em epígrafe pode ser enquadrado em seu conceito de democracia social – mais especificamente no que ele denomina de “democracia social sem democracia participativa” -, já que sua investigação se distancia das teorias da democracia participativa e não está centrada no Estado. Contudo, constata que, não obstante, sob a ótica de Giddens, a democracia no âmbito político se limitar à democracia representativa e a sua extensão se dar apenas nos quatro contextos por ele elencados, a democratização nesses domínios se reflete sobre o Estado, na medida em que ofereceria o suporte necessário à reconstrução da solidariedade em um mundo, no qual individualismo, mas não egoísmo, seria marca essencial (SELL, 2005, p. 32-33).

Diante do exposto, Sell (2005, p. 37-38) conclui que, no tocante à esfera política, Bobbio e Giddens concordam ser a democracia representativa a única forma de democracia possível, discordando, contudo, no âmbito social, uma vez que, enquanto Bobbio defende a expansão da democracia representativa para essa esfera, não apresentando qualquer diferença qualitativa entre o tipo de democracia que deve vigorar em cada uma delas, Giddens propõe a democracia dialógica, a qual “retroage reflexivamente” no tocante à esfera política e “propicia a criação de novas solidariedades, ou seja, a criação de confiança ativa, que se distancia tanto do egoísmo individualista quanto do comunismo” (SELL, 2005, p.38).

Boaventura de Souza Santos, por outro lado, como representante do grupo de pensadores que defende a ampliação dos princípios de participação para as esferas política e social, objetiva a associação destas dimensões, através, por exemplo, de uma recontextualização da distinção entre Estado e

sociedade civil, que o autor pretende fazer mediante a integração das visões foucaultiana e liberal dos espaços de poder (SELL, 2005).

A alternativa de Santos (1997, p. 124-125) à distinção Estado/sociedade civil tem como ponto de partida o conceito de poder. Para o autor, a estrutura política das sociedades capitalistas é composta por quatro formas básicas de poder que, não obstante se relacionarem, são autônomas:

Quadro 1: Estrutura política das sociedades capitalistas

	Unidade de prática social	Forma institucional	Mecanismo de poder
Espaço doméstico	Sexo e gerações	Família, casamento e parentesco	Patriarcado
Espaço de produção	Classe	Empresa	Exploração
Espaço de cidadania	Indivíduo	Estado	Dominação
Espaço mundial	Nação	Contrato, acordos e Org. Internacionais	Troca desigual

Fonte: quadro elaborado pela autora a partir de Santos (1997)

No tocante aos quatro espaços estruturais existentes nas sociedades capitalistas, Santos (1997) esclarece, inicialmente, que o espaço doméstico se constitui com base nas relações sociais entre os membros da família, enquanto o espaço da produção é formado pelas relações trabalhistas, englobando tanto as relações de produção desenvolvidas no âmbito da empresa, quanto a relação entre os trabalhadores na produção, e entre estes e todos aqueles responsáveis pelo controle do processo de trabalho. Ademais, enquanto o espaço da cidadania é instituído pelas relações sociais da esfera pública entre os cidadãos e o Estado, o espaço da mundialidade diz respeito às relações econômicas internacionais e aquelas existentes entre os Estados nacionais, uma vez que estes fazem parte do sistema mundial (SANTOS, 1997).

Santos (1997, p. 270-276) assevera que a renovação da teoria democrática requer a formulação de critérios democráticos de participação política que não se limitem ao voto - o que implica na articulação entre as democracias representativa e participativa - e uma radical redefinição e ampliação do político. O autor argumenta que a teoria liberal não apenas transformou o político no espaço da cidadania, confinando-o ao Estado, mas também despolitizou as outras dimensões da prática social, mantendo-as imunes ao exercício da cidadania.

Diante do exposto, a teoria democrática alternativa proposta por Santos (1997) prevê a repolitização global da prática social, o que culminará na revelação das novas formas de opressão e de dominação, bem como na criação de novas oportunidades para o exercício de novas formas de democracia e cidadania, tendo em vista o imenso campo político que daí resultará.

Afirmando que “politizar significa identificar relações de poder e imaginar formas práticas de transformá-las em relações de autoridade partilhada”, Santos (1997, p. 271-272) destaca o papel crucial desempenhado pelo feminismo na politização do espaço doméstico, tendo em vista sua luta contra o patriarcado. No tocante ao espaço da produção, o autor afirma que a politização é multidimensional, ocorrendo nas relações entre capital e trabalho, nas relações de poder na produção e na tecnologia, enquanto que, no espaço mundial sugere:

A politização das práticas transnacionais é uma condição *Sine qua non* da desocultação das relações de poder que se escondem por detrás das necessidades “naturais” de produção e de consumo e da transformação de tais relações de poder em relações de autoridade partilhada. Neste campo, a prática transformadora assentará na criação de obrigações políticas horizontais de âmbito transnacional, entre cidadãos e grupos sociais das diferentes regiões do sistema mundial. [...] (SANTOS, 1997, p. 271-272)

Por outro lado, a proposta de Santos (1997, p. 121-122) acerca da politização do espaço da cidadania diz respeito à criação de um “Estado experimental”, no qual as forças democráticas terão que lutar por uma democracia redistributiva, passando o Estado a ser componente do espaço público não estatal. Ademais, sinaliza que a democracia tem que ser a

participativa e que a participação se dará tanto na atuação do Estado quanto na dos agentes privados.

Segundo Sell (2005, p. 41), as palavras de Santos autorizariam a conclusão de que, em sua teoria, “a democratização na esfera do Estado (espaço da cidadania) se dá por intermédio da democracia participativa e da inserção do Estado em um espaço público do qual ele mesmo é um elemento”.

Por outro lado, complementando os comentários já tecidos supra acerca da teoria política de Habermas, necessário se faz proceder à análise de como esse pensador percebe a democracia política e a democracia social.

Ressalvando que o autor não faz referências explícitas sobre o tema em sua obra, Sell (2005, p. 41) propôs a interpretação de que, para Habermas, enquanto a democracia social diz respeito ao mundo da vida e a democracia participativa está presente na esfera pública e na sociedade civil, ao sistema político cabe a democracia representativa. Sell (2005) justifica o enquadramento da democracia social no mundo da vida, na medida em que Habermas assevera que a ação é feita de forma comunicativa, ou seja, centralizada no diálogo, nos três elementos fundamentais que constituem o mundo da vida: a cultura, as interações sociais e a personalidade:

[...] configurando assim uma verdadeira democracia, na medida em que o diálogo pressupõe a participação (inclusão) dos indivíduos em um mesmo nível de igualdade (SELL, 2005, p. 42).

E, por fim, enquanto no tocante à participação direta, Habermas enquadra-a no contexto da esfera pública e da sociedade civil, já que “é justamente por intermédio da associação e da participação na esfera pública que a sociedade civil pode “influenciar” o sistema político”, com relação ao sistema político institucionalizado, aduz que vigoram os institutos da democracia representativa, não vinculando, portanto, “a participação direta do cidadão na vida política na relação entre este e o Estado” (SELL, 2005, p. 42-43).

Diante do exposto, pode-se concluir que, no tocante à esfera política, Santos prevê a expansão dos princípios participativos não apenas para a relação entre indivíduos e Estado, mas também para outras dimensões da prática social. Habermas, por outro lado, divide o espaço do político em duas

dimensões: o sistema político institucionalizado e a esfera pública, vigorando, no primeiro, a democracia representativa e, na segunda, a democracia participativa (SELL, 2005).

As diferenças entre os pensamentos de ambos os autores pode ser observada também no que diz respeito ao conceito de esfera pública, uma vez que, enquanto para Habermas consiste em um canal de comunicação entre o Estado e o mundo da vida, para Santos a esfera pública estaria circundando o próprio Estado (SELL, 2005).

Por fim, necessário se faz apontar as diferenças dos autores no tocante à esfera social. Santos nega a separação entre as dimensões política e social, propondo a ocupação da democracia participativa em todos os espaços da vida social. Já Habermas, assevera que o princípio da democracia social estaria restrito apenas ao espaço da sociedade, uma vez que “a lógica da esfera social (que é comunicativa) não adentra no espaço do Estado, que é regido pela lógica sistêmica do poder administrativo” (SELL, 2005, p. 45).

Conforme já exposto, tendo em vista as limitações da democracia representativa, as teorias amplas da democracia prescrevem formas de participação direta dos cidadãos nas decisões políticas. Neste âmbito, destacam-se os conselhos como alternativa para superá-las. Tais instituições se constituem em espaços de deliberação e discussão na sociedade para que esta manifeste sua opinião e influencie os tomadores de decisão, como preconizam Habermas e Cohen. Ademais, proporcionam aos cidadãos uma esfera alternativa, em que, mediante a ocorrência da socialização ou “treinamento social”, são desenvolvidas as atitudes e qualidades psicológicas necessárias à própria participação, como sustenta Pateman.

Nesse contexto, necessário se faz tecer alguns comentários acerca das características específicas dos conselhos, enquanto instituições participativas e de deliberação, especialmente daquelas atinentes aos conselhos da mulher existentes no país.

3 Os Conselhos como instituições participativas e de deliberação

A promulgação da Constituição Federal de 1988 vem acarretando uma série de modificações nas instituições políticas do país, com vistas à consolidação democrática. A descentralização da gestão das políticas públicas, que culmina no empoderamento⁴ das comunidades locais e em uma maior *accountability*⁵ dos gestores públicos, é um exemplo:

[...] Como resultado, muitos governos locais estão implementando ou consolidando várias experiências participativas, que vão desde conselhos municipais setoriais voltados para a decisão, participação na gestão e fiscalização de políticas sociais e de pequenas obras públicas, até a incorporação de segmentos sociais marginalizados do processo decisório na alocação de parcela dos recursos orçamentários locais, através do que ficou conhecido como Orçamento Participativo – OP (SOUZA, 2004, p. 38).

Souza (2004) ressalta, contudo, que a introdução dos atores sociais no processo de decisão pode se dar de forma restrita, resumindo-se apenas a dar voz aos cidadãos, ou mais extensa, possibilitando o empoderamento e a consequente mudança na assimetria do poder entre os atores sociais locais. A autora explicita, ainda, que tais formatos dão origem a três diferentes formas de participação:

[...] O primeiro ocorre nos conselhos municipais setoriais voltados para políticas específicas e onde os representantes dos cidadãos e/ou dos usuários dos serviços têm assento. Nesse formato, os representantes possuem, em princípio, não só a capacidade de expressar suas preferências (voz), mas também poder na gestão direta do programa (empoderamento) e no controle dos gestores públicos quanto ao cumprimento das decisões (*accountability*). Nesse formato, os programas e projetos são decididos, em geral, em outras instâncias, cabendo aos representantes poder de gestão e fiscalização. O segundo ocorre pela capacidade delegada aos cidadãos de decidir onde e como alocar parcela dos recursos

⁴ O conceito de “empoderamento” aqui utilizado é o de que consiste em um “processo de mobilizações e práticas destinadas a promover e impulsionar grupos e comunidades - no sentido de seu crescimento, autonomia, melhora gradual e progressiva de suas vidas (material e como seres humanos dotados de uma visão crítica da realidade social)” (GOHN, 2004).

⁵ “*Accountability*” é entendido como “a “susceptibilidade ao controle”, particularmente ao controle sobre os resultados (sobre as “coisas”), executado por mecanismos objetivos e exteriores ao responsável. Essa definição reforça a perspectiva do “*accountability*” estar associado exclusivamente a uma imposição externa ao indivíduo, abandonando qualquer conotação moral relativa à introjeção de valores públicos pelo agente. Assim, o processo de “*accountability*” envolve, essencialmente, quatro eventos sequenciais: a apuração dos resultados; seu julgamento como adequados ou inadequados ao previsto; a identificação dos responsáveis; e sua sanção” (GOMES, 2015).

orçamentários municipais, que se materializa nas diversas experiências de OP. O terceiro ocorre nos chamados programas *demand-driven*, que se realizam em comunidades rurais pobres, em geral financiados por organismos multilaterais ou internacionais, e nos quais os representantes das comunidades decidem sobre a realização de obras comunitárias (SOUZA, 2004, p. 38).

Os conselhos, objeto deste estudo, são conceituados por Almeida e Tatagiba (2012, p. 69) como instâncias, de caráter plural e híbrido, que integram o interior do sistema decisório das políticas públicas. Enquanto sua pluralidade se reflete na participação de representantes estatais, da sociedade civil e prestadores de serviços públicos, seu caráter híbrido diz respeito ao fato desta composição favorecer decisões mais justas e legítimas, já que levam em conta os diversos interesses envolvidos.

Cortes (2011) cita, como os antecedentes mais remotos dos conselhos, os conselhos municipais de educação, criados no século XIX, bem como os órgãos administrativos colegiados - Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões –, com origem nas décadas de 1920 e 1930 do século passado, na área da previdência social.

Ademais, a autora atribui a rápida disseminação de tais instituições participativas, a partir de 1990, “à indução para o estabelecimento dos fóruns promovida por meio da transferência de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo, condicionada, entre outros requisitos, à constituição desses organismos” (CORTES, 2011, p. 143). E esclarece que existem conselhos municipais nas mais diversas áreas atualmente.

No tocante aos dados do MUNIC/IBGE, cuja análise diz respeito à existência e funcionamento de 18 conselhos de políticas públicas e de direitos, Cortes (2011) destaca que, conforme se depreende da tabela abaixo, no ano de 2009, enquanto a maior parte dos municípios possuía conselho tutelar e conselhos municipais de saúde, por exemplo, que recebem incentivos federais para a sua criação, aqueles conselhos de direito que não receberam incentivos ou cuja política de indução é recente, não apresentaram a mesma difusão:

Tabela 1: Número e percentual de conselhos municipais por tipo de conselhos existentes nos municípios brasileiros em 2009

Número e percentual de conselhos municipais por tipo de conselho existentes nos municípios brasileiros em 2009

Tipo de conselho	Número	%
Conselho Tutelar	5.472	98,3
Conselho Municipal de Saúde	5.417	97,3
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	5.084	91,4
Conselho Municipal de Educação	4.403	79,1
Conselho Municipal de Meio Ambiente	3.124	56,1
Conselho Municipal de Habitação	2.373	42,6
Conselho Municipal de Direitos do Idoso	1.974	35,5
Conselho Municipal de Cultura	1.372	24,7
Conselho Municipal de Política Urbana	981	17,6
Conselho Municipal de Esporte	623	11,2
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	594	10,7
Conselho Municipal de Segurança	579	10,4
Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência	490	8,8
Conselho Municipal de Transporte	328	5,9
Conselho Municipal de Direitos da Juventude ou similar	303	5,4
Conselho Municipal de Igualdade Racial ou similar	148	2,7
Conselho Municipal de Direitos Humanos	79	1,4
Conselho Municipal de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	4	0,1
Total	5.565	100,0

Fonte: MUNIC/IBGE de 2009.

Fonte: Cortes (2011)

No tocante às suas características, os conselhos, não obstante se distinguem quanto à origem legal, composição, atribuições formais e influência que exercem sobre as decisões públicas, possuem semelhanças, na medida em que têm criação legal, usufruem de certa autoridade formal sobre normas, planos e, eventualmente, acerca do orçamento em suas áreas de atuação, possuem membros que devem atuar visando a representar:

[...] grupos do setor privado, sindicatos de trabalhadores, órgãos estatais e associações civis, com respaldo social amplo e uma missão que corresponda às finalidades do conselho (ABERS & KECK, 2008, p. 100).

Buvinich (2014) destaca que os conselhos podem ser distinguidos por alcance (de políticas públicas, de programas ou temáticos) e conforme sua forma de intervenção (consultivos, normativos, deliberativos e fiscalizadores), asseverando que “um conselho de políticas públicas, de âmbito municipal, pode ser deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador ao mesmo tempo” (BUVINICH, 2014, p. 59), evidenciando que:

Provavelmente, o trabalho de classificação mais sólido já publicado seja o de Draibe (1998). A autora propõe a classificação dos conselhos de acordo com a natureza da representação, da participação e de composição:

1) Quanto à representação: os conselhos podem ter representações vinculadas, não vinculadas; representação mista, ou ainda, vinculada funcional.

a) Representação vinculada: “a representação das categorias sociais ou profissionais se faz através de organizações da sociedade civil, que indicam seus representantes” (Draibe, 1998:10), ainda que os critérios de indicação variem.

b) Representação vinculada funcional: os membros são indicados por ocuparem um determinado cargo. Assim, a indicação se faz em razão do cargo e não da pessoa.

c) Representação não vinculada: os membros são indicados em razão da expressão de seu trabalho na sociedade (seja no meio acadêmico ou empresarial). Sua indicação decorre diretamente de convite do governo, “ou através de processos não vinculantes, nos quais são ouvidos os pares”.

d) Representação mista: convivem no conselho a representação vinculada e não vinculada.

2) Quanto à natureza da participação: os conselhos podem ser consultivos ou deliberativos. Na análise realizada nos conselhos existentes à época pela autora foi identificada a tendência de se ter conselhos deliberativos quando o tipo de representação era vinculada.

3) Quanto à composição os conselhos podem ser:

a) Bipartites e paritários: formados por governo e sociedade civil com o mesmo número para cada segmento;

b) Bipartites e não paritários: formados por membros governamentais e da sociedade civil, sem equivalência entre ambos;

c) Tripartites e paritários: estão presentes membros do governo, dos trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços, sendo equivalente o número entre cada categoria;

d) Múltiplos e não paritários: governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviço e por vezes representantes de determinados segmentos da sociedade civil, como especialistas (BUVINICH, 2014, p. 59).

Ademais, Buvnich (2014), além de incluir na classificação supra os conselhos tripartites não paritários, os quais são compostos por representantes governamentais, obreiros e usuários, constata que, não obstante a afirmação da maior parte dos autores de que os conselhos são em sua maioria de formação obrigatória, ao examinar a legislação específica não observou a concretização de tal fato. A esse respeito, destacou também que, embora inúmeros autores atribuam à Constituição Federal a obrigação de criação de determinados conselhos, tal como o de saúde, o que se evidencia, a partir da análise da Carta Magna, é que esta “não faz nenhuma referência expressa à organização da participação popular em forma de conselho” (2014, p.64),

apresentando a participação social apenas como uma diretriz e remetendo à lei a regulamentação sobre o seu funcionamento.

No tocante às formas participativas, assevera Abers & Keck (2008) que, não obstante a participação do Estado detendo metade dos assentos, normalmente, nos conselhos, a eleição dos participantes se dá de maneiras diversas:

[...] Enquanto os conselhos regidos por legislação nacional são normalmente obrigados a realizar eleições abertas, e as organizações de cada categoria escolhem seus próprios representantes, aqueles estabelecidos por legislação local frequentemente permitem que o governo escolha membros que julgue adequados. [...] (ABERS; KECK, 2008, p. 102).

Os autores alertam para o fato de que, tendo em vista a sua organização, a participação nos conselhos se dá de maneira indireta. Ademais, apontam que os conselhos pouco têm contribuído, na prática, para que os indivíduos excluídos, social e politicamente, sejam ouvidos pelo Estado, apontando quatro razões que os especialistas vêm indicando para tanto: (1) os conselheiros não representam as classes populares, conforme indica a grande maioria dos estudos a respeito; (2) a fraca ligação entre os participantes que representam a sociedade civil e os indivíduos, cujos interesses deveriam representar, o que culmina em uma tendência de que aqueles ajam em atenção aos seus próprios interesses; (3) a redução das chances de que os membros da sociedade civil possam alterar o rumo das políticas, tendo em vista o controle que os órgãos governamentais exercem sobre a agenda dos conselhos; e (4) a resistência dos municípios em empoderar efetivamente os conselhos, mesmo nos casos em que é possível exercer controle sobre o processo decisórios (ABERS & KECK, 2008, p. 103-104).

No mesmo sentido, Almeida e Tatagiba (2012, p. 71-72) fazem menção ao paradoxo existente no caso, qual seja, o poder enfraquecido dos conselhos frente ao seu enorme papel enquanto modelo de participação, apontando que a solução do problema passa pela necessidade de análise dessas instituições não apenas sob a ótica de suas dinâmicas internas, mas, especialmente, a partir da recuperação do contexto, no qual se encontram e buscam intervir:

[...] Isso significa olhar as conexões que os conselhos estabelecem — ou não — com as demais instituições e públicos do seu entorno, como forma de apreender o seu poder relativo e sua capacidade de funcionar como instância de democratização da política pública. [...] (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 71).

Não obstante, os inúmeros desafios e obstáculos que necessitam superar para que restem consolidados e sejam, de fato, efetivos, é inegável o papel significativo que os conselhos desempenham no tocante ao processo de democratização da gestão pública. Na visão de Silva e Oliveira, Pereira e Oliveira (2010, p. 423), os conselhos podem contribuir para a expansão quantitativa e qualitativa da participação, bem como para:

[...] a condução coletiva de políticas sociais, a responsabilização de governantes (*accountability*), o controle social pró-ativo e para o intercâmbio de informações entre população e poder local (SILVA e OLIVEIRA; PEREIRA e OLIVEIRA, 2010, p. 423).

Os conselhos, enquanto instâncias participativas e decisórias, constituem-se, ainda, em importantes espaços para o desenvolvimento da convivência democrática entre os atores envolvidos. Ademais, tais instâncias, fortalecem não apenas a exigência de que o Estado dê publicidade aos seus atos, preste contas e exponha os critérios que delimitam acordos, mas também a qualificação da sociedade civil visando à participação. Dessa forma, há a ampliação do conhecimento acerca dos processos que dizem respeito à gestão pública e a construção de novos parâmetros aptos a equilibrar a defesa de interesses privados e corporativos com a identificação do caráter coletivo dos direitos envolvidos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 73).

Dagnino (2002) alerta para o fato de que conferir às instituições participativas a responsabilidade central pela transformação da sociedade e do Estado, tendo como parâmetro avaliativo as esperanças que incentivaram a luta política que se travou pela sua constituição, pode nos levar à inevitável constatação de seu fracasso. Nesse sentido, a autora conclui que:

[...] Uma avaliação mais produtiva [...] deve partir do reconhecimento da complexidade desse processo e da diversidade dos contextos, envolvendo a multiplicidade de relações entre forças políticas onde ele se dá (DAGNINO, 2002, p. 296-297).

Diante do exposto, evidencia-se, através da literatura especializada, que os conselhos exercem papel de destaque no processo de democratização e de ampliação da participação na gestão pública. A satisfação de tal desafio, contudo, exige o seu constante aperfeiçoamento e, nesse sentido, destaca-se a relevância das contribuições que as pesquisas científicas, tal como esta, propiciam.

Nesse diapasão, necessário destacar o balanço dos estudos acerca dos conselhos de políticas públicas, produzidos na última década, realizado por Almeida, Cayres e Tatagiba (2015). As autoras constataram ser este um tema com muito potencial de pesquisa, o que fez despertar o interesse de novos campos disciplinares, tais como engenharias e ciências biológicas, tendo em vista a propagação dos conselhos pelo sistema político brasileiro. Contudo, os campos disciplinares que concentram a produção com esse enfoque são ciências da saúde, educação, assistência social e ciência social, sendo que este apresenta um equilíbrio entre os enfoques, com predominância no debate teórico e multifocal.

Buvinich (2014) realizou um levantamento com o intuito de mapear as características gerais de implementação dos conselhos de políticas públicas nos municípios brasileiros. A autora considera que os desenhos institucionais podem exercer grande influência sobre os resultados apresentados pelos conselhos, o que faz com que o estudo sobre a sua formação seja estratégico na avaliação do modelo de participação especificamente. Para ela, o fato de que a identificação do perfil geral desses espaços e os concebíveis padrões que cada região apresenta pode possibilitar “a identificação de desenhos mais adequados a contextos culturais e políticos específicos, direcionando a implementação de modelos mais aptos a produzir resultados mais efetivos” (BUVINICH, 2014, p.55).

Buvinich destaca que no ano de 2011 existiam 36 conselhos federais, sendo sua grande maioria (44%) criada entre os anos de 2003 e 2010, “ressaltando a diretriz participativa implementada pelo governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva” (BUVINICH, 2014, p.65). Desses, apenas 22 conselhos (28%) confirmadamente são obrigatórios, apesar de ter sido

observada a ocorrência de um fomento da criação desses espaços nos estados e municípios.

Ademais, segundo seu levantamento, 44% desses conselhos são bipartites não paritários, 52% são não paritários, ressaltando que não significa que nestes a participação governamental seja necessariamente maior, e mais de 65% dos conselhos federais têm forma de representação vinculada.

No tocante à capacidade decisória, observa que 47% são deliberativos, ou seja, tem o poder/dever decisório acerca do direcionamento das políticas, prioridades e aprovação do orçamento, enquanto 42% são consultivos, sendo que, destes, aproximadamente 44% também detêm a função fiscalizadora, conforme previsão legal de sua constituição, limitando-se seu poder fiscalizador, contudo, “ao monitoramento das atividades determinadas pela norma, sem significar necessariamente um poder sancionador” (BUVINICH , 2014, p. 65).

No âmbito municipal, segundo Cortes (2005), uma característica comum aos processos de descentralização ocorridos em diversas áreas, tem sido:

[...] condicionar a transferência de recursos financeiros da esfera federal para as subnacionais de governo, visando à criação de fóruns participatórios em nível federal, estadual e municipal da administração pública. Devido à implementação de políticas descentralizadoras, o município tem participado crescentemente de decisões sobre políticas públicas. Assim criam-se condições para que os conselhos municipais, vinculados à gestão, passem a se envolver nesse processo decisório (Cortes, 2005, p. 3).

No ano de 2009 existiam 43.156 conselhos municipais no país, dos quais somente 28% eram de formação obrigatória. Os conselhos com maior percentual total de implantação eram os Conselhos de Assistência Social, que se faziam presentes em 99% dos municípios. Contrariando os dados nacionais, a grande maioria dos conselhos municipais era paritária, sendo a região Sul aquela com o menor percentual de paridade. Esta, juntamente com a região Sudeste, era a área com a maior concentração de conselhos (BUVINICH, 2014).

No tocante à capacidade decisória, não obstante a maior parte dos conselhos ser deliberativo, o percentual de conselhos consultivos era bem similar, o que se explicaria pelo fato de que a deliberação pressupõe a

capacidade consultiva. Por outro lado, havia uma contradição no fato de que, apesar da grande tendência existente no governo Lula de criação de conselhos consultivos, a maior parte dos conselhos municipais criados na região do Nordeste durante esse período foi com capacidade deliberativa, provavelmente porque houve uma municipalização tardia de políticas públicas em áreas nas quais são legalmente deliberativas (BUVINICH, 2014).

Ressalvando que a mais restrita das competências apuradas no período foi a normativa, Buvinich (2014) esclareceu, ainda, que:

[...] ainda que se percebam desvios em conselhos específicos, verifica-se uma tendência de que os conselhos com maior percentual de implantação tenham também maior percentual de capacidade normativa (BUVINICH, 2014, p. 69).

Feitos os devidos apontamentos acerca dos conselhos gestores, necessário se faz a realização de uma análise mais aprofundada no que tange aos Conselhos da Mulher em todas as esferas de governo.

3.1 Conselhos da Mulher – uma caracterização

Em relação aos Conselhos da Mulher no Brasil, a priori, necessário se faz mencionar o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM), criado em 29 de agosto de 1985 pela Lei n.º 7.353. Inicialmente sendo vinculado ao Ministério da Justiça, era composto por um Conselho Deliberativo, uma Assessoria Técnica e uma Secretaria Executiva, tendo como objetivo a promoção de políticas que visassem a eliminação da discriminação contra a mulher e assegurassem sua participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país⁶.

Ao longo de sua existência, o CNDM passou por diversas mudanças estruturais, vindo a vincular-se, no ano de 2003, à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM, criada no governo do ex-presidente Lula. Atualmente, contudo, o CNDM possui futuro incerto, já que seu mandato vige apenas até o corrente ano e não há qualquer garantia, tendo em vista o atual cenário político, após impeachment da presidente Dilma e com a

⁶<http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho>

reestruturação da SPM, de que será renovado. Além disso, no início de 2017, a Coordenadora do CMDM, Diná Bandeira, constatou que a própria SPM já se encontrava desarticulada, fazendo assim constar em ata de reunião do Conselho:

E, sobre o telefonema realizado à Secretaria Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres, nos foi informado que, atualmente, não tem compromissos agendados, portanto, essa Secretaria está esvaziada (CMDM. Ata nº 02.2017).

No âmbito estadual, vale fazer referência à existência do Conselho dos Direitos da Mulher do RS, que, não obstante ter sido criado em 25 de abril de 1986, foi regulamentado apenas no ano de 2002, com a aprovação da Lei n.º 13.947. Trata-se de um órgão público, com caráter autônomo, deliberativo, normativo e fiscalizador, tendo como objetivo principal a intermediação do diálogo entre a sociedade civil e o Estado, no que tange aos direitos das mulheres.

Atualmente, contudo, tendo em vista o grande corte orçamentário realizado pelo governo estadual⁷, o Conselho dos Direitos da Mulher do RS se encontra desarticulado.

Em Pelotas, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM) foi criado pela Lei Municipal nº 3.552/92 e reestruturado através da Lei Municipal nº 6.078/14. Esta o descreve como um órgão público de natureza permanente, com composição colegiada e com caráter deliberativo, consultivo, propositivo e fiscalizador em âmbito municipal, sendo vinculado à Secretaria que responda pelos Direitos Humanos no âmbito da Prefeitura.

Cabe ressaltar que, dentre as competências atribuídas pela Lei Municipal nº 3.552/92 ao CMDM, estava a de coordenação dos centros de acolhida para mulheres vítimas de violência, a de criação de instrumentos concretos que assegurassem a participação feminina em todos os níveis e setores de atividades no Município, bem como a ampliação das alternativas de emprego para as mulheres. Com a reformulação promovida pela Lei Municipal nº 6.078/14, contudo, aquelas deixaram de ser previstas expressamente como

⁷http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2016/05/geral/501457-estado-cortou-metade-de-verbas-para-mulheres.html

competências do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, na medida em que assim passou a constar:

- I – elaborar seu regimento interno;
- II - formular diretrizes e promover políticas, visando à efetivação e garantia dos direitos da mulher;
- III - estimular, apoiar, desenvolver estudos, campanhas e debates relativos à condição da mulher, bem como propor medidas ao governo;
- IV - colaborar e orientar os demais órgãos e entidades da Administração Municipal no que se refere ao planejamento e ações referentes à mulher;
- V - incorporar preocupações e sugestões manifestadas pela sociedade, encaminhando-as, se necessárias, aos órgãos competentes;
- VI - promover intercâmbios entre instituições e organismos municipais, estaduais, nacionais e estrangeiros, de interesse público ou privado, com a finalidade de implementar e garantir o acesso das mulheres às políticas públicas;
- VII - realizar campanhas educativas de conscientização sobre os direitos da mulher;
- VIII - acompanhar e fiscalizar o cumprimento da legislação e convenções que assegurem e protejam os direitos da mulher;
- IX - Acompanhar, fiscalizar e garantir o desenvolvimento de programas dirigidos às mulheres, especialmente nas áreas de:
 - a) atenção integral à saúde da mulher;
 - b) segurança;
 - c) educação;
 - d) cultura e lazer;
 - e) habitação;
 - f) planejamento urbano e rural;
 - g) trabalho e renda;
 - h) meio ambiente (LEI MUNICIPAL n.º 3.552/92).

No tocante à composição, a legislação que criou o CMDM, no ano de 1992, previa a presença de quinze conselheiras, todas nomeadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, após consulta aos movimentos organizados de mulheres. Dentro desse número, deveriam estar nove representantes da comunidade: uma da Central Única dos Trabalhadores ou sindicato filiado, uma da Universidade Federal de Pelotas, uma da Universidade Católica de Pelotas, uma da Central (ou Pró) dos Movimentos Populares e duas representantes de partidos políticos, todas representando trabalho dirigido às mulheres; uma representante proveniente da Pastoral da Mulher; uma que representasse os Centros de Acolhida para mulher e uma representante do Movimento de Meninas de Rua.

Em relação às representantes de partidos políticos, a previsão legal era de que deveriam por eles serem escolhidas de forma alternada e democrática.

Dentre as seis mulheres representativas de instituições públicas, assim previa a lei municipal daquele ano:

- [...]
- a) Uma(1) representante da Secretaria de Saúde e Bem Estar;
 - b) Uma(1) representante do MAPEL;
 - c) Uma(1) representante da L.B.A.;
 - d) Uma(1) representante da Câmara Municipal;
 - e) Uma(1) representante da Delegacia (ou Posto Policial) da mulher;
 - f) Uma (1) representante da Secretaria de Educação;
- [...] (LEI MUNICIPAL n.º 3.552/92).

Atualmente, sob o regimento da Lei Municipal nº 6.078/14, o Conselho Municipal da Mulher é composto por vinte e uma conselheiras e suas respectivas suplentes, sendo sete representantes da sociedade civil, sete do Poder Público Municipal e sete de instituições públicas e particulares.

Enquanto as representantes da sociedade civil deverão ser de associações, partidos políticos, sindicatos e organizações ou entidades, as quais possuam trabalho dirigido às mulheres, aquelas do Poder Público são de livre escolha da Prefeitura Municipal. No tocante às representantes de instituições públicas e particulares, estas dizem respeito a Universidades, Instituições de ensino, pesquisa e extensão e assistência social, que também possuam trabalho dirigido ao público em tela, além do Ministério Público, Defensoria Pública, Delegacia de Polícia da Mulher, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Conselhos de Classes Profissionais.

Há previsão, ainda, de que o CMDM deverá conter uma Coordenação Executiva, composta por uma coordenadora, uma vice-coordenadora, uma secretária-geral e uma secretária-adjunta. Assim como o Colegiado, tal Coordenação deverá ser eleita, sempre no mês de abril de cada ano ímpar, para um mandato de dois anos, permitida uma única recondução. As reuniões se darão de forma ordinária mensalmente e, extraordinária, sempre que se fizer necessário.

Ao contrário de sua lei de criação, a qual previa a instituição de um Fundo Municipal do Conselho, como captador e aplicador de recursos a serem utilizados segundo as suas deliberações, a lei que o reestruturou (Lei nº 6.078/14) não traz uma previsão específica a esse respeito. Esta, além de

determinar que cabe ao Poder Executivo Municipal dar aporte técnico e administrativo para o seu funcionamento, prevê a cobertura de despesas das conselheiras em viagens para fora do município quando em representação do CMDM apenas.

3.2 Considerações sobre o Conselho da Mulher

Seguindo a classificação realizada por Buvnich (2014), o CMDM pode ser definido, no que tange ao seu alcance, como um conselho de políticas públicas. Não seria de tipo obrigatório, na medida em que sua existência é fruto da organização e mobilização das forças políticas femininas da sociedade pelotense, que produziram sua institucionalização e regulamentação. Conforme sua forma de intervenção, não se encaixa em uma única forma de atuação, mas em uma acumulação de funções, como consultivo, deliberativo e fiscalizador. Na prática, contudo, restou observado que o Conselho pouco tem desempenhando sua função deliberativa. Em diversas reuniões, destacou-se o papel de fiscalizador, tendo-se deixado de lado possibilidades de ações concretas.

Nesse sentido, vale referir que a fala das próprias conselheiras, nas entrevistas realizadas por esta pesquisadora, se presta a comprovar as alegações supra, na medida em que assim asseveraram:

[...] conselho é uma coisa que só verifica situações, não é? Ele aponta, mas também não julga nada. O Conselho leva direto para ser julgada alguma coisa...indicar o direito.

[...]

É fiscalizador. Assim nas próprias palavras dela. É fiscalizador. “Olha, eu ouvi que tu disseste que lá o teu vizinho na casa geriátrica, tô falando na do Idoso, estão sendo maltratados, está faltando comida, a casa não tem condições, aquela casa já foi fechada duas vezes, mas abriu em outro local com outro nome, inclusive nós temos donos de casas geriátricas lá, então tem que ter os profissionais adequados, não é dizer assim que o enfermeiro tem que responder pelo um médico, um técnico que, eu acho importantíssimo, né? (Informação verbal⁸).

[...] Vejo hoje também um Conselho fiscalizador, se preocupando muito com as políticas que estão acontecendo no município, e de que forma estão acontecendo. Então o Conselho está buscando qualificar

⁸ Fala da conselheira do CMDM Margarete Pandolfo em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 11 de setembro de 2017, na Secretaria Municipal de Educação de Pelotas.

as políticas. Estão fazendo visitas aos locais de políticas públicas, está sendo feito relatórios e sendo encaminhados para os órgãos competentes, para qualificar esses espaços. (Informação verbal⁹).

[...] Hoje nós estamos focando na qualificação do serviço de abrigo, estamos focando também, na visita e acompanhamento em outras instituições, como o NACA, que atende agressores. Amanhã, estaremos visitando a ala feminina do Presídio Regional de Pelotas...Então nosso foco, atualmente, é melhor conhecer os serviços para poder fiscalizar e propor melhorias. Esse é nosso foco. (Informação verbal¹⁰).

[...] É fiscalizador. Se as políticas estão acontecendo. Um exemplo: na saúde, tantas mamografias; o Conselho pode ir lá saber se as mamografias estão sendo usadas, pra quê, pra quem, então, pra isso. (Informação verbal¹¹).

Porém, é possível observar, nas duas últimas falas, indicativos de ações proativas, mediante a busca de conhecimento em *locu* das instituições pertencentes à Rede Mulher de Pelotas, visando não apenas a fiscalização, mas também a proposição de melhorias ou soluções. Nesse sentido, podemos citar também os relatórios enviados à Prefeitura, segundo fala da entrevistada, demonstrando que há uma preocupação em ir além da denúncia, mediante a proposição de ações de qualificação.

[...] É fiscalizador. Se as políticas estão acontecendo. Um exemplo: na saúde, tantas mamografias; o Conselho pode ir lá saber se as mamografias estão sendo usadas, pra quê, pra quem, então, pra isso. (Informação verbal¹²).

Contudo, de forma geral, as falas reforçam o que a maior parte da literatura tem avaliado, ou seja, que os conselhos não estariam cumprindo sua função deliberativa. Dentre os variados motivos, a maior parte dos estudos indica o baixo nível de capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos, sugerindo que essa participação assumiria contornos mais reativos que propositivos. Dentre os

⁹ Fala da conselheira do CMDM Myryam Viégas em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 19 de setembro de 2017, na Casa dos Conselhos de Pelotas.

¹⁰ Fala da conselheira do CMDM Lúcia Maria Christ em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 12 de setembro de 2017, na Casa dos Conselhos de Pelotas.

¹¹ Fala da conselheira do CMDM Adriana Varela em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 14 de setembro de 2017, na Prefeitura Municipal de Pelotas.

¹² Fala da conselheira do CMDM Adriana Varela em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 14 de setembro de 2017, na Prefeitura Municipal de Pelotas.

motivos elencados, estariam a falta de capacitação dos conselheiros e a recusa do Estado em partilhar o poder (TATAGIBA, 2002).

Segundo Faria (2000), Habermas propõe uma Democracia Deliberativa ancorada em uma estratégia dual, que envolve fóruns institucionais e extrainstitucionais. Estes encontrariam apoio em indivíduos da sociedade civil, bem como em atores políticos, tais como sindicatos, partidos e grupos de interesses. Ainda segundo a autora, Habermas sustenta que:

A sociedade civil, base social da esfera pública autônoma, constituída por associações, organizações e movimentos sintonizados com a ressonância dos problemas societários nas esferas da vida privada, absorve e transmite as questões ali tematizadas de forma amplificada para a esfera pública. Essas associações da sociedade civil acabam influenciando a definição de questões que serão problematizadas via esfera pública. Depois de publicizadas, essas questões devem ser tratadas pelo sistema político-administrativo. Como instância intermediadora, a esfera pública capta os impulsos gerados na vida cotidiana e os transmite para os colegiados competentes que articulam institucionalmente o processo de formação da vontade política, construindo, assim, decisões legítimas. (FARIA, 2000, p. 54)

Por outro lado, Cohen, segundo Faria (2000), entende que a proposta de Habermas para instrumentalizar a democracia deliberativa com base no fluxo de comunicação originada em uma rede dispersa de cidadãos que se volta ao Poder Legislativo e para a Administração visando a influenciá-los em suas decisões lhe soa como “uma dissolução desencorajadora da soberania popular” (1998, apud FARIA, 2000).

Faria (2000) afirma, ainda, que, diante disso, Cohen concebeu a Poliarquia Diretamente Deliberativa (PDD), cuja ideia fundamental é a institucionalização de soluções de problemas pelos cidadãos de forma direta, e não apenas através da promoção da discussão informal com esperanças de possível influência junto à arena política institucional:

Na PDD, as decisões coletivas são tomadas através de deliberação pública em arenas abertas aos cidadãos que utilizam serviços públicos ou que são regulados pelas decisões públicas. Mas ao decidir, aqueles cidadãos têm de examinar suas próprias escolhas à luz das deliberações e experiências relevantes de outros que lidam com problemas similares em jurisdições comparáveis ou subdivisões do governo. Idealmente, portanto, a PDD combina as vantagens do aprendizado local e do autogoverno com as vantagens (e disciplina) do aprendizado social mais amplo e da *accountability* política maior

que resulta quando os resultados de alguns experimentos concorrentes são ajuntados para permitir controle público da efetividade das estratégias e dos líderes. (FARIA, 2000, p. 9)

No que tange ao CMDM, o tipo de deliberação proposta por Habermas se encontra presente em suas ações, na medida em que as decisões tomadas em seu interior têm servido para influenciar a definição de questões que virão a ser problematizadas via esfera pública. O Conselho delibera ações e estratégias, mas, como ele não tem, efetivamente, um poder de tomada de decisão em relação às políticas públicas, não consegue garantir a sua concretização, pois o poder decisório, em última instância, cabe ao sistema político-administrativo.

Nesse sentido, a deliberação pensada por Cohen, a qual efetivamente institucionaliza soluções às questões de forma direta, não se encontra presente na atuação do Conselho. Tal fato pode vir a ser atribuído à sua incapacidade de criação de espaços deliberativos, na medida em que, dentre outras razões, o Conselho não dispõe mais de orçamento próprio e depende de muitos fatores externos para que suas decisões, de fato, sejam implementadas.

A falta de recursos, inclusive, foi apontada por diversas conselheiras como uma das maiores dificuldades para a atuação do CMDM, valendo citar a fala da conselheira Myryam Viégas a respeito (Informação verbal¹³):

[...] E a maior dificuldade eu vejo em relação aos recursos, talvez, que o Conselho precisaria ter mais recursos, pra trabalhar mais com campanhas, ter a possibilidade de fazer mais materiais informativos.

Ademais, a análise da fala da então Coordenadora do CMDM, Diná Lessa Bandeira, comprova o que a literatura vem apontando (TATAGIBA, 2002), na medida em que esta destacou como entraves existentes para que o Conselho passe a exercer sua função deliberativa, nos termos propostos por Cohen, a resistência que o Poder Executivo apresenta no tocante à divisão do poder e a falta de capacitação das conselheiras (informação verbal):

Eu acho que é...Exatamente a missão, né?! De fiscalização e do controle social de políticas públicas para as mulheres...A gente ainda

¹³ Fala da conselheira do CMDM Myryam Viégas em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 19 de setembro de 2017, na Casa dos Conselhos de Pelotas.

tem que crescer...Ainda tem muita coisa para acontecer porque o Executivo ainda não nos enxerga como um conselho deliberativo. Então, a gente não consegue...De controle social e de fiscalização. Ainda não somos um conselho deliberativo. Então, o próximo passo é nós sermos um conselho deliberativo. [...] Até esse momento, nós somos um conselho apoiador da construção de espaços para a efetivação dessas políticas. Então, tudo que a gente fez..."Ah! O Centro de Referência. Depois a criação da Rede, em função...pra apoiar o Centro de Referência. A Coordenadoria. A Vara da Família...". Então, eram todos postos públicos para a efetivação da política. Agora é que nós poderemos fazer uma fiscalização, porque hoje a gente já tem um Centro de Referência, hoje a gente já tem...Sempre se teve uma Casa Luciety, mas a gente queria manter até hoje. Nós estamos em uma luta para manter a Casa Luciety. Então, a gente não consegue exatamente deliberar, uma ação deliberativa para a Casa Luciety, porque a gente vive nessa linha tênue de manter o organismo, de não perder o organismo. De fazer com que ele cumpra o seu papel e que ele seja respeitado. Então, na medida em que tu começa a deliberar, tu fragiliza mais aquele espaço. Então, nesse momento ainda não. Pelo menos para a linha do Enfrentamento à Violência. Mas nós podemos e devemos ser deliberativos em outros espaços como, por exemplo, do mercado de trabalho, como eu te falei. Mas a gente precisa estudar mais.

Destaca-se, contudo, a relação dual observada por Faria (2000) e estipulada por Habermas entre fórum institucionais, o conselho, e extra-institucionais. Nesse sentido, ter representações no CMDM, que tenham vinculação com outros fóruns de atuação informais como movimentos sociais, associações de bairros, grupo de mulheres e etc., representa fortalecimento e recursos a serem mobilizados pelo Conselho, no sentido de pressionar o Poder Executivo para que acate e realize ações, ou seja, políticas públicas, avançando no sentido de uma democracia deliberativa.

Por outro lado, em atenção à classificação proposta por Draibe (1998), quanto à natureza da representação, o CMDM pode ser enquadrado como de representação vinculada, já que a representação da categoria social em seu interior é realizada mediante a indicação de representantes pelas organizações da sociedade civil integrantes do Conselho.

No tocante à natureza da participação, não obstante a observação de Draibe (1998) de que, em geral, existe uma tendência à deliberação quando o Conselho é de representação vinculada, conforme já exposto, no CMDM se verificou que esta função, quando pensada sob a concepção de Cohen, pouco tem sido desempenhada, se comparada com a função fiscalizadora.

Por fim, ainda conforme os critérios classificatórios propostos por Draibe (1998), formalmente, o CMDM se enquadraria como bipartite e paritário, tendo

em vista a previsão legal de assentos em número equivalentes para o Poder Público e para a Sociedade Civil. Contudo, conforme restará exposto, nas gestões de 2015/2017 e de 2017/2019 a Sociedade Civil se fez presente em maior número, razão pela qual, na prática, o CMDM pode ser enquadrado como sendo bipartite e não paritário.

Diante do exposto, no próximo capítulo promoveremos uma análise dos dados observados a respeito de como tem se desenvolvido no mundo fático as ações na instituição objeto do presente estudo.

4 O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas: representação e participação

Pelotas é um município, localizado na região sul do Brasil, cuja história foi marcada pela presença de uma elite tradicional, com fortes ligações com o Império e na qual o patrimonialismo e o patriarcalismo sempre foram práticas muito presentes. Além disso, como o restante do país, possui uma sociedade machista, o que se evidencia, por exemplo, pela violência contra a mulher, a permanência na desigualdade de direitos relativos às condições salariais, a colocação no mercado de trabalho e a presença feminina na política.

Ademais, em um país onde uma, em cada três mulheres, foi vítima de algum tipo de violência, a cada hora, no ano de 2016¹⁴, Pelotas também se destaca de maneira negativa. No ano em que a Lei Maria da Penha completou uma década (2016), Pelotas figurou como o 4º município do Estado com mais processos, que visavam à apuração de crimes relacionados à violência doméstica e familiar contra a mulher¹⁵.

Neste contexto, convém evidenciar que o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas, cuja fundação se deu através da edição da Lei nº 3.552, de 09 de julho de 1992, foi fruto de uma mobilização de mulheres organizadas na cidade, em especial do Movimento Contra a Violência à Mulher – integrado por representantes femininas da Igreja Católica, do Partido dos Trabalhadores, de sindicatos de professores e de mulheres autônomas. O estopim para a significativa mobilização de mulheres, segundo Santos (2007, apud SCHULZ; RODRIGUES; MENDES, 2013), teria sido a ocorrência de três assassinatos de mulheres, entre maio de 1989 e abril de 1990 (SCHULZ; RODRIGUES; MENDES, 2013).

Infelizmente, não obstante o grande avanço representado pela criação do CMDM, essa é uma realidade que continua presente no cotidiano da cidade de Pelotas. Um exemplo emblemático é o caso do desaparecimento da professora do Centro de Desenvolvimento Tecnológico da UFPel, Cláudia Hartleben, a qual foi vista pela última vez na noite do dia 9 de abril de 2015 ao

¹⁴<http://exame.abril.com.br/brasil/os-numeros-da-violencia-contra-mulheres-no-brasil/>

¹⁵<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/08/justica-do-rs-registra-mais-de-60-mil-processos-sobre-violencia-domestica.html>

voltar para casa, por volta de 23h, e que até o presente momento não foi solucionado, apesar da grande comoção social e atenção da mídia que ocasionou.

Após um período de esvaziamento do CMDM, na gestão 2008/2010, este foi composto por 15 entidades, das quais quatro representavam o poder público e 11 a sociedade civil, sendo que, destas, apenas três possuíam trabalho voltado às mulheres. Tendo em vista que não havia destinação de verba e que seu funcionamento dependia da “boa vontade” do Executivo municipal, o Conselho não dispunha de recursos financeiros e humanos suficientes para desempenhar suas atividades. Já no tocante às reuniões, estas se davam mensalmente, em dias úteis e no período da tarde, o que exigia disponibilidade de tempo e de deslocamento para que as conselheiras participassem (SCHULZ; RODRIGUES; MENDES, 2013).

No tocante à gestão de 2010/2012, o Conselho da Mulher continuava não possuindo infraestrutura própria que incentivasse a participação, reunindo-se as conselheiras em duas ocasiões mensais na Casa dos Conselhos, sem, no entanto, possuir uma sala fixa. Ademais, assim como na gestão de 2008/2010, o CMDM era composto exclusivamente por mulheres (MENDES, 2013).

Frise-se, que a partir do ano de 2013, há uma recomposição do CMDM, que se ativa, impactando na atuação da gestão de 2015/2017. O reflexo disso pode ser percebido, dentre outras coisas, na edição da Lei Municipal nº 6.078, no ano de 2014, que promoveu a sua reestruturação e, posteriormente, na aprovação de seu Regimento Interno, que tem como principal objetivo a definição do funcionamento e o direcionamento das ações do Conselho. É justamente sobre a gestão 2015/2017 que promoveremos uma análise mais profunda neste trabalho.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹⁶, Pelotas possui uma população residente de 328.275 pessoas, das quais mais da metade são mulheres (53,02%). Os dados revelam, ainda, que, com uma comunidade formada por 26,7 mil mulheres negras ou pardas, o município

¹⁶<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=431440&idtema=16&search=rio-grande-do-sul|pelotas|sintese-das-informacoes>

possui a segunda maior população absoluta de negros ou pardos do estado, ficando atrás apenas de Porto Alegre.

Diante do exposto, conclui-se que a criação de políticas públicas voltadas às mulheres, implica em um impacto significativo na vida do cidadão pelotense, beneficiando a todos. Ademais, os dados apresentados, bem como do fato de que casos de violência contra as mulheres, como o que vitimou a Prof.^a Cláudia, continuam ocorrendo em Pelotas, justifica a necessidade de criação de políticas públicas de fiscalização e de participação da sociedade nessa questão, o que traz à tona a importância da atuação do CMDM no município.

4.1 Da representação

Algumas análises distinguem a participação política em “convencional” e “não convencional”. Enquanto naquela se enquadrariam os mecanismos tradicionais de tomada de decisão (voto, participação de campanha política e de partido político, por exemplo), nesta ocorreriam as ações fora das arenas institucionais o do uso de canais formais, tendo como objeto o exercício de pressão sobre as políticas do Estado. Dentre os exemplos de participação política “não convencional” estariam a participação em movimentos feministas, as manifestações e protestos, bem como a adesão a boicotes de produtos em supermercados (BAQUERO; BORBA, 2008).

Os Conselhos consistem em uma nova modalidade de participação política, na medida em que combinam elementos dos dois tipos de participação, supra referidos, em suas estruturas e finalidades. Ademais, embora inscritos no âmbito institucional, condicionam suas bases de legitimidade no plano da sociedade civil organizada. Tais espaços propõem uma nova modalidade de representação política, que combina a representação decorrente da participação direta em fóruns e aquela intermediada por organizações da sociedade civil. Nesse sentido, os mecanismos de escolha são variados, podendo resultar de uma assembleia, englobando diferentes atores, de fóruns setoriais de políticas públicas ou da indicação de categorias profissionais (LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010).

No âmbito do CMDM, cabe esclarecer como se dá o processo de escolha de suas representantes, o qual encontra previsão nas leis de sua criação e de reestruturação, bem como em seu Estatuto. Em todos os meses de abril de cada ano ímpar, o Conselho constitui uma Comissão Eleitoral, que é responsável pela condução do processo de eleição de sua Coordenação Executiva. Nesta ocasião, a referida Comissão oportuniza às instituições ali representadas, mediante o envio de correspondência oficial (Ofício Circular), que atualizem os nomes de suas conselheiras titulares e suplentes, bem como às demais instituições, que possuam trabalho dirigido às mulheres e que sejam inscritas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas e no Ministério da Fazenda, para que promovam sua inscrição no Conselho. Tal ação constitui requisito para que as representantes possam votar e serem votadas. Ademais, procede-se à publicação do extrato do edital de convocação para a eleição em jornal de grande circulação, de maneira que resta atendido o princípio da publicidade de seus atos.

Nesse contexto e, visando a cumprir com um dos objetivos específicos a serem alcançados nesta pesquisa, passa-se à identificação dos atores que o Conselho congrega. Já sob a vigência da lei que o reestruturou, na gestão 2015/2017, através da Portaria nº 002, de 12 de janeiro de 2015, o então Prefeito de Pelotas, Eduardo Leite, nomeou as conselheiras que passaram a integrar o CMDM. Nesse período, não obstante a previsão legal de que o Conselho deveria ser composto por 21 conselheiras, sendo sete representantes de cada seguimento, o Conselho restou composto por oito representantes de instituições públicas e privadas, oito representantes da sociedade civil e apenas cinco representantes do poder público municipal, conforme podemos observar no quadro abaixo:

Quadro 2: Composição do CMDM na gestão 2015/2017

Instituições Públicas e Privadas	Titular	Suplente
Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (ASCAR)	Arlethe da Fonseca	Daiane da Silva Iribarrem
Brigada Militar (Patrulha Maria da Penha)	Ana Beatriz dos Santos	Mariza Contreira
Delegacia Especializada no Atendimento	Lisiane	Marian Treiber

à Mulher (DEAM)	Mattarredonda	
5ª Delegacia Penitenciária Regional (sede Pelotas)	Vivian Neitzel Polidori	Daiane Simões Alves Bueno
Grupo Autônomo de Mulheres de Pelotas (GAMP)	Lúcia Maria Christ	Neusa Ledesma
Núcleo de Responsabilidade Social da Embrapa Clima Temperado	Diná Lessa Bandeira	Rosângela Costa Alves
OAB (subseção Pelotas)	Jaqueline Buttow Signorini	Carina de Azevedo Ferreira Roubach
UFPel - Pró-Reitoria de Extensão (PREC)	Márcia Alves da Silva	Carlos Alberto Oliveira da Silva
Poder Público Municipal	Titular	Suplente
Conselho Tutelar	Adriana Becker da Silva	Josiane Beloni da Cruz
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural	Rejane Ribeiro Jorge da Silva	Jacira Porto dos Santos
Secretaria Municipal de Educação e Desporto	Margarete de Barros Pandolfo	Eliane Casari Romano
Secretaria Municipal de Saúde	Marilus Fonseca Rodrigues	Luziana de Moura Lemos
Secretaria Municipal de Justiça Social e Segurança	Myryam Jaime Viégas	Cláudia Renata Rodrigues da Silva
Sociedade Civil	Titular	Suplente
Associação Olopjukan	Nara Regina Nunes Louro	Cibele Machado Correa
Cáritas Arquidiocesana de Pelotas	Maria das Graças Gonçalves	Franciele Gonçalves Rodrigues
ONG Gesto	Tais Helena Medeiros Costa	Bárbara Consuelo Fouchy
Grupo Vale à Vida	Rosa Camillo	Cleuza Regina Ferreira
Grupo Vida e Cidadania da Paróquia da Luz	Hondina Oliveira da Rosa	Ana Maria Soares da Silva
Sindicato dos Trabalhadores Domésticos de Pelotas	Ernestina dos Santos Pereira	Cleusa Maria Gomes da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias e Cooperativas de Alimentação de Pelotas	Loeci Silveira Gonçalves	Adelina Irena Vieira Macedo
Partido Popular Socialista (PPS)	Denise Muller Costa D'Avila	Adriana Batista Varela

Fonte: Elaborado a partir da Portaria nº 002, de 12 de janeiro de 2015, da Prefeitura Municipal de Pelotas.

No tocante à gestão 2017/2019, imprescindível ressaltar a ocorrência de uma eleição histórica no âmbito do CMDM. Além do grande número de instituições inscritas no processo eleitoral, o que fez com que todas as instituições representantes da sociedade civil restassem com suplentes, por exemplo, houve uma disputa acirrada no que tange ao posto da Coordenação do Conselho, resultando na prorrogação do processo, que se estendeu por duas reuniões.

Na ocasião, foram eleitas vinte e uma representantes, sendo sete Instituições públicas e privadas, sete representantes do Poder Público Municipal e sete provenientes da Sociedade Civil, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 3: Composição do CMDM na gestão 2017/2019

Instituições Públicas e Privadas	Titular	Suplente
Brigada Militar – Patrulha Maria da Penha, 4º BPM	Anderson Boeira Wenitt	Natália da Cruz Angrizano Piske
Coordenadoria Estadual de Educação – 5ª CRE Suplente: Núcleo de Gênero e Diversidade da UFPel	Neusa Elaine Couto Ledesma	Rejane Jardim
Emater/ASCAR Suplente: Núcleo de Gênero do IFSul	Joana Souza Caetano da Silva	Andreia Cabral Colares Pereira
Delegacia de Polícia Especializada no Atendimento à Mulher (DEAM)	Maria Angélica Gentilini da Silva	Daniele Iglesias dos Santos
5ª Delegacia Penitenciária Regional – Sede Pelotas	Gabriela Pereira Di Muro	Vivian Neitzel Polidori
Núcleo de Responsabilidade Social da	Dina Lessa	Rosangela Costa

Embrapa Clima Temperado	Bandeira	Alves
Ordem dos Advogados do Brasil – OAB Pelotas	Eunice Taguchi	Lourdes Helena Luçardo Borges
Poder Público Municipal	Titular	Suplente
Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres	Myryam Viegas	Adriana Varela
Secretaria Municipal de Segurança Pública	Marcelo Rossbach Aldado	Fabricio Silva Pimenta
Secretaria Municipal de Assistência Social	Daniela Beatriz Rodrigues Duarte	Raquel Zorzorlli Nebel de Moraes
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural	Michele Maino	Rejane Jorge
Secretaria Municipal de Cultura	Helenira Brasil Dias	Angela Hadke
Secretaria Municipal de Educação e Desporto	Margarete de Barros Pandolfo	Eliane Casari Romano
Secretaria Municipal de Saúde	Marilus Fonseca Rodrigues	Renata Mendes Muenzer
Sociedade Civil	Titular	Suplente
Associação Brasileira de Mulheres da Carreira Jurídica – ABMCJ Suplente: UPACAF	Kamila Coelho Albuquerque Barros	Maria Angélica Amaral Soares
Associação Olojukan Suplente: Cáritas Arquidiocesana de Pelotas	Luciana Custódio de O. Rosa	Adriana Teixeira
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias e Cooperativas da Alimentação de Pelotas Suplente: CPERS – Centro dos Professores do Estado do RS	Loeci Silveira Gonçalves	Maria da Graça Almeida
GAMP Suplente: Grupo Cidadania e Vida da Paróquia da Luz	Lúcia Maria Christ	Hondina O. Rosa
Grupo Vale à Vida Suplente: PT	Rosa Gomes Camilo de Oliveira	Hauany Evald
PSOL	Roberta Borges	Eliana Souza

Suplente: PPS	Mello	
Sindicato dos Trabalhadores Municipais/SIMP Suplente: Sindicato dos Trabalhadores Domésticos de Pelotas	Ieda Maria Silveira	Terezinha Medianeira Mendes Ulguim

Fonte: Elaborado a partir da Portaria nº 24, de 29 de junho de 2017, da Prefeitura Municipal de Pelotas.

Conforme se depreende da análise dos quadros, a Sociedade Civil, nas duas gestões, encontrou-se representada em número superior, em comparação ao Poder Público. Não obstante a previsão legal de que a todos os seguimentos estariam reservados assentos em número igualitário, na gestão de 2015/2017, o Poder Público foi representado por cinco conselheiras, enquanto que a Sociedade Civil e as Instituições públicas e privadas restaram com oito representações cada. Ademais, no tocante à eleição da gestão 2017/2019, além das vinte e uma entidades eleitas, nove foram nomeadas como suplentes, sendo duas de instituições públicas e privadas e sete da sociedade civil.

Tal composição vai de encontro à realidade encontrada por Abers & Keck (2008) para a maioria dos conselhos, que tem em metade de seus membros a figuras de representantes do Executivo. Essa conformação específica do CMDM de Pelotas diminui o controle do Estado sobre a sua atuação. Tal fato pode ter contribuído para que, na gestão de 2015/2017, o Poder Público deixasse de indicar representantes em número suficiente para ocupação de todas as cadeiras no Conselho. Uma explicação possível para tais dados se encontra na percepção, desta pesquisadora, de que existe uma preocupação no interior do Conselho da Mulher, expressa pelas conselheiras, de que haja uma concentração maior de poder nas mãos da Sociedade Civil.

Essa preocupação restou confirmada mediante a fala da conselheira Neusa Couto Ledesma, que havia sido indicada como Presidente da Comissão Eleitoral, em assembleia realizada no dia 05 de março de 2017, e que assim respondeu consignada em Ata:

Foi pontuado que, ainda que não esteja regimentado, sugere-se por entender cuidados com a pluralidade que este espaço deve manter, que os Partidos Políticos e os órgãos gestores não ocupassem a presidência em razão de ser um fator de estranhamento e dificuldades na condução dos trabalhos e objetivos do conselho que é o de promover os direitos das mulheres. Considerando o grave momento político-econômico em que vivemos, mais do que nunca se faz necessário que o Conselho cumpra a sua função primordial que é realizar proposições e a fiscalização das Políticas Públicas para as mulheres, atuações direcionadas e que não representem a pluralidade das mulheres não somarão aos desafios colocados (CMDM. ATA N.º 05/2017).

A literatura especializada (LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010) vem debatendo acerca da legitimidade da representação dentro dos conselhos, em especial porque, divergindo do processo eleitoral, a eleição de suas representantes não resulta de uma autorização advinda de um público maior, o qual seria usuário da política pública. Todavia, a legitimidade da representação nesses modelos participativos, de uma maneira geral, estaria atrelada à ideia de que as decisões políticas deveriam ser tomadas por aqueles indivíduos diretamente afetados por elas em meio a um debate público (LÜCHMANN, 2007).

Nesse sentido, vale apontar que um dos fatores que concede legitimidade à representação existente no CMDM de Pelotas reside precisamente nesse desequilíbrio na distribuição do poder em seu interior, uma vez que este se encontra concentrado em maior grau nas mãos daqueles que serão mais afetados pelas decisões políticas tomadas em sua área de atuação, ou seja, a Sociedade Civil.

Por outro lado, necessário se faz evidenciar que essa variedade e multiplicidade de setores representados é o que fortalece a atuação do Conselho em epígrafe, uma vez que nesta se reflete. Nesse sentido, o grande aumento no número de Conselheiras na gestão 2017/2019 retrata, não apenas uma expansão do interesse das entidades em serem representadas nesta área em que o CMDM atua, mas também a ocorrência de uma sensibilização tanto do Estado quanto da sociedade civil, o que culmina em uma maior visibilidade para a questão. A divulgação e sensibilização citadas levam ao questionamento sobre em que medida tal espaço não vem contribuindo para construção do que Giddens (1996) chamou de democracia dialógica.

A expansão e diversificação da composição do CMDM confere a este maior legitimidade enquanto instituição representativa, ao ser reconhecido por movimentos e organizações atuantes na defesa de direitos das mulheres na sociedade local. Representa, ainda, uma contribuição democrática e um retorno positivo do trabalho desenvolvido pelo Conselho, que amplia o leque de interlocutores e interação entre sociedade e Estado ao propiciar um espaço político a ser ocupado de forma legítima por cidadãs organizadas.

Nesse sentido, vale destacar a fala da então Coordenadora, Diná Lessa Bandeira, que atribui ao número de instituições que se somaram ao Conselho o seu fortalecimento e credibilidade:

A força hoje do Conselho da Mulher é o número. É a quantidade de instituições que estão ali participando. Das instituições e das pessoas. Não é tanto uma força intelectual, nem uma força de interesse partidário ou coisa assim...A força, hoje, é realmente aquele número, aquele grupo de pessoas que estão ali e que a gente acaba...não vou dizer conduzindo, mas a gente acaba fazendo com que elas...convencendo, pode se dizer...para que elas abracem as nossas causas, né?! Então, isso é que dá força para o Conselho. É aquele número de pessoas que, de uma certa forma, tem uma credibilidade, né?! No nosso papel, no que a gente já fez, né?! Então, isso te dá uma credibilidade.

[...]

Eu acho que o número de instituições que vêm se somando ao longo deste período nos fortalece. Eu acho que isso a gente conseguiu fazer. Acho que é legal. O número de instituições que estão lá, os conselheiros...Foi, era, quando a gente assumiu, era a nossa meta, né?! Fortalecer institucionalmente o conselho (Informação verbal¹⁷).

Voltando as atenções para as representantes eleitas para a gestão 2015/2017, faz-se necessário traçar um perfil de cada instituição, visando a evidenciar quais mulheres estão sendo retratadas por cada uma delas junto ao CMDM. Dentre as Instituições públicas e particulares eleitas em 2015, estão a ASCAR, a Brigada Militar – Patrulha Maria da Penha -, a DEAM, a 5ª Delegacia Penitenciária Regional, o GAMP, a Embrapa, a OAB – Subseção Pelotas – e a UFPel.

A Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – ASCAR – é uma instituição que tem como missão a promoção do desenvolvimento rural sustentável no Estado e visa a se tornar referência na prestação de serviços de

¹⁷ Fala da conselheira do CMDM Diná Lessa Bandeira em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 10 de setembro de 2017, em sua residência.

assistência técnica, extensão rural e social, classificação e certificação de produtos agropecuários¹⁸. Já o Núcleo de Responsabilidade Social – NURES¹⁹ - da Embrapa Clima Temperado, que restou criado em 2006, visando a promoção da gestão de responsabilidade sócioambiental, tem, dentre seus principais objetivos, a mobilização de seus colaboradores para a realização de ações/projetos sociais e a divulgação dos Objetivos do Milênio - ODM²⁰.

Integrando a Segurança Pública do Estado, encontram-se a Patrulha Maria da Penha, a DEAM e a 5ª Delegacia Penitenciária Regional. Enquanto a Delegacia de Polícia Especializada no Atendimento à Mulher – DEAM21 – é uma unidade especializada da Polícia Civil, que realiza ações de prevenção, proteção e investigação dos crimes de violência doméstica e sexual contra as mulheres, entre outros, a Patrulha Maria da Penha²² está inserida na Rede de Atendimento da Secretaria da Segurança Pública para o Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar e tem como competência a fiscalização das medidas protetivas de urgência solicitadas ao Poder Judiciário, bem como a prestação de atendimento às mulheres vítimas de violência. A 5ª Delegacia Penitenciária Regional²³, por outro lado, pertence à Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE), que é subordinada à Secretaria da Segurança Pública (SSP) e é o órgão estadual responsável pela execução administrativa das penas privativas de liberdade e das medidas de segurança.

O Grupo Autônomo de Mulheres de Pelotas - GAMP, trata-se da primeira ONG feminista da cidade de Pelotas. Com fundação em 8 de março

¹⁸Informação disponível em: http://www.emater.tche.br/site/a-emater/missao-visao.php#_Wb7F27KGPcc. Acesso em: 17/09/17.

¹⁹Informação disponível em: <https://www.embrapa.br/web/mobile/publicacoes/-/publicacao/871621/nucleo-de-responsabilidade-social-da-embrapa-clima-temperado>. Acesso em: 17/09/17.

²⁰ Estabelecidas pela Organização das Nações Unidas, em 2000, as Metas do Milênio visam a acabar com a fome e a miséria, oferecer educação básica de qualidade para todos, promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde das gestantes, combater a Aids, a malária e outras doenças, garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente e estabelecer parcerias para o desenvolvimento. Informação disponível no site <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em: 17/09/17.

²¹Informação disponível em: <http://www.spm.gov.br/arquivos-diversos/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/violencia/o-que-e-delegacia-especializada-no-atendimento-a-mulher-deam>. Acesso em: 17/09/17.

²² Informação disponível em: <http://www.rs.gov.br/conteudo/198640/policia-comunitaria-e-patrolha-maria-da-penha-sao-implantadas-em-pelotas>. Acesso em: 17/09/17.

²³ Informação disponível em: http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=1. Acesso em: 17/09/17.

de 1992, o GAMP visa a, dentre outras coisas, orientar a sociedade acerca dos direitos das mulheres e tem como lema “Igualdade e Respeito às Diferenças”²⁴.

A Ordem Brasileira dos Advogados – OAB -, é o Conselho Profissional da Classe dos Advogados no Brasil e se encontra representado no CMDM por sua Subseção de Pelotas. Já a Universidade Federal de Pelotas – UFPEL – foi representada, durante a gestão 2015/2017, no Conselho da Mulher por sua Pró-Reitoria de Extensão e Cultura, que é responsável, no âmbito da Universidade, por fomentar, acompanhar e avaliar suas políticas públicas de extensão e cultura²⁵.

No tocante ao segmento do Poder Público Municipal²⁶, cumpre esclarecer, *a priori*, que à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural cabe o cadastramento de imóveis rurais e o fornecimento de CCIR, a elaboração de projetos e assistir tecnicamente as atividades agropecuárias, fiscalização dos serviços higiênico-sanitários nos abatedouros e fábricas de embutidos, realização do registro de marca de animais, bem como zelar pela infraestrutura geral da zona rural.

À Secretaria Municipal de Educação e Desporto compete o zelo no que tange às atividades do Poder Público que digam respeito à educação, bem como à observação e cumprimento das determinações contidas nas legislações específicas e das deliberações do Conselho Municipal de Educação pelas instituições que integram a rede municipal de ensino.

Enquanto à Secretaria Municipal da Saúde cabe a administração e o planejamento de todas as ações e políticas no âmbito da saúde, desenvolvidas no município, à Secretaria Municipal de Justiça Social e Segurança compete a execução de políticas públicas com vistas à cidadania, à assistência social e à atenção às minorias.

O Conselho Tutelar, por outro lado, o qual possui previsão no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei n.º 8.069/90, trata-se de um órgão integrante da administração pública local, permanente e autônomo, não

²⁴ Informação disponível em: http://gampelotas.blogspot.com.br/2008/08/nossa-historia_27.html. Acesso em: 17/09/17.

²⁵ Informação disponível em: <http://wp.ufpel.edu.br/prec/sobre-a-prec/breve-apresentacao/>. Acesso em: 17/09/17.

²⁶ As informações acerca das competências de cada Secretaria Municipal estão disponíveis em: [http://www.pelotas.com.br/cadastropublico/index.html?id_tipo_secretaria\[\]=5&id_tipo_secretaria\[\]=2&id_tipo_secretaria\[\]=6](http://www.pelotas.com.br/cadastropublico/index.html?id_tipo_secretaria[]=5&id_tipo_secretaria[]=2&id_tipo_secretaria[]=6). Acesso em: 17/09/17.

jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos na sua Lei de criação.

Por fim, com relação à Sociedade Civil, convém tecer comentários, inicialmente, acerca da Associação Olojukan²⁷. Fundada no ano de 2003, a associação em epígrafe se trata de uma organização privada, sem fins lucrativos, que se dedica à organização de atividades e projetos, com caráter beneficente, cristão, moral e social, em auxílio aos pobres e necessitados neste município.

A Cáritas Arquidiocesana de Pelotas integra a Rede Cáritas Brasileira, que é ligada à Igreja Católica. Trata-se de uma entidade, sem fins lucrativos, muito tradicional e atuante nesta cidade, que atua na articulação de pessoas e comunidades com o objetivo de proteger a vida, a dignidade e a justiça, visando ao bem comum e ao alcance de uma sociedade mais igualitária²⁸.

Também se tratando de uma organização sem fins lucrativos, a OSC Gesto, fundada no ano de 2003, visa a defesa, a manutenção e a elevação da qualidade de vida das pessoas em situação de vulnerabilidade, fazendo uso, para tanto, da promoção, colaboração e execução de diversos serviços, programas e projetos²⁹.

A ONG Vale à Vida, por outro lado, visa a promoção dos Direitos Humanos, desenvolvendo ações integradas de prevenção e assistência. Tendo como principal público alvo as pessoas que vivem e convivem com HIV/AIDS, suas ações são orientadas com o objetivo de diminuir a situação de vulnerabilidade social destas³⁰.

O Grupo Vida e Cidadania da Paróquia da Luz, formado em maio de 1963, também é um grupo tradicional nesta cidade e possui ligações com a Igreja Católica. Tendo como público alvo as pessoas em situação de vulnerabilidade social, o grupo tem, como um de seus objetivos principais, a

²⁷ Informação disponível em: <http://olojukan-olojukan.blogspot.com.br/>. Acesso em: 17/09/17.

²⁸ Informação disponível em: <http://rs.caritas.org.br/novo/quem-somos>. Acesso em: 17/09/17.

²⁹ Informação disponível em: https://www.facebook.com/pg/OSC-Gesto-657053917710363/about/?ref=page_internal. Acesso em: 17/09/17.

³⁰ Informação disponível em: https://www.facebook.com/pg/ValeAVida/about/?ref=page_internal. Acesso em: 18/09/17.

busca pela conscientização acerca dos direitos que os indivíduos possuem, enquanto cidadão³¹.

O Sindicato dos Trabalhadores Domésticos de Pelotas é um dos mais tradicionais na cidade, tendo sido fundado no ano de 1989. Composto, em sua grande maioria, por mulheres, já que historicamente os trabalhos domésticos sempre foram destinados ao público feminino, o Sindicato, dentre outras coisas, proporciona atendimento jurídico, inclusive, homologando a rescisão de suas representadas, presta informações gerais, bem como realiza cursos e palestras³².

Em contrapartida, o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias e Cooperativas de Alimentação de Pelotas não é um dos mais tradicionais. Apesar disso, sua representação no Conselho se justifica, na medida em que Pelotas, nos anos 80, possuía um setor conserveiro muito forte e até os dias atuais é elevado o número de mulheres que laboram nas indústrias pelotenses. Fundado em maio de 1974, o Sindicato em tela foi o resultado da fusão de três sindicatos, que representavam os trabalhadores dos frigoríficos, panificação, engenhos e moinhos³³.

Visando a concluir o traçado do perfil das instituições representadas no CMDM, necessário se faz tecer alguns comentários acerca do Partido Popular Socialista (PPS). Fundado no ano de 1992, o Partido possui um núcleo destinado às mulheres, Núcleo de Mulheres do PPS, cujo objetivo é a prestação de serviços às mulheres da comunidade pelotense³⁴. Ademais, vale ressaltar que o Partido em tela indicou como suas representantes no CMDM duas integrantes desse núcleo.

A pluralidade de Instituições com funções e objetos tão diversos dentro do CMDM se explica e chama atenção para o fato de o tema dos direitos das mulheres perpassarem, enquanto políticas públicas, praticamente todas as áreas de atuação social, sendo considerada, portanto, com um tema de política transversal.

³¹ Informação disponível em: <http://igrejadaluzpelotas.blogspot.com.br/2012/05/uma-boa-parte-dos-atuais-integrantes-do.html#more>. Acesso em: 18/09/17.

³² Informação disponível em:

https://www.facebook.com/pg/SindomesticoPel/about/?ref=page_internal. Acesso em: 18/09/17.

³³ Informação disponível em: <http://www.sindicatodaalimentacao.org/o-seu-sindicato/>. Acesso em: 18/09/17.

³⁴ Informação disponível em: <https://www.facebook.com/nucleodemulherespps/>. Acesso em: 18/09/17.

A partir de uma análise comparativa entre a eleição das gestões 2015/2017 e 2017/2019, é possível perceber a ausência ou mesmo insuficiência de representação de determinadas mulheres. Percebe-se isso, por exemplo, no tocante à representação de mulheres em drogadição, indígenas, quilombolas, deficientes e desempregadas. Além disso, tendo em vista que Pelotas se trata de uma cidade universitária e é conhecida, inclusive internacionalmente, como a “Cidade do Doce”, causa estranheza a ausência do Sindicato representante desta categoria e a participação de representantes dos estudantes universitários.

Nota-se também a ausência de representação de mulheres através de associações de bairro, por exemplo. Isso pode ser explicado, dentre outras razões, pelo fato de que o Estatuto do CMDM exige das associações, organizações e entidades, representantes da sociedade civil, a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, bem como no Ministério da Fazenda, e grande parte daquelas não se encontra regularizada formalmente. Frise-se que a limitação imposta por tal regra não contribui para a democracia, na medida em que restringe o acesso das populações, por essas entidades representadas, ao Conselho da Mulher. Representa ainda uma burocratização das práticas que restringe a construção de uma democracia de tipo dialógica (GIDDENS, 1996), apesar de aspectos de atuação que apontam para essa direção, como questionado anteriormente.

A observação supra pôde ser confirmada pela fala da atual Coordenadora do Conselho, Luciana Custódio, por ocasião de sua candidatura ao cargo. Coordenadora do Núcleo de Mulheres Negras da Comunidade Guabiroba, Luciana não pôde ser candidata representando esta instituição, justamente em virtude da inexistência de registro formal da mesma. Como alternativa, restou proposto que a Associação Olojukan alterasse sua indicação, visando a incluir Luciana como sua titular, o que fez com que esta pudesse participar do processo eleitoral.

Na ocasião, Luciana argumentou que a exigência do registro legal da entidade era um fator limitador da participação das mulheres dos movimentos sociais, visto que estes, em geral, não possuem tal registro. Ademais, citou, como exemplo, o Conselho Estadual da Comunidade Negra, que alterou seu

Estatuto, tornando-o mais flexível. Tal situação reforça a crítica disposta na literatura sobre Conselhos que aponta o fato de esse espaço não incluir os membros mais vulneráveis da sociedade (ABERS; KECK, 2008).

Ainda, a partir da referida análise, constataram-se outras alterações que merecem destaque: o GAMP, que, em 2015, figurava entre as instituições públicas e privadas, passou, em 2017, a representar a sociedade civil; ainda sobre o GAMP, vale referir que a Sra. Neusa Ledesma, que antes figurava como sua representante suplente, passou, em 2017, a representar a Coordenadoria Estadual de Educação – 5ª CRE -; a UFPel, por outro lado, passou de titular, em 2015, a suplente, em 2017, tendo tido, também, sua representação alterada, uma vez que antes essa era feita pela Pró-Reitoria de Extensão e Cultura – PREC – e hoje é realizada pelo seu Núcleo de Gênero e Diversidade. Nota-se, também, a ausência de representação de outras Instituições de Ensino Superior (IES), além da UFPel uma vez que Pelotas é uma cidade universitária, que comporta no mínimo 5 delas.

Dentre aquelas instituições que perderam a titularidade e, em 2017, apareceram como suplentes estão a Cáritas Arquidiocesana de Pelotas, suplente da Associação Olojukan, Grupo Vida e Cidadania da Paróquia da Luz, suplente do GAMP, Sindicato dos Trabalhadores Domésticos de Pelotas, suplente do SIMP, e o Partido Popular Socialista – PPS -, suplente do Partido Socialismo e Liberdade - PSOL.

Se por um lado, o Conselho Tutelar e a ONG Gesto passaram a não pertencer mais à composição do Conselho em 2017, a 5ª CRE, a Secretaria Municipal da Cultura, a ABMCJ, a UPACAF, o CPERS, o PT, o PSOL, o Núcleo de Gênero do IFSul e o SIMP passaram a integrá-lo.

Atenção especial deve ser dada à Coordenadoria da Mulher, que possui, dentre suas principais atribuições, a função de criação e implantação do Plano Municipal de Políticas Públicas para Mulheres. Atualmente, sob a coordenação de Myryan Jaime Viegas, também passou a fazer parte do Conselho no ano de 2017³⁵.

Por outro lado, a Secretaria Municipal de Justiça Social e Segurança, a qual, em 2015, era representada por Myryan Jaime Viegas, desmembra-se em

³⁵ Maiores informações acerca da Coordenadoria da Mulher do Município de Pelotas se encontram no Capítulo 5.

duas novas secretarias: Secretaria Municipal de Assistência Social e Secretaria Municipal de Segurança Pública. No tocante a esta, necessário se faz tecer alguns comentários acerca da indicação de seus representantes.

Uma vez convocada pela Comissão Eleitoral, composta no CMDM para conduzir a eleição da gestão 2017/2019, a se manifestar acerca de sua representação, a Secretaria Municipal de Segurança Pública, a princípio, demonstrou desconhecimento a respeito da importância e da necessidade de tal representação. Diante do exposto, um grupo de conselheiras se dirigiu à Secretaria em epígrafe, para prestar os esclarecimentos necessários e tentar sensibilizar o órgão público acerca da importância da temática de atuação do Conselho da Mulher.

Não obstante a visita ter se mostrado exitosa, a Secretaria Municipal de Segurança Pública indicou dois homens para representá-la, sob a alegação de que se trata de uma Secretaria criada recentemente e que, portanto, ainda não dispõe de mulheres em seu quadro de funcionários. Ademais, acerca dessa questão, assim manifestou-se a então Presidente da Comissão Eleitoral, Neusa Ledesma:

Ainda, questiona a indicação de homens pela Secretaria Municipal de Segurança, que após algumas manifestações, ficou claro que este é um espaço de informações, aprendizagem e empoderamento das mulheres para, posteriormente, posicionarem lá fora onde os homens são majoritários. Também, que retornaríamos com o Secretário Bruno no sentido de rever essa situação, mas que como não há proibição no Regimento Interno, ainda é possível, porém deveremos atualizá-lo futuramente (CMDM. Ata nº 04.2017).

Frise-se que a participação masculina, não obstante a grande controvérsia gerada nas reuniões que antecederam as eleições, não se trata de uma inovação. Inicialmente, cumpre apontar que a gestão de 2015/2017, contou com a indicação formal do Sr. Carlos Alberto Oliveira da Silva, como representante suplente da UFPel, apesar da ausência de registro de sua presença nas reuniões durante esse período. Ademais, participaram das atividades do Conselho, nesse período, o Soldado Murilo da Cruz, como representante da Patrulha Maria da Penha, e o Sr. Robson Loeck, como representante da EMATER, os quais substituíram os respectivos representantes, que haviam sido indicados por essas instituições.

Ainda sobre a representação da Patrulha Maria da Penha, vale referir que, não obstante na gestão 2015/2017 terem sido indicadas originalmente duas representantes femininas³⁶, na gestão de 2017/2019, o Comando da Brigada Militar indicou, formalmente, dois homens para representá-la. Diante disso, novamente se fez necessário o deslocamento de um grupo de conselheiras visando a sensibilizar o Comandante sobre a importância de a representação ser realizada por mulheres, em especial pela soldado Natália da Cruz Antrizano Piske, que teve participação de destaque, enquanto representante da Instituição na gestão 2015/2017 do CMDM.

Apesar de ter concordado com a designação da soldado Natália, o Comandante da Brigada Militar noticiou acerca da regra de patentes, que o impedia de indicar representantes de patentes mais baixas. Em razão disso, na ocasião, foi realizado um acordo no sentido de que, não obstante, a soldado Natália fosse indicada, juntamente com o soldado Murilo da Cruz, como representante formal da Patrulha Maria da Penha, este seria na condição de titular, já que detém patente superior, e aquela na de suplente.

A contrariedade demonstrada por grande parte das conselheiras frente à presença masculina em seu interior encontra amparo na luta que essas mulheres historicamente vêm travando para conquistar esse espaço de poder, em um meio que é tradicionalmente dominado por homens. Compreende-se que existe uma resistência sistemática à distribuição do poder, uma vez que, em virtude de sua natureza escassa, este se encontra concentrado na mão de uma elite, que não está disposto a partilhá-lo. Diante disso, a construção de uma nova elite que seja mais igualitária em relação à participação das mulheres e a essa pretensa distribuição de poder, é a grande política a ser concretizada. E, nesse sentido, o principal instrumento que o Estado dispõe para tanto é a política pública, as quais são construídas, basicamente, mediante a apuração de indicadores, demanda e pressão política. E foi o próprio Estado quem criou o recurso constitucional para isso: os Conselhos.

³⁶ Necessário esclarecer que as duas mulheres indicadas originalmente para representar a Patrulha Maria da Penha possuíam, na verdade, patente superior às mulheres que efetivamente fizeram a representação. Tratava-se de uma norma da Brigada Militar que impedia que autoridade com patentes menores fossem indicadas formalmente como representantes da Entidade.

O Conselho da Mulher não é de criação obrigatória, como o Conselho da Saúde, por exemplo, e as mulheres que ali estão atuando como conselheiras não são remuneradas por sua participação. Ademais, a população ali representada não é dominante no meio político e tampouco dentro das estruturas estatais, não dispõe de formas organizativas fortes e tradicionais dentro da sociedade e conquistou o direito ao voto há menos de um século apenas. Por outro lado, o Poder Público não demonstra ser essa questão uma de suas prioridades, tendo em vista, por exemplo, que, apesar de seus vinte e cinco anos de criação, o CMDM até hoje não possui uma sala própria, bem como o fato de que, não obstante dispor legalmente de sete assentos no Conselho, o Poder Executivo preencheu apenas cinco por falta de indicação suficiente. Essa questão da desvalorização por parte do Executivo restou evidenciada na fala da então Coordenadora do CMDM, Diná Lessa Bandeira, que assim asseverou (informação verbal³⁷):

[...] a grande parte dos outros Poderes também nem entende o papel de uma conselheira. Várias pessoas assumem papéis no Executivo sem entender...sem ter passado, na verdade...O ideal seria que todas as pessoas que hoje exercitam ou exercem um papel, ou no Poder Legislativo ou no Executivo, tivessem passado pelo Conselho porque valorizariam mais, entenderiam mais o porquê das lutas, o porquê dos encaminhamentos, o porquê dos questionamentos. Então, se tem uma política que beneficia as pessoas, ela tem que ser efetivada, isso tem que acontecer. Se existe essa política... e, na hora da divisão de recursos, esse recurso tem que atender essa política. Então, é matemático, é simples. Só que a gente sabe que estamos em um país que não é matemático, e que não é simples, ele é complexo...porque as pessoas são complexas. E vem sempre o lado individual. As pessoas acabam...mesmo dizendo que não, que trabalha para o povo, sempre tem aquele lado pessoal. O lado pessoal individualista, que acaba mudando a forma de ação. Os políticos, por exemplo.

Por outro lado, o entendimento da conselheira sobre a falta de clareza e conseqüente baixa disponibilidade para cooperação por parte de componentes do Executivo sobre o papel do Conselho e a comunhão desses com seus interesses parece ser reforçada na fala da vereadora Daiane Dias (Informação verbal³⁸):

³⁷ Fala da conselheira do CMDM Diná Lessa Bandeira em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 10 de setembro de 2017, em sua residência.

³⁸ Informação prestada pela vereadora Daiane Dias, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 14 de setembro de 2017, na Câmara de Vereadores de Pelotas.

[...] Daí apresentamos um esboço, de que era o Plano Nacional e de que seria o Plano Municipal. Na ocasião, convidei alguns professores, professora Patrícia que é da Consciência Política da Federal, para falar das estratégias do Plano, e a partir dali começamos a nos reunir quinzenalmente com os órgãos envolvidos na política das mulheres, quais sejam: o Gamp, o Centro de Referência para as Mulheres Vítimas de Violência, o próprio Conselho da Mulher, a OAB participou de algumas reuniões, a UFPel e a UCPel, através do Observatório, e fizemos algumas reuniões, convidamos também...A nossa maior dificuldade...nós convidávamos, porque os gestores têm que participar, isso aí foi uma dificuldade muito grande que eu encontrei, porque nem todas as Secretarias tinham um entendimento claro da importância do Plano. Então, nós nos reuníamos quinzenalmente pra tentar fazer isso.

Não obstante todos os obstáculos enfrentados, essas conselheiras têm logrado êxito em conquistar esse espaço de poder, que é o Conselho da Mulher, e o tem valorizado, já que este vem se revigorando e se fortalecendo com o decorrer do tempo, passando a ser visto como referência no Estado. Isso ocorre justamente porque o CMDM é um espaço ocupado por pessoas que historicamente têm sido invisíveis no âmbito político e social.

Ao longo de seus vinte e cinco anos de existência, o CMDM de Pelotas vem dando voz a mulheres semianalfabetas, vítima de violência doméstica, homossexuais, dentre outras. Valendo referir, ainda, que nesse período houve um número significativo de mulheres negras ocupando o cargo de coordenação, como no caso de Diná Lessa Bandeira, que esteve à frente do CMDM durante as gestões de 2013/2015 e 2015/2017, e Luciana Custódio, eleita no último processo eleitoral para estar à frente da gestão até o ano de 2019.

Tal fato não corresponde a uma característica da cidade de Pelotas e nem mesmo do país, porque, historicamente, cargos de direção não são destinados às pessoas negras, muito menos a mulheres negras. Os índices e a forma como o poder se estrutura no Brasil demonstram a exclusão desta, que é a população mais pobre, mais discriminada e mais aleijada dos espaços de poder. Como destaca estudo da SEPPIR intitulado “A participação das mulheres negras nos espaços de poder” (2013³⁹):

³⁹ Disponível em <http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos/pdti-seppir-2013-2015/view>. Acesso em 1º/10/17.

As particularidades da discriminação das mulheres negras têm consequências concretas em sua participação política. Definindo poder político como a capacidade de tomar decisões e fazer valer escolhas no mundo público, é notório que as mulheres, em especial as negras, ainda não alcançaram, enquanto sujeito político coletivo, uma posição de poder na sociedade. Este fenômeno tem natureza estrutural, derivada, entre outros fatores, da lógica de marginalização social, o que revela que as dificuldades encontradas pelas mulheres não são decorrentes de sua situação individual, nem de deficiências particulares (AVELAR, 2001). (SEPPPIR, 2013; p.11).

E, nesse sentido, é importante ressaltar que o Conselho está se mostrando como um espaço importante de acesso a essa população. Dessa forma, a simples ocupação desse espaço por esses sujeitos sociais já representa um avanço simbólico e efetivo na construção democrática brasileira.

Essa questão se reflete e tem impacto, pois quando pensamos na questão das cotas de participação de mulheres em Partidos Políticos, por exemplo, sua criação se justifica exatamente em virtude da dificuldade que esse público tem de acessar esses espaços de poder. Ademais, dentro de uma estrutura de Partidos Políticos e em uma sociedade capitalista, como a nossa, a possibilidade que possui essa mulher negra de ser indicada como candidata a um cargo político, é irrisória.

De acordo com o Relatório Anual das Desigualdades Raciais 2007-2008 (PAIXÃO e CARVANO, 2008), pelo critério da heteroclassificação, 87% de deputadas e deputados federais eleitos em 2006 foram identificados como brancos(as) e apenas 9% como negros(as). Entre 513 membros da Câmara, havia somente uma mulher preta e duas pardas, correspondendo a 0,6% do total das pessoas eleitas, um número muito distante da proporção das mulheres negras na população brasileira naquele ano - 24,8%. No Senado Federal, tais desigualdades eram mais acentuadas: 93,85% foram classificados como brancos(as). Entre as dez senadoras eleitas em 2006, que perfaziam 12,3% de representantes da Casa, nenhuma era negra. (SEPPPIR, 2013; p. 13)

Contudo, isso tem culminado em uma tentativa de institucionalizar formas de participação política das mulheres, que não têm sido muito frutíferas. Exemplificando a questão, podemos citar a fala da conselheira representante do PPS no CMDM, Adriana Varela (Informação verbal⁴⁰):

⁴⁰ Fala da conselheira do CMDM Adriana Varela em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 14 de setembro.

[...] dentro do nosso partido tá bem difícil pra trabalhar a questão das mulheres fazerem parte do Executivo. Nós temos um Estatuto que prevê 30% dos cargos, dentro do partido, de mulheres. Tu sabe que os homens...é bem difícil tu conseguir entrar as mulheres num espaço masculino, que sempre foi deles. Então um pouco dessa resistência de nós mulheres conseguir o nosso espaço. Mas a gente lá não desistiu e não vai desistir. Tanto que a gente pediu a impugnação da nova eleição por ter uma mulher apenas no Executivo. Eu acho que a gente tem que cumprir as cotas, da dentro do estatuto? Então vamos cumprir. A gente tem que batalhar por direitos iguais. Eu acho que é bem por aí. Isso me motiva bastante, de não desistir. Um dia a gente vai ter os direitos iguais. [...] Eu acho um avanço bem importante de o núcleo das mulheres participar do Conselho. Já foi um ganho bem grande pra nós mulheres, dentro do nosso núcleo de mulheres, dentro do Conselho, Eu acho que os partidos políticos tem que para um pouco com essa política suja e viver um pouco do social, né? E a gente tá batalhando um pouco pra ter esse espaço.

Ainda, vale fazer referência à dificuldade da mulher negra se encontrar representada, mesmo em espaços de menores barreiras sociais como os Conselhos, conforme ilustra a fala da então Coordenadora do CMDM, Diná Bandeira, quando questionada acerca de como se deu sua indicação para atuar como conselheira⁴¹:

E teve um oito de março que foi...tinha Audiência Pública tradicional na Câmara de Vereadores...eu fui...e aí, naquela Audiência Pública, estava assim...um público, sentadinho naquelas cadeiras na Câmara de Vereadores, que não me representavam. “Ai meu Deus do céu!”. Aí estava eu sentadinha do lado da Taís Costa, e disse “Taís Costa, olha só, nós não estamos nessa mesa”. Não tinha nenhuma mulher negra ali. “Nós não estamos representadas nesse Conselho. Nós somos Conselheiras”. Aí eu olhei para ela e disse “Vamos fazer uma mobilização? Vamos assumir o Conselho?”

Dito isso, a conquista desse espaço de poder junto ao CMDM representa um marco, pois significa a essas mulheres o efetivo exercício de alguma influência, ou seja, o exercício de poder, que antes não existia. Trata-se de uma representação que não se dá no âmbito eleitoral, mas que é tão legítima quanto e que só pode ser concebida em uma sociedade democrática, quando pensada em sua forma plural.

Neste caso, portanto, fazendo uma análise a partir das duas formas de introdução dos atores sociais no processo de decisão, preconizada por Souza (2004), cabe apontar que no âmbito do CMDM, este não se limita apenas a concessão de voz, mas, sim, à possibilidade de empoderamento e de

⁴¹ Fala da conselheira do CMDM Diná Lessa Bandeira em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 10 de setembro de 2017, em sua residência.

consequente mudança na assimetria do poder entre os atores sociais locais. Por outro lado, a composição do Conselho traz ao debate representante de setores de excluídos, bem como os próprios excluídos (LÜCHMANN, 2007). E, nesse sentido, o fato de que essas representantes correspondem à essência e ao foco das questões ali tratadas também contribui com a sua legitimidade.

Diante de todo o exposto, faz-se necessário partir para uma explanação mais aprofundada acerca da participação no CMDM de Pelotas, em especial a respeito da forma pela qual se dá a participação, quem participa e como participa.

4.2 Da participação

A principal forma de participação no Conselho da Mulher é mediante o comparecimento nas suas reuniões. O Regimento Interno do CMDM prevê a sua reunião, em Assembleia Geral, em uma ocasião por mês, em sessão ordinária, e, em sessão extraordinária, sempre que se fizer necessário.

Na prática, contudo, restou observado que o CMDM se reúne em duas ocasiões mensais: uma assembleia, na qual há convocação geral, e uma reunião. Os encontros se dão nas primeiras e nas terceiras terças-feiras de cada mês, às 13h30min, na Casa dos Conselhos de Pelotas.

Levando em consideração a participação de cada entidade membro do Conselho, foi elaborado, a partir da análise das respectivas atas de comparecimento, o seguinte quadro:

Quadro 4: Participação das entidades representadas no CMDM⁴²

ENTIDADE REPRESENTADA	PARTICIPAÇÃO POR ANO		
	2015	2016 ⁴³	2017 ⁴⁴

⁴² Se quiser identificar as representantes de cada instituição, favor se dirigir ao Subcapítulo 4.1.

⁴³ Tendo em vista a não localização do registro de presenças relativo às reuniões ocorridas nos dias 05 e 12 de julho e 02 e 23 de agosto, de 2016, a presença das entidades representadas nestas ocasiões não restou contabilizada.

⁴⁴ Com relação à apuração da participação no ano de 2017, vale referir que só foram contabilizadas as presenças nas reuniões ocorridas até a realização da eleição da gestão 2017/2019, em virtude do período abrangido por este estudo. Ademais, tendo em vista a não localização do registro de presenças relativo à reunião ocorrida no dia 02 de maio, a presença das entidades representadas nesta ocasião não restou contabilizada.

Instituições Públicas e Privadas			
Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (ASCAR)	50%	40%	60%
Brigada Militar (Patrulha Maria da Penha)	57%	60%	20%
Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher (DEAM)	36%	13%	20%
5ª Delegacia Penitenciária Regional (sede Pelotas)	93%	80%	20%
Grupo Autônomo de Mulheres de Pelotas (GAMP)	100%	80%	80%
Núcleo de Responsabilidade Social da Embrapa Clima Temperado	100%	100%	80%
OAB (subseção Pelotas)	7%	7%	60%
UFPeI - Pró-Reitoria de Extensão (PREC)	64%	7%	0%
Poder Público Municipal			
Conselho Tutelar	7%	0%	0%
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural	0%	0%	0%
Secretaria Municipal de Educação e Desporto	57%	80%	80%
Secretaria Municipal de Saúde	43%	40%	80%
Secretaria Municipal de Justiça Social e Segurança	93%	73%	100%
Sociedade Civil			
Associação Olopjukan	36%	20%	20%
Cáritas Arquidiocesana de Pelotas	57%	33%	20%
ONG Gesto	71%	60%	0%
Grupo Vale à Vida	71%	40%	80%
Grupo Vida e Cidadania da Paróquia da Luz	36%	7%	40%
Sindicato dos Trabalhadores Domésticos de Pelotas	29%	20%	100%
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias e Cooperativas de Alimentação de Pelotas	50%	7%	80%
Partido Popular Socialista (PPS)	57%	53%	60%

Fonte: Elaborado a partir das Listas de Presenças do CMDM.

Partindo de uma análise desses dados, podemos perceber que, dentre as instituições mais presentes nos encontros mensais estão aquelas que compuseram a Coordenação Executiva do Conselho durante a gestão 2015/2017, quais sejam, a Embrapa, cuja representante, Diná Lessa Bandeira, era a Coordenadora, o GAMP, cuja representante, Lúcia Maria Christ, era a

Secretária ad hoc⁴⁵ e a Secretaria Municipal de Justiça Social e Segurança, cuja representante, Myryam Viégas, ocupava a Vice-Coordenação.

Todavia, merecem destaque aquelas instituições, as quais, mesmo não desempenhando qualquer papel de coordenação, participaram ativamente das reuniões. Dentre estas, vale referir a 5ª Delegacia Penitenciária Regional (sede Pelotas), a Secretaria Municipal de Educação e Desporto e o Grupo Vale à Vida.

Outra instituição, cuja participação merece destaque, é a OAB (subseção Pelotas). A partir da substituição da representação realizada pela instituição, sua participação nas reuniões aumentou significativamente. Isso se explica, dentre outras coisas, porque a conselheira tem demonstrado dispor de uma identificação com o tema, já que sua participação não tem se limitado apenas à presença nas reuniões, mas sim, a uma atuação mais qualificada. Além de ter participado da disputa eleitoral como concorrente ao cargo de Coordenação do Conselho, por sugestão de outras conselheiras, restou designada para ficar à frente de um dos Grupos de Trabalho, formados com vistas à qualificação das integrantes do CMDM.

Ainda, vale fazer referência à ONG Gesto, cuja representante participava ativamente, não apenas das reuniões do CMDM, mas também de grande parte das ações por este criadas e/ou apoiadas. Contudo, ao final de seu mandato, comunicou em uma das reuniões do Conselho, que não poderia mais estar à frente da representação da ONG em tela, por falta de tempo. Sem dispor de ninguém para substituí-la, a ONG Gesto deixou de integrar o CMDM, representando para este uma significativa perda.

Por outro lado, a UFPel, que era assídua nas reuniões durante parte da gestão de 2015/2017, apresentou uma drástica diminuição de sua participação no ano de 2016. Como resultando, a instituição, agora sob nova representação, passou de titular à suplente da 5ª CRE, a partir da eleição da gestão 2017/2019, mas não tem sido presente. Este é o caso, também, da Cártias Arquidiocesana de Pelotas, a qual vem diminuindo sua participação ao longo

⁴⁵ Necessário se faz esclarecer que a representante do PPS, Adriana Varela, foi originalmente eleita como Secretária do CMDM, tendo ocupado o cargo até meados do ano de 2016. Na ocasião, por motivos profissionais, necessitou se afastar do Conselho, razão pela qual restou substituída por Lúcia Maria Christ, que desempenhou a função, como Secretária *ad hoc*, até o final da gestão.

dos anos e passou de titular a suplência da ONG Olojukan, a partir da eleição da gestão 2017/2019.

Outros destaques negativos merecem ser referidos. Não obstante a inexistência de registro da presença da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural ao longo de todo o período analisado, esta atualizou sua representação, quando da eleição da atual gestão, e, atualmente, continua fazendo parte das instituições que compõem o Conselho.

A ausência da Secretaria em epígrafe reforça a tese desta pesquisadora, já exposta anteriormente, de que a conformação do CMDM, a qual favorece a concentração de poder nas mãos da sociedade civil e, conseqüentemente, culmina na diminuição do poder do Estado sobre a sua atuação, demonstra a resistência deste em se deixar permear por ações democráticas e em ser controlado pelo soberano, que é o povo. Nesse sentido, tal resistência evidencia a existência de uma cultura e de uma mentalidade que devem ser modificadas para que se crie uma democracia de fato mais efetiva.

O Conselho Tutelar, por outro lado, que já possuía um baixo índice de participação no período inicial da gestão 2015/2017, deixou de participar a partir do ano de 2016 e não atualizou sua representação no período eleitoral, razão pela qual passou a não integrar mais o CMDM na gestão 2017/2019. Nesse sentido, vale evidenciar, quando se fala em políticas públicas para as mulheres, a grande perda que essa ausência significa, já que estas, na medida em que são transversais, não se direcionam apenas às mulheres, mas, na maior parte dos casos, também a seus filhos.

Outrossim, tratando-se de uma instituição essencial à defesa dos direitos das mulheres, o baixo índice de presença das representantes da Delegacia de Polícia Especializada no Atendimento à Mulher (DEAM), causa estranheza. Até setembro do ano de 2015 a DEAM possuía uma participação mais efetiva no CMDM, tendo estado presente em 36% das reuniões naquele ano. Contudo, a partir da troca da titularidade da Delegacia em epígrafe, houve uma drástica mudança no perfil de participação, representada pela queda acentuada no percentual de presença nas reuniões, que passou a ser de 13%.

Não obstante estar à frente de uma Delegacia voltada ao atendimento às mulheres vítimas de violência, a atual representante, nos últimos discursos

públicos que proferiu, não tem dado sinais de identificação com o olhar mais engajado dentro das teorias feministas, praticado no interior do Conselho, o que talvez explique o porquê de não considerá-lo como uma de suas prioridades. Diante do exposto, vale citar, como exemplo, que, durante a reunião do CMDM que visava a organizar a Semana da Mulher do ano de 2017, a representante sugeriu como tema a ser adotado o slogan: “o pior machismo é o da própria mulher”. Ademais, as críticas ao seu posicionamento no interior do Conselho, tais como as que recebeu na ocasião supra referida, também podem configurar um fator de contribuição para o constrangimento de sua participação.

Em contrapartida, faz-se necessário a menção aos atores externos que, interessados em participar do Conselho, passaram a frequentá-lo e apoiá-lo em suas ações. Em seu artigo 6º, §1º, o Regimento Interno do Conselho prevê:

Todas as Entidades que tenham trabalho dirigido às mulheres no município de Pelotas, e que não fazem parte da composição deste Conselho, poderão requerer a este o seu ingresso que, se aprovado pelo Conselho, será homologado, havendo vaga na respectiva categoria. (CMDM, REGIMENTO INTERNO, 2014)

Diante disso, além das entidades nomeadas para a gestão 2015/2017, através da Portaria n.º 002, de 12 de janeiro de 2015, conforme se verifica da análise da ata de presenças dos citados anos, outras entidades passaram a ter representatividade no Conselho. Dentre estas podemos destacar o CPERS, a SECULT e a ABMCJ, cuja participação aparece descrita no quadro abaixo:

Quadro 5: Participação de entidades representadas no CMDM que não foram nomeadas pela Portaria n.º 002, de 12 de janeiro de 2015

ENTIDADE REPRESENTADA	PARTICIPAÇÃO POR ANO		
	2015	2016 ⁴⁶	2017 ⁴⁷

⁴⁶ Tendo em vista a não localização do registro de presenças relativo às reuniões ocorridas nos dias 05 e 12 de julho e 02 e 23 de agosto, de 2016, a presença das entidades representadas nestas ocasiões não restou contabilizada.

⁴⁷ Com relação à apuração da participação no ano de 2017, vale referir que só foram contabilizadas as presenças nas reuniões ocorridas até a realização da eleição da gestão 2017/2019, em virtude do período abrangido por este estudo. Ademais, tendo em vista a não localização do registro de presenças relativo à reunião ocorrida no dia 02 de maio, a presença das entidades representadas nesta ocasião não restou contabilizada.

Poder Público Municipal			
Secretaria Municipal de Cultura	-	53%	60%
Sociedade Civil			
Associação Brasileira de Mulheres da Carreira Jurídica – ABMCJ	-	7%	0%
CPERS – Centro dos Professores do Estado do RS	43%	13%	0%

Fonte: Elaborado a partir das Listas de Presenças do CMDM.

A Secretaria Municipal da Cultura - SECULT -, é o órgão do Executivo Municipal responsável pelo estabelecimento, planejamento, execução e coordenação da política cultural no município de Pelotas. A SECULT tem como uma de suas principais tarefas a proteção de toda a forma de manifestação cultural indígena e afro-brasileira⁴⁸.

A Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica (ABMCJ), por outro lado, reúne mulheres de diversas áreas da carreira jurídica, com o objetivo de conscientizá-las acerca de seus direitos e deveres, enquanto cidadãs⁴⁹.

Já o Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul – CPERS -, é um sindicato muito atuante e de muita tradição no Estado, que representa os professores estaduais e foi fundado em 21 de abril de 1945. Levando em consideração que durante muito tempo o exercício do magistério era considerado uma tarefa feminina, sua história é marcada pela presença das mulheres, em especial à frente de sua presidência, já que, de seus vinte e dois presidentes, dezoito foram mulheres⁵⁰.

Além disso, a partir da análise das Listas de Presença do CMDM, pode-se identificar a presença de diversas visitantes, tais como Patrícia da Cunha, professora da UFPel, Diandra Ávila Martini, estudante do PPGCPol da UFPel, Danúbia Dias, assessora do Tenente Bruno, que era o então Coordenador da Frente Parlamentar dos Homens pelo Fim da Violência contra a Mulher de

⁴⁸Informação disponível em: [http://www.pelotas.com.br/cadastropublico/index.html?id_tipo_secretaria\[\]=5&id_tipo_secretaria\[\]=2&id_tipo_secretaria\[\]=6](http://www.pelotas.com.br/cadastropublico/index.html?id_tipo_secretaria[]=5&id_tipo_secretaria[]=2&id_tipo_secretaria[]=6). Acesso em: 20/09/17.

⁴⁹Informação disponível em: https://www.facebook.com/pg/abmcjpel/about/?ref=page_internal. Acesso em: 20/09/17.

⁵⁰ Informação disponível em: <http://cpers.com.br/historia-introducao/>. Acesso em: 20/09/17.

Pelotas, Cecy Corrêa, Coordenadora de Ações Inclusivas da SJSS e Carla Negretto, bolsista do Observatório de Gênero da UFPel, além dessa própria pesquisadora.

Cumpre ainda, tecer comentários acerca de duas mulheres que, embora não estivessem representando oficialmente nenhuma instituição, passaram a frequentar as reuniões e a participar das ações promovidas pelo CMDM com frequência.

Ieda Maria Silveira entrou em contato com o Conselho da Mulher em meados de 2015, inicialmente, atendendo ao pedido de uma colega de trabalho, que deveria comparecer em uma reunião do CMDM como convidada. Identificando-se com os temas em debate, especialmente porque já havia sido vítima de violência doméstica, e tendo naquele espaço encontrado apoio e conscientização acerca de seus direitos enquanto mulher, continuou, com o passar do tempo, frequentando as reuniões⁵¹ e participando das ações promovidas pelo Conselho. Diante disso, com incentivo da então Coordenadora, Diná Bandeira, entrou em contato com o Sindicato dos Trabalhadores Municipais, solicitando sua indicação para representá-los junto ao CMDM, o que restou atendido. Atualmente, Ieda é conselheira, em representação do SIMP, exercendo mandato até 2019.

O outro caso que merece destaque é o da atual Coordenadora da Casa de Acolhida Luciety. Objetivando denunciar as más condições em que se encontrava a Casa em questão, entrou em contato com o CMDM pela primeira vez no ano de 2016 e, desde então, não deixou mais de acompanhá-lo⁵², seja através da participação em suas reuniões, seja através de sua presença nos eventos por ele promovidos.

O fato das reuniões do Conselho serem públicas, bem como a possibilidade existente de atores externos participarem, mesmo sem desfrutar do direito a voto, torna esse espaço de poder ainda mais democrático, o que contribui de sobremaneira para a sua legitimação.

⁵¹ Ieda Maria Silveira participou de 21% das reuniões no ano de 2015, 53% no ano de 2016 e de 80% no ano de 2017, enquanto ouvinte.

⁵² Não foi possível apurar os índices de participação de Denise Peixoto dos Santos nas reuniões do Conselho, pois não foram localizadas assinaturas suas nas Atas de Presença.

A democracia está presente também no modo como as deliberações são realizadas no Conselho da Mulher. Uma vez relatado o assunto, este é colocado em discussão, sendo facultado a todos os presentes, inclusive aos atores externos, o uso da palavra. Feitas todas as ponderações, dá-se início à votação, a qual é reservada apenas às conselheiras. As deliberações sempre são orientadas pelo voto da maioria dos presentes.

Ademais, o acompanhamento *in loco* permitiu a percepção acerca da existência de uma preocupação no sentido de que todas as decisões sejam tomadas pela maioria das conselheiras, de maneira em que não haja espaço para decisões e ações unilaterais. Tal observação restou comprovada, através da fala da conselheira Lúcia Maria Christ, que assim asseverou (informação verbal⁵³):

(...) Procuo muita vezes organizar e sugerir que o Conselho tenha uma caminhada bastante transparente e respeitosa. Aconteceu um caso de uma deliberação que foi tirada da plenária e não foi efetiva agora a pouco. Eu coloquei pra direção do Conselho: “pessoal, essa deliberação foi retirada de uma plenária e a direção do Conselho não pode desistir de encaminhar essa deliberação”, porque a direção do Conselho é apenas um órgão que encaminha o que o Conselho delibera. A coordenação não é deliberativa, ela tem papel de encaminhamento da deliberação. E esse assunto nós vamos ter que retomar em plenária e vamos ter que ser transparentes com toda a plenária e dizer: “não encaminhamos. E por que não encaminhamos?”...é uma questão ética, vamos ter que pedir desculpas pra essa plenária. Porque a Direção não pode mudar uma deliberação. Então, eu penso que é uma contribuição pra gente caminhar democraticamente no espaço de decisão, e esse espaço tem que ser respeitado. Porque se a Assembleia delibera, e a Direção do Conselho não executa a deliberação, isso é uma questão ética, isso é sério, porque nós não temos o poder de mudar a deliberação, nós temos o poder de executá-lo. Ou, caso surja um fato relevante logo após a deliberação, nós podemos chamar uma Assembleia extraordinária pra retomar o assunto. Mas deixar por isso mesmo, como se a deliberação fosse executada, deixar a deliberação na gaveta, isso é sério. E tem outros momentos que a gente contribui pela minha formação técnica, não é? De assistente social, na construção de textos, na elaboração de planos, na organização do encaminhamento. Muitas vezes a gente vai mandar um documento para o gestor...se um documento integra um assunto sério da pauta, não se encaminha apenas por escrito; nós temos que agendar uma reunião com o gestor e trabalhar o conteúdo do documento numa plenária, porque tem que zelar pela transparência, e claro, isso exige de nós coragem, enfrentamento, seriedade, responsabilidade também, e postura ética.

⁵³ Informação prestada pela conselheira do CMDM, Lúcia Maria Christ, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 12 de setembro de 2017.

Por outro lado, o fato, anteriormente apontado como negativo, de que o Conselho não possui uma sala própria, pode apresentar um viés positivo, na medida em que poderia contribuir para o fortalecimento da democracia em seu interior.

A partir de uma análise acerca das mulheres que participam do Conselho - conselheiras ou ouvintes -, resta ainda mais evidente a assimetria, que anteriormente foi apontada como um fator fortalecedor de sua legitimidade. Participam e convivem, nesse espaço de poder, mulheres de diferentes classes sociais, níveis de escolaridade e de esclarecimento, por exemplo, sem, no entanto, haver uma disputa de hierarquia, pois não há um ambiente que propicie isso.

Se o ambiente utilizado fosse um espaço já estruturado, com assentos previamente destinados, em que estivesse disposta uma mesa com longo comprimento, na qual os indivíduos não pudessem se posicionar em seu entorno para dialogar, a interação restaria prejudicada, em virtude da ocorrência de um fenômeno que consistiria em “iguais procurando iguais”.

Reforçando essa interação existente no interior do CMDM, há uma prática realizada pelas participantes de levarem alimentos e bebidas, nas reuniões, para partilhar com o grupo. Tal atitude reforça os laços e diminui a distância entre as integrantes, na medida em que cada uma destas leva o que pode – e quando pode – e todas compartilham da refeição. Cria-se, também, um momento informal, que permite a aproximação de participantes de maneira mais individualizada, bem como conversas paralelas, que não estão na pauta da reunião, e que criam um ambiente de compartilhamento e socialização de experiências deveras importante para possibilitar colaborações e ações futuras.

Outrossim, vale citar os períodos que antecedem a preparação dos eventos realizados pelo CMDM. Nestas ocasiões, a todas as presentes, sem qualquer distinção, cabe a tarefa de separação e organização dos materiais a serem utilizados. Ou seja, tanto mulheres semianalfabetas, quanto pós-graduadas, montam pastas com folders e adesivos, por exemplo. Vê-se um fortalecimento, em gestos simples e incorporados no cotidiano, do princípio democrático da igualdade cidadã, valor que não compõe a cultura política brasileira e que é visto como um entrave para a construção democrática,

segundo autores, tal como Souza (2003), em seu livro “A construção da sub-cidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica”.

Nesse sentido, cumpre referir, ainda, que a união existente no interior do Conselho foi destacada como um exemplo de contribuição que o CMDM deixará para o futuro pela conselheira Diná Lessa Bandeira (Informação verbal):

Eu acho que a união. Acho que a gente está tentando...apesar dos pesares...nos mantermos unidas. Tem um grupo ali que resgata, que vai resgatando. Eu acho que isso aí que é a contribuição para o futuro. [...] Acho que a nossa maior contribuição é isso. Manter a mulherada unida e, na contrapartida, as instituições presentes. Cada mulher ali representa uma instituição. E chamando sempre para um tema e outro que está na pauta. Se tiver na mídia, tudo bem. Mas se não tiver na mídia, a gente tá sempre fazendo essa provocação. Eu acho que essa é a grande contribuição do Conselho. Provocar o debate e manter a mulherada unida.

A participação no Conselho da Mulher, contudo, não se limita às suas reuniões mensais. Além de apoiar uma série de eventos relacionados à temática de defesa dos direitos das mulheres, o CMDM protagoniza inúmeras ações, que visam à promoção de políticas públicas para as mulheres.

Diante disso, elaboramos um quadro demonstrando os principais eventos, nos quais o Conselho da Mulher se fez presente. Necessário se faz esclarecer que este participou de diversas outras atividades, mas selecionamos uma amostra, visando, justamente, a demonstração da diversidade de sua atuação.

Quadro 6: Participação do CMDM em eventos durante a gestão 2015/2017

PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO EM EVENTOS		
2015	2016	2017⁵⁴
Posse de conselheiras no Conselho Estadual da Mulher	“Simpósio sobre Gênero e Diversidade”, do Observatório da UFPel	13º Encontro sobre o Poder Escolar com o lema: “O que concerne a todos deve ser decidido por todos”, promovido

⁵⁴ Tendo em vista que a pesquisa possui como termo final a eleição da atual gestão, a qual se deu em abril de 2017, foram selecionados eventos realizados até esse período.

		pela SMED
Audiência Pública de enfrentamento à violência, promovida pela Assembleia Legislativa do RS	“Seminário de Mobilização para Criação dos Núcleos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em Pelotas”	Audiência Pública sobre Violência Obstétrica, promovida pela Câmara de Vereadores de Pelotas
9ª Conferência Municipal de Direitos de Crianças e Adolescentes, organizada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Comdica)	“III Seminário Homens e Mulheres na Perspectiva da Lei Maria da Penha”, promovido pela Secretaria Municipal de Justiça Social, através do Centro de Referência da Mulher e do NACA	“Seminário de Saúde Mental”, promovido pela SMS
Palestra sobre “Assédio Moral e Precarização do Trabalho”, promovida pela UFPel	Audiência Pública sobre Violência Doméstica e a Cultura do Estupro”, promovida pela Câmara de Vereadores de Pelotas	“Congresso de Mulheres: Empoderamento nas Políticas Públicas e na Sociedade, com os eixos desenvolvimento da autonomia, participação política e ações de prevenção e combate à violência”, promovido pela FAMURS
Lançamento do Núcleo de Gênero e Diversidade do IFSUL	“I Conferência das Mulheres da Carreira Jurídica na OAB”, promovido pela ABMCJ	
“II Seminário Homens e Mulheres na Perspectiva da Lei Maria da Penha”, promovido pela Secretaria Municipal de Justiça Social, através do Centro de	Evento “A escola como espaço de promoção de direitos: construindo propostas pedagógicas para o respeito às diferenças”, organizado	

Referência da Mulher e do NACA	pela 5ª CRE e pelo Observatório da UFPel	
“Encontro de Mulheres da Atividade de Bovinocultura de Leite”, coordenado pela Emater	“II Encontro de Agentes de Transformação”, promovido pelo Fórum dos Conselhos Municipais, com o apoio da Cáritas e da UFPel	
“Dia Mundial dos Direitos Humanos”, com o lançamento da campanha “Basta de Femicídio”, promovido pelo GAMP	4ª Edição do Dia do Patrimônio de Pelotas: Ocupação Feminina, promovido pela SECULT	

Fonte: Elaborado a partir das Atas das Reuniões do CMDM no período da gestão 2015/2017.

A partir de uma análise do referido quadro, percebe-se a existência de uma parceria entre o Conselho e o Poder Legislativo, por exemplo, tendo em vista sua participação em diversas Audiências Públicas promovidas pela Assembleia Legislativa do Estado e pela Câmara de Vereadores de Pelotas. Isso exemplifica que o Conselho também possui o papel de fazer uma interlocução, dentro do Estado, que perpassa todas as esferas de poder instituídas no país.

Por outro lado, evidenciando o destaque que o Conselho dá à temática do combate à violência contra a mulher, está o apoio aos diversos eventos promovidos com esse objetivo, tais como o lançamento da campanha “Basta de Femicídio”, no ano de 2015, os Seminários “Homens e Mulheres na Perspectiva da Lei Maria da Penha”, ocorridos nos anos de 2015 e 2016, e o “Congresso de Mulheres: Empoderamento nas Políticas Públicas e na Sociedade, com os eixos desenvolvimento da autonomia, participação política e ações de prevenção e combate à violência”, no ano de 2017.

Nesse sentido, destacando como a política pública mais importante para as mulheres de Pelotas atualmente, a conselheira Myryam Viégas dissertou

acerca de como a política de combate à violência contra a mulher na cidade ainda requer atenção (Informação verbal⁵⁵):

Olha, a rede de enfrentamento à violência, ela é hoje, eu diria, uma das redes mais complexas, embora essa rede seja assim, complexa e coisa e tal, ainda existe um alto índice de violência contra a mulher. Eu acho que a gente tem muito que avançar, eu acho que tem que dar muita visibilidade a essa questão da violência, tem que se abrir mais espaços, eu acho que tem que ser uma política que tem que tá sempre atualizada, sempre numa primeira instancia assim, né? Um olhar, eu diria, bem especifico pra ela, pra que a gente possa trabalhar de maneira articulada nessa área. Infelizmente, é uma área que a cada dia precisa ser fortalecida e qualificada, porque ainda é muito alto o índice de violência. Até junho/julho, 1810 mulheres tinham passado pela Delegacia da Mulher. E nós também no Centro de Referência recebemos a cada mês em torno de 20 casos novos, fora aqueles que já estamos atendendo. No Centro de Referência o numero é de 90 a 100 casos mensalmente.

No tocante a tal enfoque, cumpre asseverar que se trata de uma questão que tem recebido muita atenção do CMDM ao longo dos anos. Como resultado de sua atuação, podemos citar a criação da Sala Lilás, construída no interior do Instituto Geral de Perícias visando ao atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar e da Casa de Acolhida Luciety, destinada ao acolhimento destas. Ainda, podemos referir a criação do Centro de Referência Especializado de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência em Pelotas, da Rede de Enfrentamento à Violência à Mulher, que congrega atores de todas as esferas de poder, e da própria Coordenadoria da Mulher, conforme restará demonstrado no próximo capítulo deste trabalho.

Especialmente com relação à Rede de Enfretamento à Violência à Mulher, a articulação protagonizada pelo Conselho, a qual resultou em sua criação, restou demonstrada na fala da conselheira Diná Lessa Bandeira (informação verbal⁵⁶):

⁵⁵ Informação prestada pela conselheira Myryam Viégas, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 19 de setembro de 2017, na Casa dos Conselhos de Pelotas.

⁵⁶ Informação prestada pela conselheira Diná Bandeira, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 10 de setembro de 2017.

Eu acho que o que a gente efetivou foi a questão da política do enfrentamento à violência contra a mulher. [...] Mas o que a gente pode dizer que o Conselho é responsável é pela Rede, né?! A Rede de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher hoje elas se conversam. [...] Mas isso não existia. [...] Aí, claro, no período do Conselho se busca e se efetiva o Centro de Referência. Isso foi em 2013. O Centro de Referência foi no que a gente assumiu, em 2013. Então, aí, bom, tem um Centro de Referência, que tem que conversar com quem? Conversar com a delegada? Óbvio! Aí a delegada tem que conversar com o pessoal do Poder Judiciário. E aí a gente, “bom, então, vamos chamar todo mundo e vamos montar um Pacto”. A ideia do Pacto foi da Lúcia: “essas instituições tinham que assinar um Termo pra se comprometer”. Na linha de conselheira, né?! E aí a gente joga aquela ideia do Pacto e todo mundo cai, né?! Todo mundo caiu. Bah! Que legal! Um Pacto! E aí tá, vamos escrever, né?! [...] as gurias não sabiam nada do Centro de Referência. Então, a gente entregava pronto para elas e dizia “gurias, vejam o que vocês acham”. Então, eu acho que foi essa política que se pode dizer que fomos responsáveis. Por ter criado...e nessa linha, assim, de trabalho em rede. O que posso dizer? Eu não concordo que duas pessoas de áreas distintas trabalhar de forma distante. Tem que tá todo mundo junto. Então, é a política de enfrentamento à violência contra a mulher, tem que tá todo mundo junto, dividindo...[...]

Também ganha destaque, na fala acima, o fato de as ações do Conselho ultrapassarem a interlocução entre sociedade e Estado, evidenciando-se que a proposição e promoção do Pacto de combate à violência contra mulher promove a interlocução e interação intra-Estado. Isso possibilita novos olhares e ações relativas à promoção do direito das mulheres.

Ademais, a conselheira Lúcia Maria Christ também teceu comentários acerca dos resultados produzidos a partir da articulação do CMDM, quando questionada sobre o que este deixaria de contribuição para o futuro (Informação Verbal⁵⁷):

⁵⁷ Informação prestada pela conselheira Lúcia Maria Christ, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 12 de setembro de 2017.

Eu vejo um exemplo de luta, de conquistas, porque quase todos os serviços públicos que existem no município de Pelotas, hoje, são fruto de muita mobilização. Se o Conselho existe, foi um grupo de mulheres lá em 1992, que sentaram com o gestor e disseram “vamos organizar esse Conselho”. A própria mudança de Posto da Mulher para Delegacia da Mulher foi fruto de muitas idas e vindas a Porto Alegre, lá na Secretaria de Segurança Pública, solicitando a instalação de uma delegacia, porque, claro, a transformação do Posto traria uma atuação mais ampla, mais efetiva, com uma equipe maior dentro da própria delegacia. E eu lembro na época que várias colegas do GAMP, do Conselho, foram a Porto Alegre com o Secretário de Justiça. Eu estive quando o Secretário de Justiça instalou a delegacia em Pelotas. O próprio abrigo Luciety é fruto de mobilização das mulheres. Então, esses serviços que eu citei, eles não caíram do céu, ou porque o Governo do Estado quis, ou o Município quis. Não! Esses serviços são frutos de permanentes mobilizações, tanto por parte do Conselho, quanto por parte da ONG GAMP. Então, esses dois espaços caminharam muito afinados, tem uma trajetória muito próxima, porque uma é resultado da outra, uma é consequência da outra. [...]

Outro tema de destaque no âmbito do Conselho é a saúde integral da mulher. Além do fomento de diversos eventos com essa temática, tal como o Seminário sobre humanização do Nascimento, desenvolvido com o apoio do NUPECAMF, da Faculdade de Enfermagem da UFPel, e das mulheres ativistas, integrantes do Grupo Nascer Sorrindo de Pelotas e Rio Grande, uma grande articulação nesse sentido vem sendo promovida, mediante a criação de parcerias com outros organismos que atuam com esse enfoque. Durante o ano de 2016, por exemplo, o conselheiro da Saúde foi convidado para participar de uma das reuniões do CMDM, com o objetivo de firmar uma parceria de ações entre os Conselhos:

Diná Bandeira comenta que a intenção é termos uma Rede Institucional ou de Pessoas, nas quais estaremos tratando direto com o Sr. Jaime Fonseca. Jaime Fonseca comenta a importância de falar sobre a nova gestão da SMS, no qual vê a desunião dos Conselhos, esta iniciativa é bem vinda. O Conselho de Saúde tem uma dinâmica bem diferente, a mesa diretiva tem reuniões quinzenais, sempre com a Secretaria Municipal da Saúde. Jaime Fonseca relata que haverá uma reunião com a cúpula da Secretaria M. da Saúde para discutir as doenças, hoje se gasta 63% da verba que vem para a saúde na alta e média complexidade, o que se vê na área de Prevenção é muito pouca. Este foi o foco da conversa com o Reitor da UFPel, queremos que esta questão seja ampliada mais forte. Jaime Fonseca coloca à disposição o calendário do Conselho da Saúde, e convida que se participe das reuniões. O Conselho da Mulher irá ter uma representante nas reuniões do Conselho da Saúde, Jaime Fonseca acha interessante fazermos essa troca, podemos pensar em uma pauta conjunta e cobrar políticas públicas. Qual seria a estratégia que podemos pensar juntos para prevenção coloca Jaime Fonseca. Diná Bandeira comenta que se tem mulher vítimas de violência, o Plano

Nacional de Política para as Mulheres, que existe uma série de coisas que se pode pensar juntos. O Conselho da Saúde tem hoje toda a relação de exames, período de realização, lista de controle, endereço de todas as UBS e também o nome de todas as Assistentes Sociais das UBS. Assim, Diná Bandeira comenta da necessidade de participar do Conselho de Saúde para podermos partilharmos esses dados juntos e reforçando o pedido para uma das conselheiras participar dos encontros do Conselho de Saúde. (CMDM. ATA Nº 06/2016)

Além disso, em suas reuniões no ano de 2016, visando a fortalecer o alinhamento das demandas de saúde da mulher na região, o CMDM recebeu a equipe do Núcleo de Atenção à Saúde da Mulher Materno-infantil, da SMS de Pelotas, bem como o Setor de Regulação em Saúde.

Cumprе esclarecer que o CMDM não trabalha apenas em parceria com o Conselho Municipal da Saúde, já que a articulação junto a outros conselhos integra as formas com que atua. O fato da política para as mulheres ser transversal, perpassando uma série de outras, tais como política de habitação, política de educação e política de trabalho e renda, exige o trabalho conjunto. Nesse sentido, a conselheira Lúcia Maria Christ traz, em sua fala, um exemplo desta atuação (Informação verbal⁵⁸):

[...] agora há pouco nós fizemos um trabalho de atualização de um diagnóstico do Abrigo Luciety. No momento que a gente fez esse diagnóstico, que a gente criou um conjunto de propostas de qualificação desse abrigo, o que eu alertei a direção do Conselho: nós não podemos implementar essa ação de forma isolada. Nós temos que chamar o Conselho Municipal da Assistência Social. Por quê? Porque o serviço de abrigo, ele está na tipificação do Serviço das Políticas de Assistência Social. Até a Diná me questionou “Lucia, por que nós temos que buscar articulação com o Conselho de Assistência?”. Aí eu fui lá na tipificação, olhei, e estava bem claro: “abrigo de mulheres vítimas de violência”. Aí respondi por e-mail, dizendo que, conforme a tipificação, página tal, item tal, da política de assistência social, tá tipificado o abrigo. Então, essa caminhada, não pode ser uma caminhada isolada do Conselho da Mulher. Nós temos que fazer essa caminhada conjunta. E de preferência a gente pode até articular com o Conselho de Assistência uma ação conjunta. Por exemplo, participarmos de uma plenária, e quando a gente vai fazer essa discussão com o gestor municipal, a gente ir junto com o Conselho de Assistência, e não de forma isolada. No momento que a gente for trabalhar a questão da saúde de uma forma mais afundo, reivindicando, contestando, diagnosticando as falhas, nós não podemos sair isoladamente, nós temos que articular com o Conselho de Saúde. E assim sucessivamente. Agora uma outra ação que a gente tá desenvolvendo junto com a SMED, um projeto piloto. Essa

⁵⁸ Informação prestada pela conselheira Lúcia Maria Christ, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 12 de setembro de 2017.

ação, ela não pode ser uma ação isolado do Conselho da Mulher, tem que ser uma ação conjunta com o Conselho de Educação e com a própria SMED, não é?

Chama a atenção, nessa fala, a forma do exercício propositivo do CMDM, pois ao buscar a realização da fiscalização de políticas públicas, este produz diagnósticos. E, a partir deles, pensa, elabora e delibera proposições, que são encaminhadas para o Poder Executivo, e que, muitas vezes, são articuladas com outras instituições, como é o caso do Conselho de Saúde, Assistência Social e Educação, referidos na fala acima, além de outros atores sociais.

Por outro lado, também merece destaque a campanha realizada pelo Conselho visando a eleição de mulheres no ano de 2016 em Pelotas, a qual culminou na eleição de quatro vereadoras (Cristina Oliveira, Daiane Dias, Fernanda Miranda e Zilda Bürkle) e da primeira prefeita municipal, Paula Schild Mascarenhas. Em apoio à campanha nacional “Por mais mulheres no Poder: Eu assumo este compromisso”⁵⁹, o CMDM, em sua página no Facebook, compartilhou o vídeo da campanha eleitoral de todas as mulheres que se candidataram à vereança, com legendas que incentivavam a eleição de mulheres ao cargo, tal como “em Pelotas precisamos colocar mulheres na Câmara de Vereadores urgente”⁶⁰.

Ademais, o Conselho realizou o evento “Dialogando com as Candidatas à Câmara Municipal de Vereadores”, para o qual todas as candidatas receberam convite. Na ocasião, foi veiculado um vídeo acerca da supra referida campanha nacional e houve a apresentação do GAMP, do próprio Conselho da Mulher, da Rede de Enfrentamento à Violência, bem como da Plataforma de Políticas Públicas para as Mulheres, a qual restou extraída do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e constou na “Carta da REDE MULHER PELOTAS/RS à Comunidade Pelotense”, cuja cópia foi entregue às candidatas.

⁵⁹ Promovida pelo Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos e do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, com o apoio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, dentre outros, a campanha em epígrafe teve edição também nos anos de 2010, 2012 e 2014. O objetivo principal era o fornecimento de subsídios às candidaturas femininas nas eleições de 2016, principalmente, no que se referia às pautas a serem defendidas nas respectivas campanhas eleitorais.

⁶⁰ <https://www.facebook.com/ConselhoMulherPelotas/>

O evento, no qual compareceram vinte e duas candidatas à vereança, que tiveram livre oportunidade de fala, garantindo-se, dessa forma, uma participação democrática no espaço, foi assim avaliado pelas conselheiras:

Com a manifestação de algumas conselheiras, o evento foi considerado muito importante, positivo e exitoso, mesmo com muita dificuldade de infraestrutura, garantiu a pluralidade e o diálogo, reunindo 22 (vinte e duas) candidatas, destas, 2 (duas) eleitas, totalizando 4 (quatro) eleitas no pleito, número considerado expressivo, já que não havia nenhuma representação nessa legislatura. Também, que este Conselho cumpriu o seu papel de garantir reflexão a respeito e dar visibilidade a presença feminina nos espaços de poder, garantindo representatividade comprometimento com a nossa plataforma no exercício da futura vereança. (CMDM. ATA N.º 16/2016)

Tal atuação do Conselho restou destacada pela conselheira Myryam Viégas, quando questionada acerca de que tipo de política acreditava que o Conselho vinha promovendo (Informação verbal⁶¹):

[...] acho que essa bandeira de mais mulheres na política foi uma bandeira muito importante que o Conselho levantou, e que hoje a gente tem quatro vereadoras, e temos uma prefeita, temos secretária de governo, secretária de saúde, mas assim ó, em relação às vereadoras, eu vejo que foi um momento muito importante do Conselho, pra que as próprias candidatas trouxessem propostas para o Conselho, que apresentassem essas propostas, e que elas também tivessem voz ali. Eu acho que nos últimos tempos essa foi uma bandeira muito importante do Conselho.

Não obstante, contrariando todas as ações acima referidas, conforme se depreende da fala da vereadora Daiane Dias, quando questionada acerca de qual teria sido o apoio do Conselho da Mulher à sua candidatura, esta se manifestou descontente (informação verbal⁶²):

Na verdade, tem vários fatos a serem analisados. A primeira questão é a da neutralidade, de ser apolítica. Eu acredito que um Conselho pra dar certo, ele tem que ser apolítico. Porém, o Conselho é formado por pessoas. A grande maioria dessas pessoas fala em políticas para as mulheres, defendem que mulher tem que ocupar espaço de poder de decisão onde tenham voz e vez. E o que eu vejo de forma efetiva, na realidade: mulher não vota em mulher e mulher não apoia mulher. Então, é complicado...Eu acredito que é uma coisa que tem que ter

⁶¹ Informação prestada pela conselheira Myryam Viégas, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 19 de setembro de 2017, na Casa dos Conselhos de Pelotas.

⁶² Informação prestada pela vereadora Daiane Dias, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 14 de setembro, na Câmara Municipal de Pelotas.

uma maior união, que as mulheres fortalecessem as mulheres. E o que eu vi na época da campanha: as mulheres, e muitas que tem envolvimento com as causas das políticas voltadas para as mulheres, não apoiam as mulheres, vão lá e apoiam os homens. Daí de que forma tu quer fortalecer. Então, muitas vezes o discurso não condiz com a prática.

Partindo-se da análise da fala da vereadora, percebe-se que, não obstante a ressalva de que entende que um conselho deve ser “apolítico”, esperava o apoio específico das conselheiras à sua campanha. Contudo, as ações perpetradas pelo CMDM visavam a eleição de mulheres e não de candidatas específicas, especialmente, se considerarmos que o voto é secreto e, neste caso, pessoal de cada conselheira.

Ademais, conforme já referido, foi constada a existência de uma preocupação no sentido de desvincular a atuação do Conselho daquela realizada pelos Partidos Políticos, de forma que reste garantida a autonomia de sua atividade. Tal resistência, contudo, não impede a influência destes, conforme se depreende da fala da conselheira Adriana Varela, quando questionada acerca de que tipo de política o Conselho da Mulher vem promovendo (informação verbal⁶³):

Eu acho que é mais uma política, política, entendesse? Posso estar enganada...mas assim eu vejo que vai fazer uma palestra, vai trazer um palestrante e é sempre do mesmo partido, sabe? E aí tu vê que tem tantas outras pessoas no município que podem contribuir muito e muito pra fala.
[...]

A influência dos Partidos Políticos reflete, por outro lado, exatamente nessa tentativa de construção de uma democracia plural, já que o sistema político brasileiro é por eles composto também.

Por fim, a Semana da Mulher (SMM), promovida pelo Conselho nos meses de março de cada ano, merece destaque por ser um exemplo emblemático da articulação que realizada junto a todas as esferas de poder. Cabe esclarecer que, a partir da promulgação da Lei Municipal n.º 6.331/16, a Semana da Mulher restou instituída oficialmente no âmbito do município, passando a fazer parte do Calendário Oficial de Pelotas.

⁶³ Informação prestada pela conselheira Adriana Varela, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 12 de setembro de 2017, na Prefeitura Municipal de Pelotas.

No ano de 2016, a Semana da Mulher contemplou diversos eventos na cidade, tais como a realização de atividade voltada à promoção da autoestima e saúde das mulheres encarceradas, no Presídio de Pelotas, seminários, oficinas, audiências públicas, show rodas de conversas, cine debates, entre outros.

Todavia, diversas críticas foram tecidas pelas conselheiras ao evento. Ressaltando a dificuldade de captação de recursos, em especial em virtude do controle de gastos realizado nas Secretarias Municipais pelo Executivo, o que inviabilizou a concretização de projetos e ações do Conselho da Mulher, a então Coordenadora, Diná Bandeira, avaliou que “sabemos que no final das contas, somos usadas, omitem a nossa imagem do CMDM”, exemplificando que “poucas vezes se ouviu a citação do CMDM no evento”. Ademais, além do destaque dado a pouca participação das conselheiras nas atividades, a maior preocupação esboçada foi a centralidade destas:

Neusa Ledesma afirma que a SMM foi positiva, negativo foi o fato de se ter poucas conselheiras participando. Importante na fala da Neusa, comenta Adriana Varela, é a importância de maior participação das mulheres, acha também importante que esses encontram sejam no formato de oficinas, reuniões, palestras. Na SMM do ano que vem pode-se direcionar atividades nos bairros, sair um pouco da zona central. Comenta Adriana Varela que precisamos atingir mais o público dos bairros das periferias do nosso município, também acha necessário que as instituições que compõem o Conselho participem mais, sabe-se que é difícil conseguir juntar os grupos. O Núcleo de Mulheres do PPS tem dificuldades de juntar todas as mulheres é um exemplo, mas estamos começando um trabalho dentro dos bairros, nas Associações, com a perspectiva de alcançar um número maior de mulheres. [...] Myryam Viégas coloca que está faltando um pouco disso no Conselho, nós enquanto conselheiras, devemos mobilizar mais nos espaços que trabalhamos os temas, agora é hora de repensarmos. [...] para Myryam Viégas precisamos olhar para o “Macro” porque vivemos numa sociedade extremamente individualista, capitalista. As Associações de Bairros estão desmobilizadas, é o momento talvez de pensar em integrá-las, são lideranças que surgem, são possibilidades dentro dos bairros, a proposta do ano que vem é estender esse trabalho. [...] (CMDM. ATA N.º 04/2016)

A centralidade, contudo, não atinge apenas as atividades realizadas pelo Conselho na Semana da Mulher. Suas próprias reuniões, tendo em vista o local, que é no Centro da cidade, bem como o horário e as datas de suas realizações (terças-feiras, às 13h30min), podem se configurar como um fator

de entrave à ampliação da multiplicidade da participação, implicando, em última instância, em um limite à própria efetivação da democracia.

A conselheira Adriana Varela, ao ser questionada acerca do que significava ser uma conselheira do CMDM, reforçou tal percepção, ao assim asseverar (informação verbal⁶⁴):

Eu acho que o Conselho tem que descentralizar para outros bairros. O Conselho da Mulher atende na Casa do Conselho, na Três de Maio. Então é só ali. Quando se faz algum tipo de evento, de atividade, aí sim, a gente se desloca, o Conselho da Mulher leva seus banners, leva o seu material e faz a divulgação do Conselho. Mas eu acho isso muito pouco para o tamanho da demanda que existe no município para trabalhar com as mulheres dentro dos bairros, em grupo de mulheres, pode ser até no Centro. Eu acho que o Conselho ele tem que ser mais na prática, sair um pouco das reuniões, da teoria. Eu noto que o Conselho pode ir mais além, não é? Porque ele não deixa de ser um órgão fiscalizador do município. Pra saber se as políticas que estão no seu plano de governo estão sendo cumpridas, não é? Então eu acho que, além de fiscalizar...está sendo cumprida essas políticas para as mulheres. Eu acho que também tem que participar junto dessas políticas, né? Construir junto. E eu acho isso aí um pouco deficiente dentro do Conselho. Talvez ele leve mais para o lado político; eu acho que ele deveria ir mais para o lado social. Uma vez nós fizemos um seminário da perspectiva da Lei Maria da Penha, e fazem em auditório, na UCPel...por que não fazem um seminário lá num salão, em um bairro, um negócio assim, descentralizar esses encontros. Aí parece que estamos falando de nós pra nós mesmos. Isso não é a Adriana que tá te falando, a Miriam também sente essa necessidade...vamos falar pra nós mesmo ou para aquele povo que tá realmente precisando. Aquelas lá não tem dinheiro pra vir no Centro pra participar, pra saber quais os direitos que ela tem. Nós precisamos levar até elas.

Já no ano de 2017, *a priori*, cabe salientar que se evidenciou uma articulação ainda maior por parte do CMDM. Na primeira reunião realizada no ano, cujo objetivo era a organização da SMM, além da presença das conselheiras, participaram representantes do Poder Legislativo, através da presença de três⁶⁵, das quatro vereadoras eleitas no último pleito, do Poder Judiciário, através da presença de uma Juíza de Direito de um Promotor de Justiça, e do Poder Executivo, através da presença de uma Delegada e de um Secretário Municipal, por exemplo. Além disso, estiveram presentes, dentre outros, Movimentos Sociais, ONG's e Partidos Políticos.

⁶⁴ Informação prestada pela conselheira Adriana Varela, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 12 de setembro de 2017.

⁶⁵ Estavam presentes na reunião do Conselho as vereadoras Daiane Dias, Fernanda Miranda e Zilda Burkle.

Objetivando a descentralização dos eventos, foram realizadas mais de cinquenta atividades em toda a cidade, inclusive, na zona rural. Nas ações verificou-se a diversidade de representação, na medida em que mulheres de vários segmentos restaram contempladas, tendo sido destacados pelas conselheiras os seguintes eventos:

[...] subindo a tribuna da Câmara Municipal pela primeira vez, presença de representação de Comunidades Quilombolas, importância da caminhada reivindicando saúde e não à reforma da Previdência e da reflexão de gênero nas escolas [...] A realização da Roda de Conversa em mais de 20 (vinte) locais, destacando o Residencial Buenos Aires [...] destaque para a realização da Campanha de Bolsas contendo mimos, organizada pela Associação de Mulheres Empreendedoras, envolvimento dos movimentos sociais e outros condomínios como o do Guabiroba, Escola Franklin Olivé Leite no Lindóia e Centros de Referência da Assistência Social/CRAS. [...] Retomando a avaliação da programação, registra que estamos num caminho histórico de construção e fortalecimento de políticas públicas, com grande número de ações no mês de março, Roda de Conversa em 5 CRAS's e no Cerrito Alegre/zona rural, marcando a abertura no Guabiroba com a presença de autoridades, mesmo com visões diferentes, foi um momento único. Na audiência pública do 8 de março convocada pela Frente Parlamentar dos Direitos da Mulher coordenado por nossa vereadora Daiane Dias, na Câmara Municipal, com expressivas participações, presenças dos representantes da Rede [...]

A questão da ausência das conselheiras, no entanto, continuou se verificando não apenas na SMM, mas nos demais eventos idealizados ou apoiados pelo CMDM. Nesse ponto, necessário se faz referir que diversas conselheiras entrevistadas fizeram menção à falta de tempo para justificar a impossibilidade de uma maior participação. A conselheira Ieda Silveira assim asseverou (Informação verbal⁶⁶):

A minha dificuldade é...É, eu não sou muito de falar, né?! Mas eu tento ajudar elas quando dá. Agora mesmo eu estou de licença prêmio e quanto mais eu puder ir nas reuniões, ajudar nos trabalhos de rua, essas coisas mesmo que vai ter...eu posso. E quando eu trabalho não dá, né?! Eu trabalho lá fora, né?! Não posso estar saindo a toda hora também. Aí eu fico...Nem tudo eu posso acompanhar, né?! Então, nem tudo...Quem trabalha não tem tempo. Tem que ter tempo disponível para trabalhar, se dedicar...Quando tem reunião, tem que ir. Tem muita coisa. Atividade tem sempre, né?! E aí tu tens que ter tempo pra acompanhar. Aí é complicado. Mas eu

⁶⁶ Informação prestada pela conselheira Ieda Maria da Silveira, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 14 de setembro de 2017, na Casa dos Conselhos de Pelotas.

estou aí no meio. Tô indo. Enquanto eu estou disponível, eu estou ajudando. Tô indo onde eu puder.

O ponto relativo à falta de tempo para atuação na vida pública é comum no discurso das mulheres, mas, ao contrario de uma desculpa delicada ou de uma justificativa sem fundamento, a pesquisa sobre o mercado de trabalho⁶⁷, realizada pelo IPEA, aponta esta como uma causa real de ausência para as mulheres. A dupla jornada de muitas mulheres, entre trabalho e afazeres domésticos, e, às vezes tripla, pois também têm de estudar, faz com que o tempo seja um impeditivo poderoso de sua presença em espaços públicos e políticos, para o exercício mais efetivo da cidadania ou para disputar lugar na vida pública.

Ademais, a pouca participação das conselheiras poderia ser justificada pela insegurança refletida em razão da diferença cultural e de nível de instrução existente entre as representantes, fazendo com que aquelas menos instruídas se sentissem inibidas a atuar em nome do Conselho da Mulher. Isso restou evidenciado na fala da conselheira Rosa Camilho, quando questionada acerca de se sentia algum tipo de cobrança sobre a sua atuação no Conselho (Informação verbal⁶⁸):

Não, nenhuma, ao contrário, as conselheiras são hiper minhas amigas, e eu já cansei de querer sair, porque às vezes eu fico com vergonha, pois não tenho DR, eu não sou professora. Elas todas tem DR, tem “enes” atividades, e eu não: é minha casa, ONG e Conselho. Então eu não tenho nada, não sou funcionária pública. [...]

Exemplificando a diferença existente no âmbito do CMDM, em termos de conhecimento, vale referir que três, dentre as sete conselheiras entrevistadas nesta pesquisa, asseveraram não saber em que consistia um Plano de Políticas Públicas para as Mulheres. Dito isso, a diferença de acesso à informação e à cultura pode tornar o debate desigual, em termos de autoridade, o que justificaria a resistência de algumas conselheiras participarem de eventos externos ao Conselho.

⁶⁷ Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise nº 62, Abril 2017. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29977

⁶⁸ Informação prestada pela conselheira Ieda Maria da Silveira, em entrevista concedida a esta pesquisadora.

A diferença no que tange à capacitação das conselheiras também transparece no fato de que a grande maioria das entrevistadas, que não possui um histórico de atuação política, quando questionada acerca de se existia alguma política que o Conselho não estava promovendo e que deveria promover, limitou-se a responder que não, justificando que este tem atuado em todas as áreas. Em contrapartida, aquelas que detêm maior conhecimento sobre o assunto, tal como a então Coordenadora, Diná Lessa Bandeira, asseveraram no sentido oposto (Informação verbal⁶⁹):

A gente não fez nada ainda para as mulheres indígenas. Não faz quase nada para mulheres quilombolas. A gente faz muito pouco para as mulheres negras. A gente não faz nada para a questão do mercado de trabalho. Então, a gente não faz nada para as mulheres que estão...Para as prostitutas, que optaram...Que optaram, não! Mas que tiveram que trabalhar em função da falta de opções..., tiveram que trabalhar com o corpo. Então, tem muita coisa ainda para fazer. Muita coisa. Assustador até.

Essa falta de capacitação das conselheiras, aliada à já denunciada recusa do Estado em partilhar o poder, correspondem a exemplos de motivações que a literatura tem apontado para o fato de que os conselhos não vêm cumprindo com a sua função deliberativa (TATAGIBA, 2002) e que se encontram postas no âmbito do CMDM.

Ainda, caracterizado como um entrave ao exercício de sua função deliberativa, pode-se apontar a ausência de critérios na seleção das instituições, no que diz respeito à eleição das mulheres que irão representá-las junto ao CMDM. Exemplificando, podemos citar a fala da conselheira Margarete Pandolfo a cerca de sua indicação como representante da SMED no Conselho (Informação verbal⁷⁰):

Como eu te disse, foi aqui no Gabinete, o próprio Secretário. Não só esse Secretário atual, como os outros que passaram por aqui. A Secretária Lu, o Cachoeira, a Lúcia, depois o nosso Secretário, o Conceição, que já foi diretor do João XXIII. E do Secretário atual, que eu já conhecia da outra gestão dele na Secretaria de Educação, e eu era Diretora. Fui Diretora da (⁷¹) por 15 anos, eu fui Diretora do CIEP,

⁶⁹ Informação prestada pela conselheira Diná Lessa Bandeira, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 10 de setembro de 2017, em sua residência.

⁷⁰ Informação prestada pela conselheira Margarete Pandolfo, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 11 de setembro de 2017, na Secretaria Municipal de Educação de Pelotas.

⁷¹ Nesse trecho não foi possível identificar o que a conselheira asseverou.

fui também Diretora da Escolinha de Artes, e por aí vai. Sempre uma quebra galho, pega ali, pega aqui.

Nesse sentido, a conselheira Lúcia Christ teceu comentários acerca da necessidade da representante possuir um perfil para atuar como conselheira (Informação verbal⁷²):

É um papel de representação e um papel de militante. E claro, ela precisa ter um perfil pra conselheira. Eu sempre dizia assim: pra ingressar no Conselho, tem que ser cidadão, basta ser cidadão. Mas pra ser conselheiro, tu tem que buscar algo mais, que somente a formação muitas vezes não é suficiente. Então pra ser conselheiro, tu precisa estudar, tu precisa ler, tu precisa de inteirar com o dia a dia, com a vida da sociedade que tu tá inserida. E precisa ter respeito com a opinião do outro. Saber contestar muitas vezes, saber te posicionar de uma forma respeitosa.

Por outro lado, essa percepção posta acerca dos diferentes níveis de entendimento entre as conselheiras reflete a própria desigualdade existente no país. E, mesmo aquelas conselheiras que detêm uma maior cultura, e que poderiam exercer o poder de forma autoritária, não se comportam dessa forma. Conforme restou observado nas reuniões, o CMDM se trata de um espaço muito respeitoso, onde não apenas se objetiva dar voz a todos, indistintamente, mas também se busca entender o posicionamento manifesto por pessoas mais humildes, acatando-se seu ponto de vista em diversas ocasiões. Nesse sentido, o Conselho se mostra como um laboratório, no qual se busca encurtar essas distâncias tão abismais existentes no Brasil.

Tendo em vista que o principal objetivo de uma sociedade democrática seria o desenvolvimento – ou mesmo a habilidade – de exercer ou expandir as capacidades individuais (MACPHERSON, 1978), a função pedagógica da participação se mostra essencial, posto que atua na formação de determinadas personalidades, tais como a capacidade de expressão e o espírito de cooperação, que são importantes na estimulação da participação dos indivíduos em escolhas coletivas (GOULD, 1998, apud CUNHA, 2011).

Nesse sentido, vale referir que mesmo aquelas conselheiras detentoras de um perfil mais simples, expandiram seu nível de conhecimento, em razão da

⁷² Informação prestada pela conselheira Lúcia Maria Christ, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 12 de setembro de 2017, na Casa dos Conselhos de Pelotas.

função pedagógica da participação. Questionada acerca de qual o papel que uma conselheira deve desempenhar, a conselheira Rosa Camilho assim afirmou (Informação verbal⁷³):

Olha, eu sou semianalfabeta, eu sempre digo “eu não tenho DR”, eu não tenho muita cultura, eu sou grossa, eu sou povão, eu não terminei a minha quinta série, eu fui estudar com 12 anos e saí com 14 anos, eu fiquei doente e não estudei mais. Aí depois eu estudei de noite no EJA, não era EJA, era outro nome...E aí eu passei muito tempo sem estudar, tentei voltar agora, mas sozinha eu tenho medo de voltar sozinha para o colégio. Então, eu não tenho muito estudo. Pra mim, é isso aí, é ajudar as mulheres, é dar informação, dar auxílio, porque as mulheres precisam de nós, elas têm muito medo e elas não têm noção dos direitos que elas têm. Então, esse é meu papel, aonde tem uma mulher que tá precisando de um auxílio, eu to lá metendo meu bico. Às vezes elas não gostam muito, porque tem mulheres que apanham e não querem admitir que apanham e não querem procurar nada. Lá dentro tem muitas que eu conheci e que hoje são conselheiras. Esse é meu papel, eu faço a minha parte. Eu usufruo ser conselheira pra poder consultar, pra marcar cirurgia para as pessoas, pra conseguir remédio pras pessoas. Como conselheira e diretora do Vale a Vida, eu consigo muita coisa para as pessoas que precisam. Esse é meu papel, to sempre na estrada, to sempre rodando.

Tal fato restou apontado também pela então Coordenadora, Diná Bandeira, que assim referiu, ao ser questionada sobre o papel que uma conselheira deveria desempenhar (Informação verbal⁷⁴):

Eu acho...Primeiro, assim, o comprometimento. O papel do compromisso de, como cidadã...o papel de fazer com que, realmente, essa política se concretize. E, assim, nós somos e estamos em um estágio privilegiado, que grande parte das pessoas não tem ainda essa consciência. Então, mesmo aquelas colegas que não assumem o papel da conselheira como nós gostaríamos, elas, de alguma maneira, já são pessoas privilegiadas. Elas já têm essa noção de direitos, de deveres delas. Às vezes, elas não conseguem é transmitir isso, de uma certa forma. Então, é um papel...Conselheira é uma articuladora, uma cidadã articuladora política...força de resistência, de que tem que buscar constantemente conhecimento.

[...]

Quando tu entende o papel e assume o compromisso e a responsabilidade, que eu falei, não tem como tu voltar depois. Tu vais sempre ser conselheira, vais sempre estar buscando ou informando as pessoas, buscando uma forma de ajudar. Acho que é isso aí.

⁷³ Informação prestada pela conselheira Rosa Camilho, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 12 de setembro de 2017, na ONG Vale à Vida.

⁷⁴ Informação prestada pela conselheira Diná Lessa Bandeira, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 10 de setembro de 2017, em sua residência.

Cabe salientar que essa consciência acerca dos direitos e dos deveres das mulheres, que Diná Bandeira refere que as conselheiras passam a ter em razão de sua participação no CMDM, foi confirmada pela fala da conselheira Ieda Maria Silveira (Informação verbal⁷⁵):

Ah, sim! Esclarecimentos, né?! Com as mulheres que não conhecem as histórias delas, tem medo de falar, de denunciar, né?! Então, a gente...quanto mais compartilhar as coisas, mas elas terão conhecimento. Tem gente que não sabe...Nem eu conhecia. Tem coisa que eu nem conhecia, nem sabia que existia...até eu tomar uma atitude. Quando eu entrei no Conselho, eu não tinha denunciado meu marido ainda lá na Delegacia da Mulher. Depois é que eu vi as coisas e fui denunciar.

Ademais, visando a encurtar essas distâncias, o CMDM tem, ao longo dos anos, demonstrado a intenção de proporcionar capacitações às suas conselheiras, conforme se depreende da análise de suas Atas de Reunião:

Finalmente, a Ligia Chiarelli/Biloca registrou as primeiras sugestões de temas para as capacitações que o Observatório de Gênero da UFPel está se propondo a disponibilizar aos conselheiros. Diná Bandeira comenta que em reunião no dia 21 com o GAMP, elegeram três temas para começar, gênero e violência, violência e o núcleo familiar e o fluxo de atendimento à mulher. (CMDM, ATA N.º 012/2015)

Diná Bandeira procurou junto com o grupo organizar uma agenda de palestras e capacitações para atender a demanda de alterar as reuniões com momentos de aprofundamento e esclarecimento de dúvidas. (CMDM, ATA N.º 03/2016)

Robson Loeck, conselheiro da ASCAR/EMATER, reafirma a dificuldade de trabalhar a questão do feminismo, hoje muito falado, mas também, muito atacado, sugerindo capacitações e reflexões aqui no Conselho, ficando as conselheiras Roberta Mello e Cláudia Renata Rodrigues de prepararem futuramente. (CMDM, ATA N.º 02/2017)

Atualmente, no cronograma das reuniões do Conselho há a previsão de alternância de uma reunião com um encontro de capacitação, tendo sido abordada, na última ocasião, a temática de gênero e diversidade sexual. Para tanto, foram convidados a palestrar a conselheira Cláudia Renata Rodrigues, o Dr. Gregory Dalgais, membro da Comissão da Diversidade da OAB - Seção Pelotas -, e a atriz Márcia Monks, a primeira transexual a se submeter a um processo de redesignação sexual em Pelotas.

⁷⁵ Informação prestada pela conselheira Ieda Maria da Silveira, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 14 de setembro de 2017, na Casa dos Conselhos de Pelotas.

No tocante à participação, podemos utilizar, mediante uma analogia, a escala criada por Krauskopf⁷⁶ (2000, apud CUNHA, 2011), visando a refletir acerca da participação social da juventude, a partir de uma análise entre a participação efetiva em oposição à participação aparente dos jovens, a qual é dividida em dois níveis:

Quadro 7: Ilustração da Escala de Participação de Crianças e Adolescentes

PARTICIPAÇÃO APARENTE	MANIPULAÇÃO	1
	FIGURAÇÃO	2
	PARTICIPAÇÃO SIMBÓLICA	3
PARTICIPAÇÃO EFETIVA	INFORMAÇÃO	4
	INFORMAÇÃO E CONSULTA	5
	COMPARTILHAMENTO DE DECISÕES EM INICIATIVAS ALHEIAS	6
	INICIATIVA	7
	INICIATIVA E COMPARTILHAMENTO DECISÕES	8

Fonte: CUNHA (2011) com base em Krauskopf (2000) e Hart (1994)

Refletindo acerca da participação das conselheiras no âmbito do CMDM, poderíamos identificar, no nível da participação aparente, a figuração e a participação simbólica, as quais ocorrem quando a participação não envolve ação. É o que ocorre, por exemplo, no tocante àquelas conselheiras que só se limitam a comparecer nas reuniões do Conselho, sem, no entanto, envolverem-se nas discussões ou mesmo participarem dos demais eventos.

Por outro lado, a participação efetiva se dá em níveis graduais de empoderamento. Nesta esfera, podemos enquadrar nos níveis 4 (informação) e 5 (informação e consulta) os indivíduos que participam do Conselho de forma esporádica, sejam como meros ouvintes (4) ou visitantes (5), tendo em vista que estes, além de informados, muitas vezes, também são consultados durante as reuniões. A partir do nível de compartilhamento de decisões em iniciativas alheias (6), há a inserção do poder deliberativo, razão pela qual, deste nível até o de iniciativa e compartilhamento de decisões (8), podemos enquadrar as conselheiras que participam ativamente das ações do conselho.

⁷⁶ A criação da escala foi inspirada em Roger Hart (1994, apud CUNHA).

Nesse sentido e a partir do questionamento acerca de quais seriam as dificuldades para a sua atuação como conselheira e para a atuação do próprio Conselho, a conselheira Lúcia Maria Christ fez a seguinte análise acerca dos níveis de participação das conselheiras (Informação verbal⁷⁷):

[...] o Conselho hoje tem uma tarefa muito grande, mas ainda, as conselheiras mais atuantes, são um número reduzido. A maioria das conselheiras vêm para o Conselho, ouvem, opinam, e fica aí. Então, ainda nós não temos um coletivo expressivo de atuação permanente. Quando a gente levanta nome de pessoas, por exemplo, para fazer uma visita à Rede, são as mesmas. E, de fato, a coordenação assume esse trabalho de estar na frente executando uma fiscalização, uma visita, uma entrevista, ou elaborando texto, elaborando plano, elaborando relatório...Então, ainda a atuação do Conselho é muito diferenciada entre as conselheiras. Eu diria assim: 1/3, ou nem isso, é uma atuação muito forte; 2/3 é uma atuação apenas de presença física no Conselho. Saiu da plenária, cada um vai para o seu lado, para seu canto, para o seu trabalho.

Não obstante todos esses desafios a serem enfrentados pelo CMDM, especialmente visando a um desempenho maior de sua função deliberativa, resta evidente que a multiplicidade de representação e a participação dessas mulheres vem fortalecendo o Conselho da Mulher e tornando-o um espaço ainda mais democrático na sociedade. Nesse sentido também é a percepção da conselheira Myryam Viégas, ao assim referir (Informação verbal⁷⁸):

Olha, eu destaco justamente a questão da participação. É um Conselho extremamente atuante, participativo. Hoje, bastante fortalecido. Vejo, hoje, cada vez mais uma disputa entre as mulheres, pra ver quem está de suplente, como oficial, então isso já mostra o quanto tá sendo importante participar do Conselho da Mulher. Hoje, o Conselho não é mais “uma espaço” na sociedade, ele é “o espaço”, onde as pessoas vão pra debater e ver suas questões contempladas, e se sentirem valorizadas e respeitadas. Eu acho isso fundamental pra poder qualificar um espaço, é dar voz às pessoas. [...]

Diante de todo o exposto, percebe-se que o Conselho da Mulher de Pelotas parece estar traçando um caminho de aumento da democratização de seus processos de gestão e de melhoria na qualidade de seus resultados. Isso se reflete, por exemplo, na fala da conselheira Adriana Varela, ao ser

⁷⁷ Informação prestada pela conselheira Lúcia Maria Christ, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 12 de setembro de 2017, na Casa dos Conselhos de Pelotas.

⁷⁸ Informação prestada pela conselheira Myryam Viégas, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 19 de setembro de 2017, na Casa dos Conselhos de Pelotas.

questionada acerca de o que o CMDM deixa de contribuição para o futuro (Informação verbal⁷⁹):

Ele vai deixar um legado assim: não podemos desistir. A mulher não pode desistir dos seus direitos, das suas virtudes, da sua capacidade, do seu empoderamento. Ela tem que se sentir mais capaz. Eu acho que é bem por aí. Fazer com que as mulheres tenham mais voz e vez e lutar pelos seus direitos. Como eu digo: se nós temos direito a 30% de cadeiras no espaço, vamos lutar por esse direito, não é verdade? Eu acho que é bem por aí, eu acho que é uma coisa que tem que lutar sempre. A gente não consegue agora, mas pelo menos nossos sobrinhos, filhos e netos vão poder...Esses jovens, essa mulheres que estão chegando...questão da violência da mulher, do abuso...tudo isso tá demais. E eu acho que essa contribuição que a gente vem fazendo agora, alertando, fazendo com que as mulheres corram atrás dos seus direitos, “o meu direito”, “eu vou”, é bem por aí que a gente tem que começar a trabalhar essas questões com as mulheres, até porque nós somos a maioria, não é?

Por fim, tem-se como cumprida a meta traçada de realizar a caracterização do Conselho da Mulher de Pelotas, o que se fazia necessário ao cumprimento do objetivo de compreensão acerca de quem compõe esse Conselho, quais os interesses estão ali estão representados, quais os conflitos o atravessam, enfim, de que forma vem atuando para promover a democracia em âmbito local. A partir disso, parte-se, no próximo Capítulo, para uma análise específica acerca da criação do Plano de Políticas Públicas para Mulheres no Município de Pelotas e do papel desempenhado pelo CMDM nesse escopo.

⁷⁹ Informação prestada pela conselheira Adriana Varela, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 14 de setembro de 2017, na Prefeitura Municipal de Pelotas.

5 O Plano de Políticas para Mulheres do Município de Pelotas: uma análise de sua construção, sob a ótica da atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas

Em um contexto político até então inédito no país, que representou o governo da primeira Presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) criou, no ano de 2013, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) do governo federal. O Plano contou com o auxílio da sociedade civil, de movimento de mulheres rurais e urbanas, feministas e de organismos estaduais e municipais de políticas para as mulheres, mediante a realização de Conferências de Mulheres ocorridas nas três esferas de Poder.

É importante destacar que espaços como das conferências têm permitido que entre 2003 e 2010, mais de 5 milhões de brasileiros participassem de 67 conferências nacionais para debater e aperfeiçoar políticas públicas, conforme, informação do próprio governo⁸⁰. Na perspectiva do Estado:

As conferências de políticas públicas são definidas oficialmente como espaços institucionais de participação e deliberação acerca das diretrizes gerais de uma determinada política pública podendo assumir caráter consultivo ou deliberativo (República Federativa do Brasil, SG-PR/SNAS).

A Constituição de 1988, na busca pela implementação da democracia no Brasil, incrementou a ampliação de espaço para o exercício da cidadania e introduziu mecanismos de participação direta, como os conselhos para promoção de políticas públicas. Ademais, conferiu autonomia ao ente federado município, que se somou, assim, a dois outros entes federados existentes: os estados e a União. O somatório desses fatores reforçou a importância das ações e espaços participativos para que governos pudessem implantar seus programas e executar as ações propostas, assim como a reprodução de estruturas participativas similares em âmbito locais, municípios e estados. Isso porque a adesão dos entes federados a uma política pública tem de ser feita de

⁸⁰ <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/caderno-destaques/edicoes-anteriores-lista-de-pdf/2010/conselhos-e-conferencias/view> Acesso em 20/09/2017

forma voluntária, levando a União a criar mecanismos de convencimentos e incentivos para promover a adesão. Destaca-se para isso, entre outras formas, a mobilização de atores sociais como um recurso para divulgação, convencimento e pressão para adoção de políticas públicas locais e/ou sua interlocução com o governo federal.

Em relação ao caráter participativo das políticas públicas de gênero e a democracia, conforme Sandenberg e Costa (2011), o caráter participativo das Conferências e Planos de políticas públicas, que mobilizaram milhares de mulheres em todo o país, permitiu a formulação de políticas mais democráticas para as mulheres, pois os Planos apresentam demandas de uma diversidade de mulheres que almejam o compromisso do governo com o enfrentamento das desigualdades entre mulheres e homens no país.

No âmbito de Pelotas, o Conselho da Mulher promoveu, no ano de 2015, a realização de quatorze Pré-conferências em diversos pontos da cidade, as quais culminaram na celebração da IV Conferência de Políticas para as Mulheres de Pelotas. O principal objetivo da realização desses debates propositivos foi o de que o Conselho se apropriasse das principais demandas das mulheres, com vistas à construção do referido Plano de Políticas Públicas no Município.

Nesse sentido, pode ser frutífero associar tais Conferências com a promoção da esfera pública, como compreendida por Habermas, uma vez que, como exposto anteriormente, esta consiste em uma rede para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, sendo o local em que os fluxos comunicacionais são filtrados, sintetizados e transformados em opiniões públicas acerca de temas específicos (HABERMAS, 2003, p. 92).

Visando a organização da IV Conferência de Políticas Públicas para as Mulheres de Pelotas, foi designada uma comissão, composta por representantes do Poder Executivo (Myryam Viégas e Margarete Pandolfo, representando respectivamente, a SMJSS e a SMED), de Movimentos Sociais e Feministas (Lúcia Maria Christ, representante do GAMP, e Rosa Camilho, da ONG Vale à Vida) e da então coordenação do Conselho da Mulher (Diná Lessa Bandeira, Taís Costa e Adriana Varela).

A realização das Pré-conferências e da Conferência Municipal mobilizou a pauta em diversas reuniões do CMDM ao longo de 2015, valendo destacar o que foi tratado acerca do tema em reunião realizada no mês de agosto daquele ano:

[...] com a palavra Diná Bandeira, que comenta a importância da presença de Daiane Dias, Coordenadora de Políticas Públicas para as Mulheres da Prefeitura, pois é uma demanda antiga a criação da Coordenadoria. Precisamos unir forças para juntas construirmos espaços de fortalecimento das Políticas Públicas para as mulheres, com isso, entramos em contagem regressiva para nossa Conferência Municipal, que será dia 02 de setembro na UCPEL, precisamos divulgar a Conferência nas rádios e na TV Cidade, contamos com as Conselheiras para a divulgação. Na quinta-feira, na Rádio do COEP, das 13h30min às 14h30min, vamos ter espaço, e na TV Cidade, no Programa da Fernanda Puccinelli, às 19horas. Cada um de nós pode fazer sua chamada de Vídeo para mandar para os Programas e disponibilizar no Face. Para a nossa Conferência Municipal, foram realizadas 14 Pré-conferências, nas quais o que mais se destacou foi a questão da Saúde, Segurança e Educação. Diná Bandeira comenta que no dia 26 de agosto, teremos reunião com a Secretária de Saúde Arita Bergmann, na ocasião faremos o convite para Conferência Municipal e também ao apoio ao Conselho, nas estratégias para melhorar a qualidade de vida dessas mulheres na questão da saúde e atender as demandas que estão colocadas no Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres, sejam feitas na linha da estratégia Saúde Integral para as Mulheres. Neusa Ledesma propõe que sejam feitas Moções de apoio a estas questões. Diná Bandeira comenta que a Biloca, Lígia Chiarelli, está fazendo uma compilação das Pré-conferências, Adriana Varela está fazendo um painel de fotos para apresentar, Lúcia Christ está ajudando no Regimento da Conferência, Neusa Ledesma trouxe o modelo de Porto Alegre para ajudar na construção do nosso regimento interno. Para Conferência Estadual serão levados 8 Delegados, sendo 4 Titulares eleitos da Sociedade Civil e 4 do governo, a Coordenação do Conselho tem direito de indicar Delegados conselheiros, cada grupo de trabalho irá indicar dois titulares e dois suplentes e mais as Conselheiras que irão num total de 16 delegados. (CMDM. ATA N.º 10/2015)

Lembrando os motivos, encontrados na teoria democrática e elencados por Avritzer (2003, p. 10), que justificam a participação, é possível associá-los ao CMDM, como visto no capítulo anterior, de forma mais direta e cotidiana, na facilitação da fiscalização e no controle democrático acerca das ações do Estado. Contudo, ações mais amplas, como as Pré-conferências, permitem o partilhamento do processo deliberativo, que diz respeito à capacidade dos atores sociais fazerem parte do processo decisório, assim como a capacidade de facilitação do entendimento entre interesses contraditórios.

Durante a IV Conferência de Políticas Públicas para as Mulheres de Pelotas, restaram eleitas dezesseis Delegadas, que ficaram responsáveis pela representação do Município na realização da V Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres⁸¹. Após a realização desta, a então Coordenadora do CMDM foi eleita como Delegada para representar o Município de Pelotas junto à etapa nacional, que culminou na elaboração do PNPM 2013-2015.

Ações, tais como as Conferências e Pré-conferências representam uma ação de peso para este trabalho, se forem pensadas como espaços que vinculam as três dimensões fundamentais das teorias de democracia contemporânea, sendo elas, a representação, a participação e a deliberação, como salienta Faria, Silva e Lins (2012):

Neste sentido, as conferências constituem espaços de participação e de deliberação que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social, quanto de construção da representação social e do diálogo em torno da definição de uma determinada política pública. Essa diferenciação de formas de ação – participação, representação e deliberação – presentes na dinâmica de uma conferência, bem como a tentativa de integrá-las, coloca desafios não só analíticos como práticos. (p.250)

A participação e a representação, não obstante almejem a melhora da qualidade da vida pública, diferenciam-se no tocante ao método empregado para tanto. Enquanto a participação se preocupa mais com a inclusão como condição de legitimidade da política, a deliberação aposta na qualidade da discussão e da interação, que culminará na criação da política (PAPADOPOULOS; WARIN, 2007, apud FARIA; SILVA; LINS, 2012). Ademais, parte da literatura tem apontado, dentre outras coisas, que a melhora da qualidade da deliberação se contradiz com o objetivo de expansão da participação (COHEN; FUNG, 2004, FISHKIN, 1991, apud FARIA; SILVA; LINS, 2012).

Nesse diapasão, autores como Yong (2002) e Fung (2005) apostam em políticas que integrem ambas as dimensões, além da representativa (FARIA; SILVA; LINS, 2012). Faria, Silva e Lins (2012) trazem três modelos que almejam a compatibilização de esferas múltiplas de deliberação, resumidos no quadro abaixo:

⁸¹ A realização da Conferência Estadual se deu no mês de novembro de 2015, na cidade de Porto Alegre.

Tabela 2 – Modelos de deliberação

modelos	características	objetivos da deliberação	meios
modelo integrado de deliberação C. Hendriks (2006)	Múltiplas esferas discursivas, que podem ser formais, informais ou mistas.	Promover reflexão crítica e política.	Formas de comunicação variadas indo desde o questionamento, a contestação, a negociação até o consenso.
sistema deliberativo J. Mansbridge (1999; 2007; 2009)	Consiste em discursos formais, bem como falas informais e cotidianas entre atores comuns e políticos.	Clarear o conflito e tentar conformá-lo, e não mais a busca do consenso em torno do bem-comum.	Deliberação via razão, emoção e outras formas de comunicação, tais com a barganha.
sistema sequencia- do de momentos deliberativos R. Goodin (2008)	Esferas diferentes com discursos diferentes.	Compromisso mutuamente aceitável entre as partes, embora nunca o consenso racionalmente motivado.	As partes buscarão negociar e barganhar interesses e não somente razões.

Fonte: Faria (2010).

Nesse sentido, as Conferências, segundo Faria, Silva e Lins (2012) congregando essas diferentes formas de ação (participação, deliberação e representação), bem como a tentativa de integrá-las em seu interior, apresenta diferentes desafios, seja do ponto de vista analítico, seja do ponto de vista empírico:

Do ponto de vista analítico, embora *participação* – inclusão de diferentes vozes –, *representação* – agir em nome do outro – e *deliberação* – decisões tomadas com base em justificativas publicamente aceitáveis – não constituam formas de ação excludentes, a integração das mesmas não é trivial, gerando um conjunto de tensões (Warren, 2007; Cohen e Fung, 2004).

Do ponto de vista empírico, tal integração exige uma atenção especial na coordenação desses distintos modos de ação. Participação, representação e deliberação precisam ser devidamente compatibilizadas para que se possam alcançar resultados inclusivos e justos. Neste caso, as Conferências tornam-se um lócus de pesquisa e análise singular na medida em que elas não só conectam essas diferentes formas de ação em um mesmo espaço, mas também o

fazem em diferentes escalas: do local para o estadual e deste para o nacional. (FARIA; SILVA; LINS, 2012, p. 250)

Especificamente no tocante às Conferências de Políticas para as Mulheres, Faria, Silva e Lins (2012) asseveram que as resoluções por elas produzidas, diversamente daquelas produzidas por Conferências de Assistência Social, por exemplo, tendo em vista que a política para as mulheres não se trata de uma política de Estado, dependem, para se transformarem em decisões governamentais, da ocorrência de inúmeras variáveis.

As políticas se prestam à orientação das ações do Estado, visando ao combate de adversidades decorrentes das práticas assimétricas historicamente postas e que dificultam a participação democrática e igualitária entre homens e mulheres. Nessa linha, a construção de um Pano de Políticas para Mulheres a nível municipal se mostra de suma importância, posto que se configura como um elemento estrutural na conformação de um Estado democrático. O intuito principal do Plano em Pelotas é o fortalecimento das políticas para as mulheres já existentes no Município e a implantação de novas diretrizes de ações a curto, médio e longo prazo, nas mais diversas áreas relacionadas à questão de gênero.

Visando a ilustrar a dimensão da importância da criação de tal Plano, vale a citação da fala da vereadora Daiane Dias, que foi a primeira coordenadora da Coordenadoria da Mulher de Pelotas (Informação verbal⁸²):

O plano de políticas públicas é, sem sombra de dúvida, uma ferramenta importantíssima em qualquer gestão, em qualquer município, é uma ferramenta de extrema importância pra quem quer efetivamente fazer política pública de qualidade e de forma eficiente para as mulheres. E te digo isso porque, com o Plano, desde que organizado e feito de forma correta, esse Plano traz dados, ele traz diagnósticos, e com esses diagnósticos, tu consegue ver onde estão os problemas, em qual território se encontram as maiores carências, onde estão essas mulheres, qual é o perfil dessas mulheres, o que essas mulheres precisam. E com vista disso, o gestor, os diferentes gestores de diferentes políticas, poderão montar, elaborar, implantar políticas públicas justamente com base nesse Plano pra realmente poder ter funcionalidade, porque senão o Plano vai existir por si só, e não é o objetivo. Então, tu não consegue, eu tenho clareza assim, depois da atuação na Secretaria de Assistência Social, tu não consegue fazer política clara, política social, se tu não tiver diagnóstico. Pra tu poderes atingir o que tu queres e chegar ao

⁸² Informação prestada pela vereadora Daiane Dias, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 14 de setembro de 2017, na Câmara Municipal de Pelotas.

objetivo tu tem que ter diagnóstico. E o Plano é a ferramenta essencial para as coisas deem certo.

[...]

Porque transcorridos 11 anos da Lei Maria da Penha, a gente ainda lida muito com a questão da violência doméstica, com a questão do feminicídio, com a questão da desvalorização da mulher no mercado de trabalho, a falta de igualdade na questão do gênero. Aí tu pensa também na questão das políticas das mulheres...A mulher negra ela é duplamente agredida e violada seus direitos, primeiro por ser mulher, que já é uma condição que acaba ainda hoje na nossa sociedade...acaba prejudicando, trazendo a forma machista e patriarcal ainda como que a mulher é vista, causa prejuízo, e a mulher negra por ser negra. Aí é o fator mulher-negra. Então, na verdade, um plano é extremamente importante. É importante porque tu ainda vês nos noticiários os índices aumentando de violência doméstica, a falta de oportunidade dessas mulheres, na questão salarial e econômica, e principalmente para a promoção dos direitos dessa mulher em todos os aspectos, quer seja econômico, quanto habitacional, quanto em termos de trabalho, economia e renda, não é? Então é de extrema importância.

Ademais, na elaboração de um Plano Municipal de Políticas Públicas para Mulheres, faz-se necessária a criação de uma Coordenadoria da Mulher, vinculada ao Executivo, na medida em que se trata de um órgão executor de políticas públicas, com a função de auxiliar o Governo Municipal na formulação, coordenação e articulação de políticas voltadas às mulheres.

Nesse sentido, o CMDM passou a atuar objetivando a criação de uma Coordenadoria da Mulher no Município. Diversas ações foram executadas com esse objetivo, tal como a confecção de um documento, no qual constava a explicação acerca do conceito de uma Coordenadoria da Mulher, quais as suas funções, de que maneira deveria atuar no Município, dentre outras informações pertinentes, que foi remetido aos gestores públicos. Ademais, foi articulada junto à Câmara de Vereadores de Pelotas a elaboração de uma Moção em apoio à criação da Coordenadoria, que foi assinada pelos vereadores.

O Conselho da Mulher realizou, ainda, inúmeras reuniões com o Poder Público e demais organismos interessados no tema, buscando a sensibilização acerca da importância de tal órgão para a promoção dos direitos das mulheres em Pelotas:

[...] Diná comenta também que dia 27 de maio às 14h00min teremos uma reunião com o Secretário da SMJS Tiago Bündchen, sendo a pauta, a Coordenadoria e sua importância, vai ser entregue o Projeto e mais documentos que justificam sua importância, documentação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, cópia da Moção dos vereadores de Pelotas que pedem a Coordenadoria, também

será entregue o último Folder do governo Fetter que fala sobre a Coordenadoria. Na oportunidade será entregue um texto de apoio das Agendas Transversais de Políticas Públicas para as mulheres, um guia de Construção e Implementação, porque uma das missões da Coordenadoria é montar um Plano Municipal de Políticas para as Mulheres. [...] (CMDM. ATA N.º 006/2015).

Todavia, houve resistência por parte do Poder Executivo Municipal no tocante à criação da Coordenadoria, especialmente porque, não obstante todo o trabalho de conscientização realizado pelas conselheiras, os Gestores não compreendiam a sua necessidade. Tal fato restou destacado pela então coordenadora Diná Lessa Bandeira, quando questionada a respeito (Informação verbal⁸³):

Muita resistência. Até porque eles não entendiam...até hoje...Eles não entendiam a importância, para eles era mais um espaço em que eles deveriam colocar recursos, funcionários...E eles diziam “mas a gente já tem coisas, a gente já faz coisas para as mulheres lá na Assistência”, que, na época, era Secretaria de Justiça Social. “A gente já faz isso para as mulheres na Habitação. A gente já faz coisas para as mulheres na saúde...a gente já tem um Núcleo de Saúde da Mulher...”. Mas não entendiam bem o papel. Aí nós continuamos na insistência. Na verdade, a criação da coordenadoria da mulher se deu exatamente pela nossa insistência na criação do espaço.

É possível pensar, então, na mobilização e ação sistemática das mulheres do CMDM para conquistar esses espaços institucionais, tal como a Coordenadoria, como uma forma de “politizar”, nos termos utilizados por Santos, ou seja, identificar relações de poder e imaginar formas práticas de transformá-las em relações de autoridade partilhada” (SANTOS,1997, p. 271-272). É uma das estratégias utilizadas para dar continuidade ao processo histórico de politização dos espaços sócio-políticos.

Em sentido contrário à fala supra referida, no entanto, a vereadora Daiane Dias, apesar de reconhecer que a demanda da criação da Coordenadoria havia sido, dentre outros organismos, do CMDM, asseverou que o Prefeito possuía consciência acerca dessa necessidade (Informação verbal⁸⁴):

⁸³ Informação prestada pela conselheira Diná Bandeira, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 10 de setembro de 2017, em sua residência.

⁸⁴ Informação prestada pela vereadora Daiane Dias, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 14 de setembro de 2017, na Câmara Municipal de Pelotas.

A Coordenaria porque era uma demanda que já havia tanto dos Conselhos; Conselho da Mulher, da própria organização LGBT, porque essa Coordenadoria de Políticas Inclusivas era um guarda-chuva que abarcava...eu era responsável pela pasta das mulheres, mas tinha da Juventude, das Políticas LGBT, então justamente por essa carência e por ser um gestor que via essa necessidade de promover essas políticas minoritárias aqui no município, dar maior visão e dar encaminhamento, direcionar de forma mais específica as políticas.

Contudo, cabe apontar que a fala da então coordenadora do CMDM se mostra mais fiel à verdade dos fatos, já que se coaduna com a postura do Executivo, até aqui esboçada, de não tratar essa questão como uma de suas prioridades. Ademais, a própria vereadora entrevistada reforçou tal entendimento, na medida em que asseverou que uma das maiores dificuldades que enfrentou, enquanto esteve à frente da Coordenadoria da Mulher, foi a ausência de representantes das Secretarias Municipais nas reuniões que convocava (Informação verbal⁸⁵):

[...] a nossa maior dificuldade...Nós convidávamos, porque os gestores têm que participar, as secretárias. Isso aí foi uma dificuldade muito grande que eu encontrei, porque nem todas as secretarias tinham um entendimento claro da importância do Plano. [...]

A atenção diminuta despendida pelo Executivo também poderia ser explicada do ponto de vista de seu plano de governo. Nesse sentido, deve-se levar em consideração que o Plano Nacional de Políticas Públicas para Mulheres restou criado durante o governo do PT e que o partido que se encontra a frente do Poder Executivo de Pelotas era (e continua sendo) o PSDB, razão pela qual este poderia não ter interesse em levar essa questão adiante.

Nesse contexto, a elaboração de um Plano de Políticas Públicas para Mulheres no Município se torna ainda mais relevante, já que representaria um comprometimento com as políticas para mulheres do município, independentemente de quem estivesse à frente do Executivo Municipal.

⁸⁵ Informação prestada pela vereadora Daiane Dias, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 14 de setembro de 2017, na Câmara Municipal de Pelotas.

Não obstante toda a oposição enfrentada, a pressão exercida pelo CMDM se mostrou exitosa, na medida em que a Coordenadoria de Políticas Públicas Inclusivas para Mulheres restou implantada no Município, no ano de 2015, sob a coordenação de Daiane Dias. Todavia, consistindo em mais um indicativo de que o Poder Executivo se mostrava (e ainda se mostra) resistente no tocante à partilha de poder, a criação em tela ocorreu extraoficialmente, apenas, pois, na ocasião, não restou editado nenhum documento oficial a respeito.

Ademais, o ato de criação da Coordenadoria aparenta ter sido adotado, na ocasião, muito mais com o intuito de dar cabo à pressão que esta sendo realizada, em especial por parte do CMDM, do que fruto do entendimento acerca de sua importância. Além de sua criação extraoficial, a Coordenadoria não foi aparelhada de maneira satisfatória para que pudesse realmente desempenhar suas atribuições, conforme restou evidenciado pela vereadora Daiane Dias (Informação verbal⁸⁶):

Não houve verba. O que acontece: quando do Plano Plurianual, que ele passa no mês de setembro pelo Legislativo, na época, quando o Governo do Eduardo assumiu em 2012, não havia essa demanda descrita no Plano Plurianual. Depois, tanto na LO, como na LDO, também não havia essa previsão específica de política para as mulheres. Essa criação, essa instigação, para a Coordenadoria, veio dos movimentos sociais, dos coletivos, veio dos próprios Conselhos. Então, pra atender uma ânsia específica, pra se ter alguém para ser o interlocutor, um elo de ligação entre o Executivo e a sociedade civil organizada, se criou a Coordenadoria. Ela não tinha recurso específico. O único recurso que se teria, ou que tinha na época, era o Gabinete do Prefeito. Então, nós ocupávamos um espaço num prédio na Osório, próximo da Secretaria de Assistência...Não tínhamos recursos. [...] Ele anunciou a Coordenadoria, mas não teve a Portaria. Eu nunca tomei conhecimento, porque logo em seguida eu saí. Eu não tomei conhecimento da Portaria, não é? [...].

Cumprido evidenciar que a criação da Coordenadoria da Mulher também decorreu do apoio concedido pela Secretaria Estadual de Políticas para Mulheres, cuja representante, inclusive, deslocou-se até Pelotas para se reunir com o então Prefeito, Eduardo Leite. Na ocasião, esta esclareceu que tal visita se justificava em virtude das intenções do Estado de incluir Pelotas no projeto "Fortalecimento de Organismos de Políticas para Mulheres". Ainda, a

⁸⁶ Informação prestada pela vereadora Daiane Dias, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 14 de setembro de 2017, na Câmara Municipal de Pelotas.

representante comunicou que tal projeto previa, entre outras medidas, a destinação de um “kit” de equipamento mobiliário e de informática para dotar os municípios no desenvolvimento das ações de políticas para as mulheres, principalmente as que eram vítimas de violência.

No tocante a essa estrutura física que seria destinada à Coordenadoria, cumpre esclarecer que o Executivo Municipal, apesar de toda a limitação orçamentária, recusou-se a aceitar a doação, valendo citar o que referiu a conselheira Diná Lessa Bandeira a respeito (Informação Verbal⁸⁷):

O Eduardo, inclusive, naquela época...Nós tínhamos a Clesis Crochemore como Secretária da Secretaria de Justiça Social. E tinha até material disponível para poder montar a Coordenadoria e ela disse que não precisava de mesas e cadeiras, que não queriam. Aí as gurias deram para outros municípios. Terminou...Não sei se era a gestão do Tarso...Não lembro quem era o Governador. Acho que era o Tarso. Aí terminou a gestão do Tarso e elas acabaram destinando o material que era para Pelotas para outro município. Aí quase já no finalzinho da gestão do Eduardo Leite ele anuncia...até nos pegou de surpresa porque a gente nem sabia...anuncia a criação da coordenadoria. Mas mais como uma ação política mesmo. Véspera de eleições...A Daiane, que assumiu naquele momento aquele espaço, nem ela sabia que estava sendo designada à coordenadoria. E aí ela pega um título, na verdade. Só foi um título porque não foi oficializado, nunca teve...Teve uma salinha emprestada.

Não obstante todos esses obstáculos, durante a Semana da Mulher do ano de 2016, a Coordenadoria da Mulher, em parceria com o CMDM, promoveu o Seminário “Estratégias para elaboração do Plano Municipal de Políticas Públicas para Mulheres”, no qual houve o lançamento oficial do Plano em epígrafe. No evento, além da exposição do Plano por eixos – saúde, educação, lazer, cultura e assistência social -, restou apresentado o papel da Coordenadoria e suas sugestões para elaboração daquele. A ocasião foi marcada como sendo a primeira reunião de trabalho desta e a expectativa era a de que o Plano estivesse pronto para ser apresentado ao Prefeito ainda no final de julho daquele ano.

A atuação da Coordenadoria, a partir de então, passou a se dar com o apoio do Conselho da Mulher. Além da presença da coordenadora Daiane Dias em diversas reuniões do CMDM, visando a tratar do tema, a interlocução junto

⁸⁷Informação prestada pela conselheira Diná Lessa Bandeira, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 10 de setembro de 2017, em sua residência.

aos atores interessados na questão, para que participassem dos encontros quinzenais promovidos pela Coordenadoria, foi realizada juntamente com o Conselho. O papel protagonizado por este restou destacado pela vereadora Daiane Dias, quando questionada acerca do suporte que recebeu do CMDM (Informação verbal⁸⁸):

[...] procurei o Conselho e comecei a me engajar, na verdade por ser um elo, um interlocutor, nós saíamos a campo e buscávamos..."Olha, nós vamos fazer isso, tem a Coordenadoria, o nosso papel é tentar buscar captação de recursos..."

[...]

Olha, eu tenho que agradecer o Conselho, porque eles foram extremamente envolvidos. A presidente do Conselho, os representantes, sempre que a Coordenadoria foi chamada para as reuniões se fizeram presentes, inclusive sugeriam pautas, eles foram extremamente envolvidos assim.

Contudo, Daiane Dias afastou-se da coordenação para concorrer ao cargo de vereadora nas eleições municipais, o que resultou na desativação da Coordenadoria da Mulher, uma vez que, não obstante ter solicitado sua substituição junto ao Executivo Municipal, esta não restou atendida.

Com a eleição da primeira mulher à Prefeitura de Pelotas, o Conselho da Mulher novamente direcionou sua atuação visando à formalização da criação da Coordenadoria da Mulher e, conseqüentemente, do Plano de Políticas Públicas para Mulheres do Município. Nesse sentido, endereçou à Prefeita Paula Mascarenhas um ofício, no qual esclarecia que a Rede de Atenção e Proteção às Mulheres no Município, garantida pela Lei Federal nº 11.340/2006 (Maria da Penha), necessitava da criação de um organismo central, que reunisse todas as diretrizes dos Pactos constituídos ao longo desta década e monitorasse os indicadores locais com o recorte de gênero nas diferentes áreas de abrangência.

O resultado de tal articulação se refletiu na criação oficial da Coordenadoria de Políticas Públicas para a Mulher, mediante a expedição do Decreto n.º 5.983, de 13 de março de 2017. A Coordenadoria restou vinculada à estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Assistência Social e sob o comando das também conselheiras Myryam Viégas, coordenadora, e Adriana

⁸⁸Informação prestada pela vereadora Daiane Dias, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 14 de setembro de 2017, na Câmara Municipal de Pelotas.

Varela. Não obstante também ter disposto de poucos recursos materiais quando de sua criação, atualmente, o funcionamento da Coordenadoria se dá em uma sala na Casa dos Conselhos de Pelotas, mesmo local onde ocorrem as reuniões do CMDM.

O fato de que a Coordenadoria da Mulher restou a cargo de duas conselheiras, que integram o CMDM há muitos anos, culminou no estabelecimento de uma relação híbrida entre este e o Poder Executivo, que merece ser destacada. Inicialmente, sob o comando de Daiane Dias, houve uma busca do Poder Executivo ao Conselho, com objetivos muito definidos, tendo em vista que aquela não atuava no CMDM. Todavia, com as atuais conselheiras à frente da Coordenadoria, trilha-se o caminho inverso, resultando em uma linha tênue, na qual os papéis de ambos nem sempre se encontram delimitados de maneira clara.

Myryam Viégas, atualmente, além de estar à frente da Coordenadoria, também é coordenadora do Centro de Referência para a Mulher, atua na Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e é conselheira do CMDM. Dito isso, em diversos momentos no interior do Conselho transpareceu a impressão de que as diferentes funções destinadas a cada um desses organismos não se mostrava de maneira clara para aquela. Tal percepção restou mais evidente em uma assembleia do CMDM, na qual a discussão posta foi acerca da possibilidade aventada de criação de uma Procuradoria da Mulher, no âmbito do Legislativo Municipal. Nessa ocasião, Myryam demonstrou não ser a favor, sob o argumento de que seria mais um espaço de atendimento à mulher, tendo em vista a existência do Centro de Referência e da própria Coordenadoria, sem levar em conta, no entanto, as diferentes funções de cada um desses espaços.

Ademais, a conselheira Adriana Varela também demonstra não ter clareza sobre quais seriam as funções primordiais de uma Coordenadoria da Mulher. Quando questionada acerca de se sua atuação como conselheira contribuía de alguma forma para a democracia no Brasil e sobre a forma como foi pensada a construção da Coordenadoria da Mulher, respondeu, dentre outras coisas, que (Informação verbal⁸⁹):

⁸⁹ Informação prestada pela conselheira Adriana Varela, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 14 de setembro de 2017, na Prefeitura Municipal de Pelotas.

[...] Eu acho que dentro da coordenadoria eu vou ser bem mais útil de levar mais o conhecimento da rede, conhecer essas mulheres vítimas de violência, para onde eles podem seguir, porque elas têm em mente que só tem a delegacia, e muitas não vão por medo, de ir pra delegacia, depois o esposo descobrir. Então ter esse apoio mais. E a coordenadoria vai conseguir isso, não é? Porque tu pode fazer projetos, trabalhar questão de trabalho e renda com elas, coisa que o Conselho não tem essa capacidade, não é? Ele pode fazer oficinas, mas trazer cursos, palestrantes, isso a coordenadoria ela pode trabalhar essas questões. Vamos dizer: lá no Dunas. Fez uma pesquisa e se detectou que a violência maior com a mulher é no bairro. Então a gente vai fazer uma ação específica para aquele bairro para levar esclarecimento, levar ajuda, levar exames, isso é bem importante. Então a coordenadoria, ela consegue abranger mais amplamente esses aspectos, porque ela pode fazer projetos e pode trazer verbas, pra trabalhar dentro dessas oficinas e palestras, e capacitações e até a questão de trabalho e renda pra elas, porque tem dados estatísticos que aqui em Pelotas a maioria dos votantes são mulheres. A maioria da população é mulher, a maioria são donas de casa, sozinhas e cuidam dos seus filhos. Então eu acho que dentro da coordenaria vou conseguir fazer um trabalho mais em foco, não tão, como eu digo, teórico, mas na prática. Tem que ir mais para as vilas e fazer um trabalho com essas mulheres, sabe? [...]

[...] Agora a gente tá construindo a Coordenadoria pra ela poder abraçar todas essas políticas. Assim, temos que fazer um trabalho com as mulheres em tal bairro, em tal lugar, então a Coordenaria faz uma parceria, faz um projetinho, consegue verba. Dentro de um Conselho isso não existe, às vezes a gente quer tirar xerox e não tem material, quer fazer uma divulgação e não tem, não é? Então, é um trabalho voluntário, não é? E a Coordenadoria não, ela consegue mais abranger essas políticas...Então, dessa necessidade também, dessa política que a gente tá sem dinheiro pra nada, é mais um ponto positivo pra Coordenadoria trazer projetos e dinheiro para o Município, vem para o Município, vem pra Coordenadoria, e todos ganham. Por isso, ela sentiu a necessidade de ter essa Coordenadoria, pra viabilizar esse trabalho.

A percepção em epígrafe restou manifestada pelas falas das conselheiras Diná Bandeira e Lúcia Christ, que assim asseveraram (Informação verbal):

[...] Porque acaba que as colegas que assumem esses espaços também são muito carentes de conhecimento, de informação...Então, acho que esse é o limite: de apoiar, com a fiscalização, com a cobrança...de pedir: "e a hora de ter o Plano". Mas elas vão caminhar. Não tem como. Elas vão ter...Vão se dar conta que precisam de um documento norteador. Senão, morre logo ali. Eu já vi que nesse momento ela já partiu pra uma ação...Porque, infelizmente, as pessoas têm que "linkar" a questão...esses espaços com ações, né?! De querer fazer já evento...Não é necessariamente o papel da Coordenadoria fazer evento. Pode apoiar evento? Pode até fazer. Mas, pra mim, o primeiro momento da Coordenadoria era focar num Plano. Porque eu tenho que ter esse espelho. Eu tenho que ter esse

retrato da mulher pelotense. Mas as gurias...já vi que elas não...ainda estão buscando, buscando coisas. Vamos ver. (Informação verbal⁹⁰).

[...] O Conselho vem cobrando do gestor, várias reuniões já fizemos com o Poder Público Municipal nessa perspectiva de começar esse processo de construção do Plano Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres. Mas ainda a gente encontra um pouco de dificuldade nessa compreensão da atuação da Coordenadoria. Mas é o que se tem e não podemos esmorecer. Precisamos dar estímulo e continuar nessa cobrança, continuar articulados, porque esse Plano vai ter que sair do papel. (Informação Verbal⁹¹).

A destacada relação híbrida reflete, em última análise, a preocupação esboçada pelo CMDM (e aqui já referida) no sentido de não permitir que representantes do Poder Público e de Partidos Políticos assumam postos em sua coordenação. Isso porque poderia significar a abertura de uma oportunidade para tentativas de cooptação de um poder pelo outro, mesmo que, no caso em análise, de maneira inconsciente pelas envolvidas.

Por outro lado, a sobreposição de papéis ocupados pelas mulheres que pertencem ao Conselho, ao Executivo, à Coordenadoria e à Rede Mulher ao mesmo tempo, faz com que estas tenham que conciliar diversos interesses e estratégias. Talvez, isso reflita de forma mais clara o grau de inovação que essas experiências transmitem ao embaralhar as linhas divisórias dos papéis, funções e missões, sem, contudo, perder o objetivo comum de conquista de respeito e direitos às mulheres. É possível pensar que a “politização” da cidadania, posta pelas mulheres nos diversos espaços, também se reflete no Estado.

Diante disso, mostra-se possível, ainda, o questionamento acerca de em que medida o aprendizado propiciado por essas experiências contribui para a criação de um “Estado experimental” (SANTOS, 1997), no qual as forças democráticas terão que lutar por uma democracia redistributiva, passando o Estado a ser componente do espaço público não estatal. Ademais, sinaliza que a democracia tem que ser a participativa e que a participação se dará tanto na atuação do Estado quanto na dos agentes privados.

⁹⁰ Informação prestada pela conselheira Diná Lessa Bandeira, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 10 de setembro de 2017, em sua residência.

⁹¹ Informação prestada pela conselheira Lúcia Maria Christ, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 12 de setembro, na Casa dos Conselhos de Pelotas.

Apesar de todo o exposto, a visão do CMDM e da Coordenadoria da Mulher, acerca dos primeiros passos que devem ser dados visando à criação do referido Plano, mostra-se afinada. Nesse sentido, restou unânime na fala das conselheiras que estão à frente do CMDM e da Coordenadoria da Mulher⁹² que o ponto de partida deveria ser a criação de um fórum visando ao levantamento de indicativos (Informação verbal⁹³):

[...] Então, tínhamos que ter uma coordenadoria. Então, naquele estudo...Bom, o que é uma coordenadoria? O que ela vai fazer? Em seguida, a gente já visualizou: ela tem que ter indicadores. E para ter indicadores, ela precisa ter...precisa de um Plano. Ela precisa de um Fórum. Então, eu acho que...Até esses dias estava conversando com a Myryam...Ela vai ter um Fórum...Nesse Fórum vão haver várias representantes das Secretarias. Cada Secretaria passará para esse representante as políticas que eles já têm disponíveis para a questão das mulheres. Levar para esse grande Fórum...Esse grande Fórum estará levantando essas políticas que o município já traz e monitorando. Em, em cima disso, vamos ver “Bah! Está faltando isso. Bom, habitação...Habitação não se tem praticamente nenhuma diretriz que beneficie”. A gente sabe que tem. Mas o que eu estou te dando são exemplos. Que beneficie as mulheres indígenas, por exemplo. Identificar onde está faltando políticas públicas e pra quem nós também temos que trabalhar. Indicadores são fundamentais. Eu falo indicadores porque eu penso assim: “Mas pra quem a gente tá trabalhando? Quem são essas mulheres?”. Aí eu vou saber. Se eu souber pra quem é...Se é para mulheres das periferias, quem são essas mulheres da periferia? São realmente mulheres negras? São realmente mulheres semianalfabetas? Então, pra quem nós estamos trabalhando? Então, pra eu saber fazer tudo isso, eu tenho que ter o Fórum. O Fórum criou um Plano. O Fórum leva o que tem posto. E discute o que tá faltando. Com o que está faltando, você faz um planejamento, uma caminhada, com ações, com metas e com indicadores, que é o Plano de Políticas Públicas.

Uma vez realizada a análise acerca da atuação específica que vem promovendo o CMDM, no tocante à criação de um Plano de Políticas Públicas para Mulheres no Município de Pelotas, passa-se ao encerramento do presente trabalho, mediante a apresentação das considerações finais.

⁹² As conselheiras, as quais aqui nos referimos, como estando à frente do CMDM e da Coordenadoria da Mulher são Diná Bandeira, Lúcia Maria Christ, Myryam Viégas e Adriana Varela, respectivamente.

⁹³ Informação prestada pela conselheira Diná Lessa Bandeira, em entrevista concedida a esta pesquisadora, no dia 10 de setembro de 2017, em sua residência.

6 Considerações finais

Esta dissertação teve como propósito central a investigação acerca das formas com as quais vem contribuindo o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas para a promoção de uma democracia participativa, através da análise de sua atuação na construção do Plano Municipal de Políticas Públicas para Mulheres do Município de Pelotas, no período de 2015-2017. A metodologia empregada para tanto foi a qualitativa, com o uso das técnicas de observação participante, mediante o comparecimento nas assembleias do Conselho e em eventos emblemáticos de sua atuação, da análise documental e da análise de conteúdo, através da realização de entrevistas semiestruturadas.

A *priori*, buscou-se a caracterização da concepção de democracia promovida através da atuação do Conselho da Mulher de Pelotas. Nesse escopo, partindo-se de uma análise acerca das teorias de democracia, restaram tecidos comentários sobre os conselhos enquanto instituições de participação e de deliberação, a respeito do próprio CMDM e, por fim, acerca do papel desempenhado por este na criação do referido Plano.

Em Pelotas, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM) foi criado pela Lei Municipal nº 3.552/92 e reestruturado através da Lei Municipal n.º 6.078/14. Trata-se de um órgão oficialmente público de natureza permanente, com composição colegiada e de caráter deliberativo, consultivo, propositivo e fiscalizador em âmbito municipal, sendo vinculado à Secretaria que responde pelos Direitos Humanos na esfera da Prefeitura, conforme previsão legal. Enquanto conselho de políticas públicas, não seria do tipo obrigatório, na medida em que sua existência é fruto da organização e mobilização das forças políticas femininas da sociedade pelotense, que produziram sua institucionalização e regulamentação.

Nesse sentido, o CMDM pôde ser enquadrado, seguindo a classificação realizada por Buvinich (2014), como um conselho de políticas públicas, de representação vinculada, tendo em vista que a representação da categoria social em seu interior é realizada mediante a indicação de representantes pelas organizações da sociedade civil integrantes do Conselho,

bipartite e, na prática, não paritário, uma vez que, conforme restou demonstrado nesta pesquisa, a sociedade civil se fez presente, em seu interior, em maior número.

Visando a cumprir com o objetivo de caracterizar a concepção de democracia promovida pela atuação do CMDM, cumpre evidenciar que restou constatado que este tem combinado elementos das democracias participativa e deliberativa. Contudo, reforçando o que a maior parte da literatura tem avaliado, observou-se que o Conselho não vem cumprindo com sua função deliberativa em termos de decisões (Cap. 3).

Não obstante ter restado evidenciado que o tipo de deliberação proposta por Habermas (Cap. 1) se encontra presente nas ações do CMDM, na medida em que as decisões tomadas em seu interior têm servido para influenciar a definição de questões que virão a ser problematizadas via esfera pública, cabendo o poder decisório, em última instância, ao sistema político-administrativo, a deliberação pensada por Cohen (Cap. 1), a qual efetivamente institucionaliza soluções às questões de forma direta, não se encontra presente na atuação do Conselho (Cap. 3).

Contudo, as Pré-conferências e Conferências, promovidas pelo CMDM, consistem em ações de peso para este trabalho, na medida em que vinculam as três dimensões fundamentais das teorias de democracia contemporânea: participação, mediante a inclusão de diferentes vozes; representação, posto que se age em nome do outro, e deliberação, tendo em vista que as decisões tomadas se dão com base em justificativas publicamente aceitáveis (FARIA; SILVA; LINS, 2012).

Os atores que o Conselho congrega, por outro lado, são públicos e privados, coletivos e institucionais, conforme demonstrado nos quadros 2 e 3. Vale ressaltar que, a partir de uma análise de tais atores para atingir objetivo específico deste trabalho, restou possível perceber a existência no interior do Conselho de uma concentração de poder nas mãos daqueles que são os mais afetados pelas decisões políticas tomadas em sua área de atuação, ou seja, a Sociedade Civil. Isso consiste justamente em um dos fatores que concede legitimidade à representação existente no CMDM de Pelotas, e em um elemento de democratização frente ao Estado.

No tocante ao processo decisório, cabe apontar que este se dá de forma horizontal, participativa e com forte deliberação no sentido de uma comunicação, visando ao consenso. Nesse sentido, foi possível perceber, ainda, a existência de uma preocupação no sentido de que todas as decisões sejam tomadas pela maioria das conselheiras, de maneira em que não haja espaço para decisões e ações unilaterais.

Ademais, com relação às temáticas ausentes, de acordo com a fala das próprias conselheiras, consistem nas políticas de geração de emprego e renda e de habitação. Todavia, é possível a identificação de outras questões, como a própria política de empoderamento da mulher, mediante ações não assistenciais.

Por fim, no tocante aos conflitos que ocorrem no interior do Conselho, no decorrer da construção do Plano, *a priori*, cumpre-se apontar a concentração de suas atividades no Centro da Cidade, distanciando-se das periferias, o que, em última análise, acaba limitando a própria democracia participativa.

Outro conflito exposto, no transcorrer da construção do Plano, diz respeito à intensificação das relações entre o CMDM e o Poder Legislativo, mediante a promoção da implantação de uma Procuradoria da Mulher no âmbito de atuação deste.

Mas o maior conflito identificado, sem dúvidas, é aquele travado com o Estado e sua resistência em compartilhar o poder. Sua rigidez, que se mostra embasada em formas tradicionais de comportamento e na resistência ao controle externo, evidencia-se, por exemplo, na ausência de representação de pastas importantes dentro do conselho e na falta de infraestrutura que limita a autonomia do Conselho.

Cabe destacar o importante poder simbólico investido na atuação do Conselho da Mulher de Pelotas. Lembrando que não há democracia sem igualdade, o Conselho ao congregar mulheres que lutam por esse ideal, instituir lideranças negras e mulheres advindas de camadas populares, em uma sociedade conservadora que está longe de atingir padrões de igualdade entre homens e mulheres, envia uma poderosa mensagem à sociedade e em particular às mulheres. Evidencia a possibilidade de uma atuação organizada

que confere conquistas. Propaga o ideal da força das mulheres unidas para garantia e ampliação de seus direitos. A sua existência em si é, portanto, um elemento simbólico democrático que pode se relacionar e transformar os diversos espaços políticos das sociedades capitalistas (Quadro 1).

Diante do exposto, conclui-se que, não obstante todas as dificuldades a serem vencidas, o CMDM vem tendo sucesso na promoção de uma democracia participativa real, em âmbito municipal, o que se mostra refletido, por exemplo, no grande número de instituições que atualmente se encontram lá representadas; na prática cotidiana do debate crítico da política; na formação constante de conselheiras e participantes; nas negociações com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciários na interpenetração do Estado através de sua fiscalização, cobrança e pressão por atendimento de demandas; no estabelecimento de pautas públicas; na promoção de campanhas educativas e informacionais; e na sensibilização de diversos setores sociais e dos espaços estatais para o tema das mulheres.

O trabalho de pesquisa deixa claro a árdua tarefa que representa a construção da democracia em uma sociedade como a brasileira. Demonstra que as barreiras para participação política das mulheres ainda são muitas, e que estas passam por questões básicas, como as dificuldades materiais, e pela transformação de estruturas tradicionais que reproduzem as desigualdades de gênero, como a dupla jornada de trabalho feminino. Permite evidenciar, ainda, que as assimetrias de poder não se encontram somente entre homens e mulheres, mas também estão presentes entre mulheres e mulheres e se expressam, além das condições econômicas, nas questões educacionais, culturais, religiosas e políticas. Contudo, o Conselho representa um espaço que permite que as mulheres tomem consciência disso e busquem trabalhar e superar essas diferenças, promovendo a prática da tolerância, na busca de um objetivo comum que é a promoção da igualdade entre gêneros.

Referências

ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a Diversidade: Estado, Sociedade e “Relações Fecundas” nos Conselhos Gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, Jan/Abr de 2008. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/3476/347632174008.pdf>> Acesso em 22 de abril de 2016.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova** [online]. 2015, n.94, pp.255-294. ISSN 0102-6445. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0102-64452015009400009>>. Acesso em 23 de julho de 2017.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 22, agosto, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v22n2/1807-0191-op-22-2-0250.pdf>>. Acesso em 03 de novembro de 2017.

_____ ; TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores sobre o crivo da Política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan/mar de 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n109/a05n109.pdf>> Acesso em 21 de abril de 2016.

AVRITZER, L. Governo Lula e o desafio da participação. **Teoria e Debate**, n. 54, jun/jul/ago de 2003. Disponível em <HTTP://www.teoriaedebate.org.br/materiais/nacional/governo-lula-e-o-desafio-a-participacao?page=0,3>. Acesso em 06 de abril de 2016.

BAQUERO, M.; BORBA, J. A. A (re)valorização dos partidos políticos no Brasil via capital social. **Revista de Estudos e Pesquisa sobre as Américas**.

Brasília, v. 2, n. 1, jan./jun. 2008. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/1475/1102>> Acesso em 16 de setembro de 2017.

BARDIN, L.. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BOBBIO, N. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: **Paz e Terra**, 1986.

CORTES, V. S. As Diferentes Instituições Participativas Existentes nos Municípios Brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil; estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, v. 7, p.137-150, 2011.

_____, Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educ. rev.** [online]. 2005, n.25, pp.143-174. ISSN 0104-4060. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.371>>. Acesso em 24 de julho de 2017.

CUNHA, P. R. C.. Democracia, Participação e Cultura Política: Uma Percepção da Política Pública de Juventude. Porto Alegre, **Tese de Doutorado**, 2011.

DAGNINO, E. (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. Rio de Janeiro: **Paz e Terra**, 2002.

DAHL, R. Poliarquia: Participação e Oposição. São Paulo: **Edusp**, 1997.

DRAIBE, S. M. “A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais”. Cadernos de Pesquisa, 35, **NEPP/Unicamp**, Campinas, 1998.

HABERMAS, J. Cap. VIII. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Vol II. Rio de Janeiro: **Tempo Brasileiro**, 2003.

FARIA, C. F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. São Paulo, **Lua Nova**, São Paulo, v. 50, 2000.

_____, SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº7. Brasília, janeiro - abril de 2012, pp. 249-284. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n7/a11n7.pdf>. Acesso 30/09/2017.

FERNANDES, F. M. B. Considerações Metodológicas sobre a Técnica da Observação Participante. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p. 262-274. Disponível em: <http://www.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps>. Acesso em 04 de maio de 2016.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de Conteúdo**. 4 ed. Brasília-DF: Ed. Liber Livro, 2012.

GIDDENS, A. **Para além da Esquerda e da Direita. O futuro da política radical**. Tradução: Álvaro Hattnher. São Paulo: Ed. da UNESP, 1996.

GOHN, M. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, ago., 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000200003>. Acesso em 30 de abril de 2016.

GOMES, E. G. M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 4, p. 894-909, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v13n4/1679-3951-cebape-13-04-00894.pdf>>. Acesso em 26 de abril de 2016.

LÜCHMANN, L. H. H. A Representação no Interior das Experiências de Participação. **Lua Nova**, São Paulo, 70: 139-170, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. R. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de políticas Públicas. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 86-94, jan.-jun. 2010.

MACPHERSON, C. B. V. Democracia Participativa. In: A democracia liberal: origens e evolução. Rio de Janeiro: **Zahar**, 1978.

MENDES, A. C. L. A Presença das Mulheres nos Conselhos Municipais de Pelotas. 2013. 135 f. **Dissertação** (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2013.

MIGUEL, L F. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. **BIB (Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais)**, São Paulo, Nº 59, 1º Semestre de 2005. PP.5-42.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

ROJAS B. Mapping of the institutionalization of councils for managing public policies in Brazilian towns. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2014, vol.48, n.1, pp.55-82. ISSN 0034-7612. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122014000100003>>. Acesso em 24 de julho de 2017.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice. O social e o político na transição pós-moderna**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____ ; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: **Civilização Brasileira**, 2003, p.39-82.

SCHULZ, R.; RODRIGUES, D.; MENDES, A. A atuação feminina nos Conselhos da Mulher: um estudos dos Conselhos de Pelotas e de Santa Cruz do Sul/RS. **REVISTA DEBATES**, Porto Alegre, v. 7, n. 3, p. 149-168, set.-dez. 2013.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e Democracia* – Rio de Janeiro: **Zahar**, 1984.

SELL, C. E. **Democracia & políticas públicas: diversidade temática dos estudos contemporâneos**. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2005.

SARDENBERG, C. M. B. Da Crítica Feminista à Ciência. Uma Ciência Feminista?. In: COSTA, Ana Alice Alcântara & SARDENBERG, Cecilia Maria Bacellar (Orgs.). **Feminismo, Ciência e Tecnologia**, Salvador: Coleção Bahianas, 2002, p. 89-120.

SILVA E OLIVEIRA, V. C. da; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 3, p. 422-437, set. 2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v8n3/a04v8n3>>. Acesso em 23 de abril de 2016.

SOUZA, C. Governos Locais e a gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, n. 18, v. 2, p. 27-41, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a04v18n2.pdf>> Acesso em 21 de abril de 2016.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania: para uma Sociologia Política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

TATAGIBA, L. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das**

instituições participativas no Brasil; estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, v. 7, p.171-186, 2011.

_____, Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002, P. 47-103.

Apêndices

Apêndice A – Modelo de Termo de Consentimento

Prezado(a) participante:

Sou estudante do curso de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas. Estou realizando uma pesquisa sob supervisão da professora Patrícia Cunha, cujo objetivo é investigar o papel do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas na construção de um Plano de Políticas Públicas para Mulheres neste município.

A metodologia utilizada é qualitativa, o que implica na realização de entrevistas que buscam contar com sua participação de forma voluntária. Se você decidir não participar ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem absoluta liberdade de fazê-lo. Sua participação envolve uma entrevista, que será gravada, se assim você permitir.

Na publicação dos resultados desta pesquisa, sua identidade não será mantida em sigilo, sendo permitida a publicação de informações que permitam identificá-lo(a).

Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você estará contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção de conhecimento científico. O eventual desconforto em responder alguma questão é o único malefício a ser identificado por essa pesquisa.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas por esta pesquisadora pelo fone (53) 981210992 ou pela entidade responsável – PPGCPol da UFPel, fone (53) 3228-5545.

Atenciosamente,

Mariana Schardosim Tavares
Mestranda –PPGCPol/UFPel

Pelotas, 10 de setembro de 2017.

Patricia Rodrigues Chaves da Cunha - professora supervisora/orientadora
SIAPE: 1313580

Consinto em participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste termo de consentimento.

Nome e assinatura do participante

Local e data

Apêndice B – Questionário semiestruturado – Modelo 1

MODELO DE ENTREVISTA 1

1. Qual foi sua primeira experiência com a atuação política? Quando se deu isso e por quê?
2. Qual o seu envolvimento/trajetória na luta pelos direitos das mulheres? De onde vem?
3. Como se deu sua indicação para o CMDM? Por que se tornou Conselheira?
4. Quando teve contato com o CMDM pela primeira vez?
5. O que significa para você ser uma Conselheira do Conselho da Mulher?
6. Para você, qual papel uma conselheira deve desempenhar?
7. Você acredita que tua atuação como conselheira contribui de alguma forma para democracia no Brasil? De que forma?
8. Você sente algum tipo de cobrança sobre sua atuação no Conselho? De quem?
9. De que forma você leva sua atuação no Conselho para instituição que você atua ou comunidade onde vive?
10. Você acredita que essas pessoas ti reconhecem como representante das mulheres? Por quê?
11. O que você entende por política pública para as mulheres?
12. No seu ponto de vista, qual política pública é a mais importante para as mulheres de Pelotas hoje?
13. Quando e porque se sentiu a necessidade da criação de um Plano de Políticas Públicas para Mulheres no município?
14. De onde partiu essa iniciativa?
15. Na sua visão, de que forma o Conselho deve atuar para promover esse plano?
16. Que tipo de política você acha que o Conselho vem promovendo?
17. Qual é a principal atuação do Conselho?
18. O que destaca na atuação do Conselho no período em que você participa dele?
19. Quais dificuldades você vê para sua atuação como conselheira? E para o desempenho do CMDM?
20. Existe alguma política que o Conselho não promove e deveria promover, no seu ponto de vista?
21. Que tipo de atuação você acha que deve ter junto ao CMDM?
22. O que você acha que o Conselho deixa de contribuir para o futuro?

Apêndice C – Questionário semiestruturado – Modelo 2

MODELO DE ENTREVISTA 2

1. Qual foi sua primeira experiência com a atuação política? Quando se deu isso e por quê?
2. Que contribuição você acredita que a sua atuação pode dar para a democracia brasileira?
3. Quando se deu o seu primeiro contato com o Conselho da Mulher de Pelotas?
4. Qual o seu envolvimento/trajetória na luta pelos direitos das mulheres e de onde veio isso?
5. O que é para você um plano de políticas públicas para as mulheres?
6. Como se deu o seu envolvimento na criação de um Plano de Políticas Públicas para Mulheres no município? De onde partiu essa iniciativa?
7. Você acha que é necessário haver um plano como esse? Por quê?
8. Na sua percepção, por que o município de Pelotas resolveu criar um plano de políticas públicas para as mulheres naquele momento?
9. No seu entendimento, qual o significado da existência de um Conselho da Mulher para a promoção de Políticas Públicas?
10. De que forma foi pensada e construída a Coordenadoria da Mulher para a criação desse plano de políticas para as mulheres, e qual foi estrutura ou verba destinada para isso?
11. Quem participou dessa construção, e por quê?
12. O que significa a existência de uma Coordenação desse tipo compondo a Administração Municipal?
13. Quais as principais dificuldades encontradas para formular/implantar um plano de políticas para mulheres aqui no município?
14. Foi você quem procurou o Conselho da Mulher para ser parceiro na construção dessa política ou foi o Conselho que lhe procurou?
15. Que tipo de suporte você esperava do Conselho e que tipo de suporte você recebeu?

16. Como foi construída a sua saída da Coordenação para a candidatura à vereança? Houve uma transição? Quem a substituiu?
17. O Conselho contribuiu de alguma forma para a sua candidatura? Qual a importância do apoio do Conselho para a sua candidatura?
18. Que tipo de transformação/contribuição o Conselho deu em relação à sua atuação política?

Apêndice D – Questionário semiestruturado – Modelo 3

MODELO DE ENTREVISTA 3

1. Qual foi sua primeira experiência com a atuação política? Quando se deu e por quê?
2. Qual o seu envolvimento/trajetória na luta pelos direitos das mulheres? De onde vem?
3. Como se deu a sua indicação para o CMDM? Por que se tornou Conselheira?
4. Quando você teve contato com o Conselho pela primeira vez?
5. O que significa para você ser uma conselheira do Conselho da Mulher?
6. Para você, qual o papel que uma conselheira deve desempenhar?
7. Você acredita que a sua atuação como conselheira contribui de alguma forma com a democracia no Brasil? De que forma?
8. Você sente algum tipo de cobrança sobre a sua atuação no Conselho? Se sim, de quem?
9. De que forma você leva a sua atuação no Conselho para a instituição que você representa ou comunidade em que vive?
10. Você acredita que essas pessoas a reconhecem como representante das mulheres? Por quê?
11. O que você entende por política pública para as mulheres?
12. No seu ponto de vista, qual é a política pública mais importante para as mulheres de Pelotas hoje?
13. Para você, o que é um plano municipal de políticas públicas para as mulheres?
14. Quando e por que sentiu a necessidade da criação de um plano de políticas públicas para as mulheres em Pelotas?
15. De quem foi a iniciativa para a criação desse plano?
16. E como se deu teu envolvimento na criação do plano de políticas públicas?
17. Você acha necessário haver um plano como esse? Por quê?
18. Na sua percepção, por que o prefeito Eduardo Leite anunciou a criação do plano de políticas públicas naquele momento?

19. De que forma foi pensada e construída a Coordenação para a promoção desse plano? Qual foi a estrutura destinada para isso?
20. Quem participou dessa construção e por quê?
21. O que significa a existência de uma Coordenação desse tipo compondo a Administração Municipal, e quais são as atribuições de uma Coordenadoria desse tipo?
22. Quais as principais dificuldades encontradas para formular e implementar um plano de políticas desse tipo no município?
23. Foi você quem procurou o Conselho da Mulher para ser parceiro na construção dessa política ou foi o Conselho que lhe procurou?
24. Que tipo de suporte a Coordenadoria espera do Conselho, e que tipo de suporte vem recebendo do Conselho pra construção desse plano?
25. Na sua visão, de que forma o Conselho deve atuar para promover esse plano?
26. Que tipo de política você acha que o Conselho vem promovendo?
27. Qual a principal atuação do Conselho?
28. O que você destaca na atuação do Conselho neste período em que participa dele?
29. Quais as dificuldades que você vê para a sua atuação como conselheira e para o desempenho do próprio Conselho?
30. Existe alguma política que o Conselho não promove e que deveria promover no seu ponto de vista?
31. Que tipo de atuação você acha que deve ter junto ao Conselho, enquanto conselheira?
32. O que o Conselho deixa de contribuição para o futuro?